



Quito, D. M., 26 de agosto de 2015

**SENTENCIA N.º 281-15-SEP-CC**

**CASO N.º 1895-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Comparece el economista Marco Chango Jacho y la abogada Martha León González en sus calidades de alcalde y procuradora síndica (e) del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Libertad, respectivamente, y presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 25 de octubre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucionales de la Corte Constitucional, para el período de transición, Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire en ejercicio de su competencia, el 29 de noviembre de 2011, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1895-11-EP, conforme a lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; 60, 61, 62, 197 y la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los artículos 9, 10, 11, 12, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 26 de mayo de 2011.

 El 6 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.

Al tener como antecedente el memorando N.º 007-CCE-SG-SUS-2013, suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional Jaime Pozo Chamorro, mediante el cual, se le hace conocer del sorteo de las causas realizado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, se remitió al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, varios expedientes entre los cuales consta el caso signado con el N.º 1895-11-EP.

El 14 de julio de 2015 a las las 10h30, el juez constitucional sustanciador Alfredo Ruiz Guzmán avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

### **Argumentos planteados en la demanda**

Los legitimados activos, economista Marco Chango Jacho y la abogada Martha León González en sus calidades de alcalde y procuradora síndica (e) del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Libertad, respectivamente, a través del libelo de la acción extraordinaria de protección, en lo principal, hacen las siguientes exposiciones:

Que la señora Gloria Amanda Calderón Sánchez presentó acción de protección en contra del Municipio de La Libertad, alegando supuesta vulneración del derecho al trabajo, al haberse clausurado el local donde funciona su negocio de peladora de pollos, ubicado en el “Barrio Calderón”, del cantón La Libertad, provincia de Santa Elena, la misma que fue aceptada por la jueza de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena.

Dicen que en apelación, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, dictó sentencia, mediante la cual, se rechazaron los recursos interpuestos y se confirmó la sentencia emitida en primera instancia.

Consideran que mediante el suplemento del Registro Oficial N.º 316, publicado el 15 de abril de 2008, se expidió la “Ordenanza de Higiene y Abasto del Cantón La Libertad”, cuya finalidad es la de regular la preservación de los principios elementales de higiene y salubridad para la preservación de la salud de la ciudadanía del cantón La Libertad, es así –dicen– que en el artículo 72 del referido cuerpo legal, se establece la prohibición del mantenimiento de cerdos, cuyeras, conejeras y aves de corral dentro de las zonas ZC, ZR2, ZMR, ZET, ZEU cuando se trate de fines comerciales, para lo cual, sus propietarios serán notificados para que en el plazo de 15 días reubiquen dichos criaderos y de no hacerlo, se les sancionará con multa del equivalente al 20 % del valor comercial





vigente por cada animal y en caso de reincidencia se procederá a la clausura definitiva del local.

Manifiestan que el lugar donde funcionaba el local de la señora Gloria Calderón Sánchez, esto es, el “Barrio Calderón”, se encuentra en el sector denominado ZR2 y por lo tanto, contraviene a lo dispuesto en la Ordenanza antes referida y además que no poseía el permiso de funcionamiento, situaciones estas que determinaron la clausura del local comercial, no existiendo limitación de ningún derecho y menos al trabajo de la propietaria, aclarando que la Constitución y el COOTAD les otorgan facultad a los gobiernos autónomos descentralizados para ejercer control sobre el uso y ocupación del suelo.

Sostienen que el fallo expedido por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena transgrede los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República.

### **Sentencia o auto que se impugna**

A criterio de los accionantes, la sentencia que se impugna en su parte pertinente, dice:

(...) SALA ÚNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SANTA ELENA.- (...) Salinas, 31 de agosto del 2011; a las 17H21.- VISTOS: (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza los recursos de apelación presentados por el Abogado Estín Cedeño Bajaña a nombre del Doctor Antonio Pazmiño Icaza, Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, del Economista Marco Chango Jacho, Vicente Concha Lecaro y Ab. Roosevelt Serrano García, Alcalde, Comisario Municipal y Procurador Síndico respectivamente, de la Municipalidad del Cantón La Libertad y se confirma la sentencia dictada el 25 de junio del 2010; las 14H45, por la Abogada Ana María Tapia Blacio, Jueza de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena venida en grado (...) NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.- (...) sic.

### **Pretensión**

*d* La pretensión concreta de los legitimados activos es que se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2.

## **Contestaciones a la demanda**

Por una parte, comparecen la doctora Nicolasa Panchana Suárez y el abogado Guido Bajaña Céleri en sus calidades de jueces provinciales de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, quienes aducen que la sentencia materia de la impugnación está debidamente motivada y razonada, porque a través de su decisión se enmendó actos atentatorios a los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica cometidos por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Libertad.

Manifiestan que los jueces y las autoridades administrativas están obligados a garantizar los derechos de las partes conforme así lo dispone el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, así las autoridades municipales del cantón La Libertad al haber clausurado el negocio de la señora Amada Calderón Sánchez, invocando la Ordenanza de Higiene y Abasto, no cumplieron con lo previsto en el artículo 64 de la referida ordenanza, que dispone la citación a la presunta contraventora para que pueda ejercer el derecho a la defensa además que el comisario municipal informó que el establecimiento que se clausuró cumplía con las normas de higiene impuestas por la entidad municipal.

Asumen que en el fallo de segunda instancia que declaró con lugar la acción de protección, ratificó los derechos de la señora Calderón Sánchez que fueron vulnerados por las autoridades municipales del cantón La Libertad, en virtud de lo cual se dejó sin efecto el acto administrativo impugnado y que de ser el caso, si el Municipio estima que la señora Gloria Calderón Sánchez transgredió la ordenanza municipal, bien puede imponer las sanciones correspondientes con sujeción y respeto a las garantías del debido proceso.

Consideran que la Constitución de la República incorpora de manera clara y sistematizada las garantías que forman parte del debido proceso para evitar el abuso del poder, enfatizando que el debido proceso es aplicable y exigible para todo tipo de procedimiento judicial y administrativo.

En base a estas consideraciones solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección propuesta por los representantes del Municipio del cantón La Libertad.

Por otra parte, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado,



quien expresa que el artículo 264 de la Constitución determina que los gobiernos municipales tienen competencia exclusiva para regular y controlar el uso y ocupación del suelo con la facultad de expedir ordenanzas cantonales, en concordancia con el principio de jerarquía normativa que prevé el artículo 425 de la Carta Magna, respecto de la titularidad de las competencias exclusivas que corresponde a los gobiernos municipales.

Dice que de conformidad con el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, solo se puede juzgar a las personas ante un juez o autoridad competente y con la observancia del trámite propio de cada procedimiento.

Considera que el artículo 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala que ninguna función del Estado, ni autoridad extraña, pueden interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente en lo relacionado a impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados y/o interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución, el COOTAD y las leyes que correspondan.

Que al concejo municipal le corresponde regular y controlar el uso del suelo dentro de su jurisdicción territorial del cantón.

Manifiesta que los actos normativos de los órganos legislativos que forman parte de los gobiernos autónomos descentralizados causan estado y solo pueden ser impugnados ante la Corte Constitucional.

Asume que la sentencia materia de la impugnación vulnera el derecho al debido proceso, porque los jueces no pueden dejar sin efecto lo dispuesto en la Ordenanza de Higiene y Abasto del cantón La Libertad ya que dicho cometido le corresponde a la Corte Constitucional, por lo que los jueces accionados se han arrogado funciones que no les otorga la ley ni la Constitución.

Además, señala que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, al no haberse tomado en cuenta que la Constitución y la ley facultan a los municipios para regular y controlar el uso del suelo, potestad esta que no puede ser estorbada por ninguna otra autoridad ni Función del Estado.

En estas circunstancias, solicita que se declare la vulneración de derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

Finalmente comparece la señora Gloria Amanda Calderón Sánchez en calidad de tercera con interés en la presente acción jurisdiccional constitucional, quien, fundamentalmente, manifiesta que la Municipalidad del cantón La Libertad expidió la Ordenanza de Higiene y Abasto, en vigencia, la misma que en su artículo 64 determina que antes de imponer sanción por las infracciones previstas en dicho cuerpo normativo se debe citar al infractor previo el trámite previsto en el Código de Procedimiento Penal para el juzgamiento de contravenciones, mandato este que ha sido inobservado, y se la ha privado del derecho a ejercer su defensa y por lo tanto, implica la vulneración de las garantías del debido proceso en virtud de lo cual, tuvo que recurrir a la acción de protección.

Además, expresa que ha obtenido los permisos correspondientes de las autoridades competentes durante el año 2011, citando, por ejemplo, el permiso de funcionamiento que le confirió la Intendencia de Policía de la provincia de Santa Elena.

Conforme a estos criterios, solicita que se declare sin lugar la demanda de acción extraordinaria de protección y se ratifique la vigencia de la garantía al debido proceso, en particular, del derecho a la defensa.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción constitucional en contra de la sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2.

### **Legitimación activa**

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción



extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)” y del artículo 439 ibídem, que establece: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente” en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección tiene por objeto preservar o restablecer los derechos consagrados en la Constitución de la República, en particular, el debido proceso y cuyos requisitos de admisibilidad se encuentran establecidos en el artículo 437 de la Carta Magna, a saber: “1) Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados; 2) Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución”.

Por su parte, el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuere atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Los requisitos formales y de procedibilidad de la acción extraordinaria de protección se encuentran previstos a partir de los artículos 58<sup>1</sup> y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este contexto, la Corte Constitucional respecto de la representación de la acción extraordinaria de protección, ha determinado:

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se

<sup>1</sup> Art. 58.- Objeto.- La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean vulnerados en las decisiones judiciales<sup>2</sup>.

En este contexto, se ha establecido que por intermedio de la acción extraordinaria de protección: “(...) el juez constitucional debe realizar un análisis sustancial de la cuestión controvertida, luego de lo cual, tiene la obligación, si el caso lo amerita, de declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales e inmediatamente ordenar su reparación integral, conforme lo prescribe el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República. En este escenario, las garantías jurisdiccionales determinan la obligación que tiene el juez constitucional en el control de los actos públicos, a efectos de que no se vulneren los derechos constitucionales; de este modo, las garantías constitucionales se orientan a dar sustento al Estado constitucional de derechos y justicia”<sup>3</sup>.

### **Determinación de los problemas jurídicos a resolver**

En esta oportunidad, la Corte Constitucional examinará si la sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2 tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso y enunciarlos de la siguiente manera:

- 1. La sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía establecida en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la Republica?**
- 2. La sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa**



<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador; sentencia No. 121-13-SEP-CC.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 049-10-SEP-CC,



**Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

**Resolución de los problemas jurídicos**

En el presente caso, la pretensión de los legitimados activos se refiere a que se deje sin efecto la sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2, porque a su criterio, al aceptar la referida acción de protección, se vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica, en tanto, no se respetó la autonomía administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Libertad en el ejercicio de sus funciones.

**1. La sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía establecida en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República?**

Los accionantes expresan que en la sentencia materia de la impugnación se ha vulnerado el debido proceso específicamente, en el derecho establecido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República que establece que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

La alegación realizada por los legitimados activos respecto del derecho constitucional antes enunciado, tiene estricta relación con el derecho al debido proceso, en tanto, consideran, que no se ha garantizado el cumplimiento de las normas preestablecidas para el caso concreto.

La Constitución de la República en su artículo 76 entre otras, establece:

(...) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

(...) 6. La Ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

La norma constitucional precedentemente enunciada establece que el debido proceso representa el concepto de prevención en tanto realiza la función de examinar que los actos de la administración y la judicatura no se remitan a criterios de discrecionalidad sino que sean producto de discernimientos revestidos de razonabilidad. En este sentido, el derecho al debido proceso se instituye en el límite material al eventual ejercicio arbitrario de las competencias y facultades de las autoridades del Estado.

En consonancia con la norma constitucional antes enunciada, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, en relación al debido proceso, ha manifestado que: “(...) conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada (...)”<sup>4</sup>.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte respectiva se ha pronunciado, mediante su jurisprudencia, señalando que el derecho al debido proceso se erige en el límite a la actividad estatal y por lo tanto hace relación al conjunto de requisitos que deben ser observados en las instancias procesales con el objeto de garantizar a los justiciables las condiciones necesarias para defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos<sup>5</sup>.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente se colige que el derecho al debido proceso representa la garantía destinada a impedir los abusos de poder por parte

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 200-12-SEP-CC.

<sup>5</sup> Cfr. Caso Baena Ricardo y otros (Panamá). Sentencia de 02 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párr.92; Caso Fermín Ramírez (Guatemala). Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. Párr 78.



de las autoridades, es decir, cumple la función de controlar que los procedimientos y decisiones jurisdiccionales o administrativas se sometan a las normas y principios constitucionales, cuya consecuencia es impedir que estas decisiones se tornen en ilegítimas, que amenacen, afecten o lesionen algún derecho constitucional, específicamente, como derivación de la vulneración de las reglas del debido proceso.

En concreto, el debido proceso involucra el concepto de prevención, en tanto se orienta a controlar que la administración y legislación no se circunscriban a los criterios de discrecionalidad, sino que su actividad se justifique mediante discernimientos que garanticen la razonabilidad. En este sentido, el derecho al debido proceso se constituye en el límite material frente al posible ejercicio arbitrario de las facultades por parte de las autoridades del Estado.

Con relación al caso *sub judice*, el fundamento de la presente acción jurisdiccional constitucional se refiere específicamente a que, según los accionantes, en la sentencia materia de la impugnación, presuntamente, no se consideró que el acto administrativo por el cual se clausuró el local de propiedad de la señora Gloria Calderón Sánchez, se realizó –a su criterio– porque contravino la Ordenanza Municipal de Higiene y Abasto del cantón La Libertad y por no contar con el permiso de funcionamiento establecido en la ley.

La sentencia impugnada, que ratificó la sentencia subida en grado y mediante la cual se dejó sin efecto el acto administrativo realizado por el Comisario Municipal del cantón La Libertad, por el cual se clausuró el local de venta de pollos perteneciente a la señora Gloria Calderón, estableció como argumentación central para confirmar la sentencia de la jueza *a quo*, que el referido comisario municipal inobservó lo dispuesto en el artículo 64 de la Ordenanza Municipal de Higiene y Abasto, mediante la cual se ordena citar al contraventor y que previo a aplicar la pena se debió seguir el trámite previsto en el Código de Procedimiento Penal para el juzgamiento de las contravenciones de primera clase, razón por la que se vulneró el derecho al debido proceso y otros, en contra de la propietaria del enunciado local comercial.

Al respecto conviene precisar que la Corte Constitucional mediante su jurisprudencia, ha destacado que:

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias del accionado o parte demandada, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que

quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades<sup>6</sup>.

Para efectos de análisis del caso *in examine*, conviene referir el texto del artículo 64 de la Ordenanza de Higiene y Abasto del cantón La Libertad (suplemento del Registro Oficial N.º 316 del 15 de abril de 2008) que dispone:

Para imponer las sanciones previstas en este capítulo, el Comisario Municipal citará al contraventor y seguirá para aplicarle la pena, el trámite establecido en el Código de Procedimiento Penal para el juzgamiento de las contravenciones de primera clase. Pero cuando se haya probado la infracción con las declaraciones o partes escritos de un funcionario del ramo, el Comisario deberá sentar un acta de juzgamiento sin articular prueba. Este documento será firmado también por el contraventor o por un testigo.

Cabe recalcar que el derecho al debido proceso garantiza a los justiciables la aplicación adecuada y eficaz de las normas sustantivas y procesales, tendientes a conceder confianza en la sustanciación procesal libre de toda arbitrariedad, y también para otorgarles la seguridad de ejercer eficientemente el derecho a la defensa.

Efectivamente, en la sentencia impugnada, el razonamiento principal sobre el cual se resolvió la acción de protección se remitió al análisis y aplicación de la norma contemplada en el artículo 64 de la referida ordenanza municipal que taxativa y fundamentalmente dispone que, previo a la aplicación de la sanción, se debe citar al/la presunto/a contraventor/a, o en su defecto, que exista una acta de juzgamiento; mandamientos estos que jamás fueron cumplidos por las autoridades municipales del cantón La Libertad.

Es patente que el acto procesal de citación tiene como efecto jurídico esencialmente el de hacer conocer a la parte demandada sobre las pretensiones o imputaciones realizadas por la parte actora en su contra, a efectos de que pueda ejercer su derecho constitucional a la defensa. En el caso *sub judice*, queda demostrado que los funcionarios del Municipio del Cantón La Libertad no cumplieron con la solemnidad procesal de citar en legal y debida forma a la señora Gloria Calderón Sánchez (dueña del local de venta de pollos) conforme así lo disponen las reglas del debido proceso contenidas en parte en el artículo 64 de la Ordenanza de Higiene y Abasto del cantón La Libertad y por lo tanto, impidieron que la presunta contraventora ejerza el derecho constitucional a la defensa y todas las garantías que este ofrece.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador; sentencia N.º 099-13-SEP-CC.



Los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena a través de la sentencia impugnada, consideraron que el actuar del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Libertad para clausurar el local de venta de pollos, vulneró efectivamente el derecho al debido proceso al no haberse seguido el procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ordenanza de Higiene y Abasto para el juzgamiento de las contravenciones.

Cabe insistir que el derecho al debido proceso exige de todas las autoridades judiciales y administrativas respetar y garantizar los derechos y que su materialización sea a través de los procedimientos previamente establecidos, capaces de evitar la consumación de la arbitrariedad, como en efecto ha ocurrido en el caso *in examine*, donde las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Libertad extralimitándose en su facultades, han irrespetado procedimientos normativos municipales que a la postre han producido vulneraciones del derecho constitucional al debido proceso.

En este contexto, la impugnación realizada por los accionantes respecto de que, a través de la sentencia impugnada, se ha vulnerado el derecho al debido proceso porque –a su criterio–, no se respetaron las normas que rigen la materia y se afectó su capacidad legislativa para dictar leyes (ordenanzas), carece de todo sustento constitucional, porque en la decisión objetada no consta ninguna disposición que pudiere alterar tales refutaciones, más bien, inversamente, los jueces han evidenciado serias afectaciones al debido proceso y por lo tanto, así lo han declarado.

Así, de la sentencia impugnada, no se advierte ninguna vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de aplicación del derecho de las partes, al contrario, ha sido respetado y garantizado a través de la sentencia impugnada.

**2. La sentencia dictada el 31 de agosto de 2011 a las 17h21, por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 368-2010-2, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

Al respecto, la Constitución de la República en el artículo 82, establece: “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”.

En concordancia con la norma constitucional antes puntualizada la Corte Constitucional mediante jurisprudencia y respecto de la seguridad jurídica, se ha pronunciado en los siguientes términos:

(...) es un valor jurídico implícito en nuestro orden constitucional y legal vigente en virtud del cual, el Estado provee a los individuos del conocimiento de las conductas que son permitidas, y dentro de las cuales las personas pueden actuar. Si no existiera este principio en una sociedad, las personas no podrían establecer un conocimiento certero de las actuaciones permitidas (...)<sup>7</sup>.

(...) la seguridad jurídica se constituye en un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa.

De lo enunciado en líneas antecedentes se deduce que la seguridad jurídica tiene como cometido principal el de garantizar a las personas la certidumbre de contar con operadores jurídicos competentes que actúen en defensa, protección y tutela de sus derechos, lo cual se traduce en el derecho del que todas las personas estamos investidas para conocer y tener certeza del ordenamiento jurídico que nos rige, en el desarrollo de nuestras actividades cotidianas en sociedad.

Es decir, la seguridad jurídica representa la garantía que permite disponer de claros y precisos modelos normativos de conducta, capaces de otorgar seguridad y viabilidad a las previsiones normativas.

Para sintetizar, la seguridad jurídica simboliza el derecho que tenemos todos los justiciables para tener certeza y conocer con anticipación la normativa pertinente a la que debemos sujetarnos.

Acorde a lo expuesto en líneas precedentes y remitiéndonos al caso *sub judice*, puede advertirse que la sentencia materia de la impugnación, dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena, garantizó el derecho a la seguridad jurídica en tanto, del análisis fáctico y normativo del caso concreto se evidenciaron arbitrariedades normativas cometidas por los funcionarios municipales, específicamente, al no haber otorgado estricto cumplimiento a la normativa (artículo 64 de la Ordenanza de Higiene y Abasto del cantón La Libertad) que rige el procedimiento previo a la aplicación de las

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0001-11-SEP-CC.



sanciones (clausura), lo cual, ciertamente, deviene en una desatención a la certeza normativa anunciada previamente.

El principio de seguridad jurídica demanda la observancia de las normas constitucionales y también la existencia de normas previas, claras y públicas destinadas a regular las actividades de la sociedad y que rigen para todos los actores sociales en particular, para las autoridades encargadas de administrar justicia, tendientes a otorgar seguridad normativa a los justiciables, responsabilidad esta que precisamente, ha sido acreditada mediante la sentencia impugnada, toda vez que del análisis procesal se ha podido comprobar la omisión en la aplicación de normas previas que gobiernan los procesos administrativos del Municipio del cantón La Libertad especialmente, para la aplicación de una determinada sanción, lo cual necesariamente ocasionó inseguridad jurídica.

De acuerdo a las consideraciones antes explicadas, se establece que los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, quienes dictaron la sentencia materia de la impugnación acorde a los principios y normas constitucionales, determinaron la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque efectivamente, a la propietaria del local comercial no se le respetó y garantizó la aplicación de las normas previas, claras y públicas establecidas en la Ordenanza de Higiene y Abasto del cantón La Libertad, que es el cuerpo normativo que establece el procedimiento previo a dictar la sanción correspondiente, razón por la que se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Finalmente, es menester precisar que la Corte Constitucional ha expresado que no cabe limitar o restringir la eficacia de la acción de protección a la existencia de recursos judiciales y administrativos de defensa, toda vez que el condicionamiento para su procedencia radica fundamentalmente en la existencia de vulneración de uno o varios derechos constitucionales.

En efecto, la Corte Constitucional al respecto, ha manifestado que:

(...) 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 esos 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. El juez constitucional cuando de la sustanciación de la garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de

índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (...)» sic.

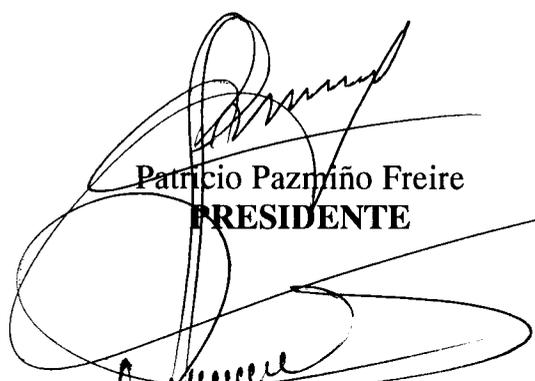
En conclusión cabe enfatizar que es justificada la intervención de la Corte Constitucional mediante la acción extraordinaria de protección, cuando se comprueba la vulneración de derechos constitucionales en los diferentes procedimientos jurisdiccionales, intervención que no procede en el caso *sub judice*, por cuanto, luego del análisis efectuado, no se advierte ninguna vulneración de los derechos constitucionales alegados por los legitimados activos.

### III. DECISIÓN

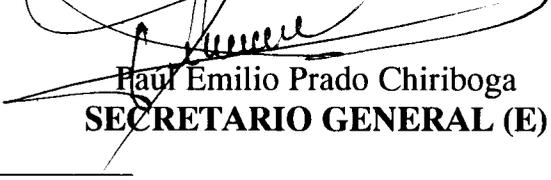
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

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



Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

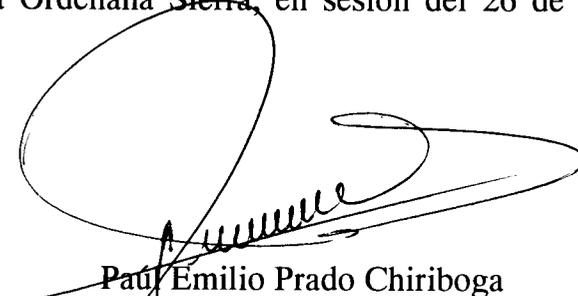


Paul Emilio Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (E)**

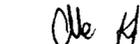
<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador; Sentencia No. 016-13-SEP-CC.



**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 26 de agosto del 2015. Lo certifico.



Paul Emilio Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (E)**

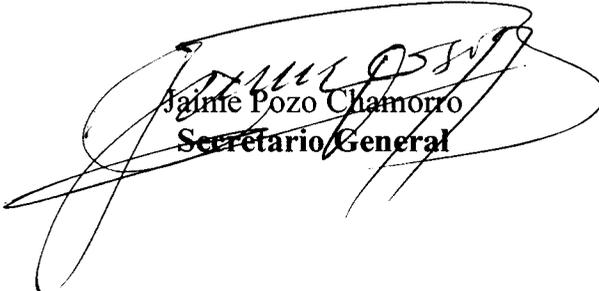
  
JPCH/mvv/rhsb



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1895-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 07 de septiembre del dos mil quince.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

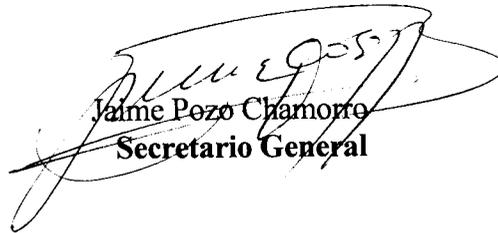
JPCH/LFJ



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO 1895-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los nueve y diez días del mes de septiembre del 2015 se notificó con copia certificada de la sentencia de 2 de septiembre del 2015, a los señores Marco Chango Jacho y Martha León González Alcalde y Síndico del gobierno autónomo descentralizado del cantón La Libertad en la casilla constitucional **1065** correo electrónico [aortiz@larreayortiz.com](mailto:aortiz@larreayortiz.com) ; Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante oficio 3973-CCE-SG-NOT-2015 y correo electrónico [xerverlardeabogado@hotmail.com](mailto:xerverlardeabogado@hotmail.com), a quienes se devuelve el expediente original 368-2010; Alcalde y Procurador Síndico del cantón La Libertad en las casillas judiciales **5318** y **1150**, Gloria Amanda Calderón Sánchez en la casilla constitucional **594**; procurador general del Estado en la casilla constitucional **18**; alcalde y procurador síndico del cantón Santa Elena en la casilla constitucional **1156**; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/svg



GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 449

<u>ACTOR</u>	<u>CASILLA CONSTITU CIONAL</u>	<u>DEMANDADO O TERCER INTERESADO</u>	<u>CASILLA CONSTIT UCIONAL</u>	<u>NRO. DE CASO</u>	<u>FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS</u>
Edison Ernesto Piguave Panchana	465	Procuraduría General del Estado	18	0005-11-IS	2 de septiembre del 2015
		Municipio de Salinas	326	0005-11-IS	2 de septiembre del 2015
		Procurador General del Estado	18	0040-14-IN	2 de septiembre del 2015
Fabián Salas Duarte, Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional	20	María Evigenia Gómez Leny	1142	0147-12-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015
		Ministro del Interior	075	0147-12-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015
		Procurador General del Estado	18	0147-12-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015
		Mario López Veloz	389	0147-12-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015
Jaime Patricio Chiriboga Guerrero	501	procurador general del Estado	18	1888-12-EP	SENT DE 19 DE AGOSTO DEL 2015
Marco Chango Jacho y Martha León González Alcalde y Síndico del gobierno autónomo descentralizado del cantón La Libertad	1065	Gloria Amanda Calderón Sánchez	594	1895-11-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015
		procurador general del Estado	18	1895-11-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015

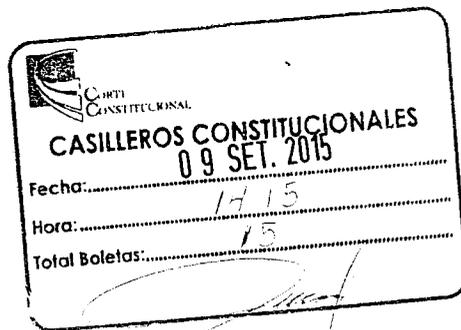
		alcalde y procurador sindico del cantón Santa Elena	1156	1895-11-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015
--	--	---	------	------------	-------------------------------------

Total de Boletas: ( 15) QUINCE

QUITO, D.M., SEPTIEMBRE 9 del 2.015



Sonia Velasco García  
AISTENTE ADMINISTRATIVA



CORTE CONSTITUCIONAL  
CASILLEROS CONSTITUCIONALES  
Fecha: 09 SET. 2015  
Hora: 14:15  
Total Boletas: 15



**GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No. 488**

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones, ARCOTEL	1491			0040-14-IN	SENT DE 2 DE SEPTIEMBRE DEL 2015
Fabián Salas Duarte, Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional	3948			0147-12-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015
		Bolívar Ayoví Cabeza y Jofre Dionicio Villalba Salabarría	3355	1888-12-EP	SENT DE 19 DE AGOSTO DEL 2015
Alcalde y Procurador Síndico del cantón La Libertad	5318 1150			1895-11-EP	SENT DE 26 DE AGOSTO DEL 2015

Total de Boletas: (5) CINCO

QUITO, D.M., SEPTIEMBRE 9 del 2015

  
**Sonia Velasco Garcia**  
ASISTENTE ADMINISTRATIVA

S EDC  
29  
15h3  
T



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

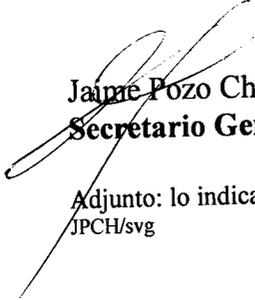
Quito D. M., septiembre 9 del 2015  
Oficio 3973 -CCE-SG-NOT-2015

Señores  
**JUECES DE LA SALA ÚNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA  
DE SANTA ELENA**  
Santa Elena

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia 281-15-SEP-CC 26 de agosto del 2015, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección 1895-12-EP, presentada Marco Chango Jacho y Martha León González en calidades de alcalde y procuradora síndica ( e ) del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Libertad. De igual manera se devuelve el expediente original constante en 110 fojas de primera instancia y 55 fojas de segunda instancia ( ref 368-2010.).

Atentamente,

  
**Jaime Pozo Chamorro**  
**Secretario General**

Adjunto: lo indicado  
JPCH/svg



Sonia Velasco  
CORTE

CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**De:** Sonia Velasco  
**Enviado el:** miércoles, 09 de septiembre de 2015 12:00  
**Para:** 'aortiz@larreayortiz.com'; 'xerverlardeabogado@hotmail.com'  
**Asunto:** Notificación  
**Datos adjuntos:** 1895-11-EP-sen.pdf