



Conto continuo - 127

CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Quito, D.M., 23 de julio de 2009

Sentencia N.º 016-09-SEP-CC

CASO: 0026-08-EP

Juez Constitucional Ponente: doctor Hernando Morales Vinueza

LA CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición

I. ANTECEDENTES

La señora Alba Sánchez presenta acción extraordinaria de protección, impugnando el auto ejecutoriado dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia el 08 de septiembre del 2008, dentro del recurso de casación signado con el número 205-2007, en el juicio que siguió contra la Policía Nacional del Ecuador, reclamando reparación por la vulneración del fundamental derecho humano a la vida de su hijo: Fabián Palacios Sánchez, quien, en el operativo de desalojo dispuesto por autoridades gubernamentales de Manabí, el 01 de septiembre de 1995, fuera arrollado por un carro antimotín y falleciera como consecuencia de tal suceso.

LA DEMANDA

Fundamentos de la demanda

- a) Señala la demanda que el menor Ider Fabián Palacios, hijo de la demandante, falleció como consecuencia del atropellamiento por un carro antimotines que arrasó con todo lo que encontró a su paso, cuando elementos de la Policía de Manabí, en cumplimiento de una disposición emanada del Gobernador e Intendente General de Policía de Manabí, procedieron, con armas de fuego, toletes y otros, al desalojo de las personas que habían invadido terrenos marginales de la ciudad de Portoviejo y reclamaban la venta de los mismos. En el juicio penal seguido, en sentencia del 29 de noviembre de 1999, se determinaron responsabilidades contra el Policía que conducía el carro antimotines, archivándose la causa el 14 de octubre del 2005.
- b) Por cuanto el juicio, dice, no derivó en plena aplicación de la ley, tanto porque el infractor no cumplió con la pena impuesta, cuanto porque la sucesora (víctima pasiva) no obtuvo el derecho de reparación a una evidente violación del derecho a la vida de su hijo, interpuso acción de amparo constitucional, el que concluyó con la resolución del 10 de marzo del 2003, que rechazó la causa diciendo que es improcedente.

[Firma manuscrita]

- c) El 14 de mayo del 2004, acogiéndose al procedimiento previsto en el Estatuto de Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva, inició juicio de reparación contra la Comandancia de la Policía Nacional del Ecuador, ante el Tribunal Contencioso-Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, contándose en el juicio con el Procurador General del Estado, a través de su representante en Manabí, para que vigile el proceso. La sentencia dictada en la causa N.º 96-2004 condenó a la Policía Nacional a pagar una indemnización económica, según parámetros trazados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- d) La Policía Nacional interpuso Recurso de Casación contra la sentencia dictada, recurso que por fallas legales en su estructuración fue rechazado y admitido el Recurso de Hecho presentado. Por otra parte, el Recurso de Casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado fue rechazado por no ser parte del proceso, así como su Recurso de Hecho, lo que se evidencia en la providencia del 05 de abril del 2007 emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo, subiendo, por tanto, el proceso ante la Corte Especializada de lo Contencioso-Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, solo con el Recurso de Hecho de la Policía Nacional, quedando la Procuraduría fuera del proceso, como consecuencia de lo dispuesto en el auto del 05 de abril del 2007.
- e) La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto de admisibilidad dictado el 08 de septiembre del 2008, inadmitió a trámite el Recurso de Casación interpuesto por la Policía Nacional, pero admitió el Recurso de Hecho presentado por la Procuraduría General del Estado, considerándolo parte procesal, a pesar de no haber sido demandada y de estar ejecutoriado el auto que le negó calidad de parte procesal.

Derechos que se consideran vulnerados

- 1.- La igualdad ante la ley, consagrada en el artículo 23, numeral 3 de la Constitución Política de 1998, que guarda armonía con el artículo 19 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- 2.- La seguridad jurídica, protegida en el artículo 23, numeral 26 de la Constitución Política de 1998 que guarda relación con el artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, por violación al principio procesal civil de cosa juzgada.

Considera vulnerados sus derechos por cuanto al admitir el recurso de hecho presentado por la Procuraduría General del Estado, que no fue parte demandada, se evidencia una práctica de privilegio procesal a favor del Estado cuando litiga contra sus ciudadanos y además porque la mala estructuración del recurso de casación interpuesto por la Policía Nacional no podía facultar a la Sala, endosarle subsidiaria, ilegal e inconstitucionalmente otro contendor.

cl
uu



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

3

Caso N.º 0026-08-EP

Pretensión

1. Se declare que la intervención del señor Procurador General del Estado en el Recurso de Casación N.º 205-2007, admitido como parte procesal, sin ser demandado y negada su participación en el trámite de casación, fue violatoria de las normas fundamentales consagradas en el artículo 23, numerales 3 y 26 de la Constitución Política de 1998, y que el único recurso procedente y tramitado fue el presentado por la Policía Nacional o, en su defecto, resolver, en forma general, que es inconstitucional la intervención del Procurador General del Estado como parte procesal en los juicios contra instituciones públicas cuando estas tengan personería jurídica y patrimonio propio.
2. Se disponga que el Proceso N.º 205-2007, que reposa en la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, regrese al Tribunal distrital N.º 4 de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Portoviejo, para que continúe con la ejecución de la sentencia.
3. De conformidad con el artículo 207 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, se liquiden los intereses generados 30 días después de que se ejecutó la sentencia del Tribunal Distrital N.º 4 de lo Contencioso Administrativo N.º 4.

Informes de los demandados y del Procurador General del Estado, y pronunciamiento del demandado en el proceso en el que se ha emitido el auto impugnado en esta causa

- a) Los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia informan que revisado el Expediente 205-07, cuyo Recurso de Casación fue aceptado a trámite el 08 de septiembre del 2008, siendo esa la última diligencia procesal efectuada, por lo tanto, de conformidad con la Ley de Casación, una vez admitido a trámite el recurso, procede dictar sentencia, situación que no ha ocurrido en el caso. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias y autos definitivos y en el presente caso se deduce la acción contra un auto que no es definitivo por lo que no se ha agotado el trámite previsto legalmente. Solicitan se rechace la acción.
- b) El doctor Néstor Arboleda, delegado del Procurador General del Estado, impugna la acción por haberse interpuesto respecto a un auto que no es definitivo, señalando que el auto definitivo es aquel que pone fin al proceso o al juicio, por plantear, de manera alternativa, la declaratoria de inconstitucionalidad de la intervención de la Procuraduría General del Estado. Niega que la intervención de la Procuraduría, en el juicio contencioso que se encuentra para conocimiento de la Corte Nacional de Justicia, viole la Constitución o la ley o afecte los derechos de la señora Sánchez Vera. Niega que exista vulneración a la igualdad ante la ley, ya que la intervención de la Procuraduría General del Estado, como representante judicial, estuvo y está prevista en la Constitución, así como en la Ley Orgánica de la Procuraduría. Alega

Handwritten initials

inexistencia de violación al derecho a la seguridad jurídica, derecho que se funda en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicables por parte de las autoridades competentes. La Procuraduría ejerce el patrocinio del Estado y sus instituciones desde su creación, y las leyes dictadas a lo largo de los años, como la actual, han previsto la posibilidad de su intervención en todo tipo de procesos que afecten el interés público.

- c) El Comandante General de la Policía Nacional alega que el acto impugnado no es definitivo, como prevé el artículo 94 de la Constitución; además, que el referido auto se encuentra fundamentado, siendo evidente que la intervención del Procurador General del Estado es de carácter obligatorio en un juicio en el que se persigue pago de indemnizaciones. Señala que el referido auto no vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, siendo la accionante quien pretende que se le dé un trato privilegiado, pues, el recurso de hecho y su aceptación es un procedimiento establecido en la ley que es general para todas las personas; tampoco existe vulneración a la seguridad jurídica, pues este es un derecho que también protege al Estado y sus instituciones; que la Procuraduría, en ejercicio de ese derecho, presentó el recurso ante la Corte Suprema, derecho que había sido violentado por el inferior.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad a lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección.

Procedencia de la acción extraordinaria de protección

La Constitución de la República crea la acción extraordinaria de protección, a fin de tutelar los derechos de las personas, vulnerados por decisiones de los jueces. Esta nueva garantía de derechos se enmarca en la vocación garantista y en el definitivo carácter normativo de la Constitución, que impone a todas las funciones, órganos y autoridades, actuar conforme con los mandatos constitucionales. No solo en nuestro país, sino en todos aquellos que han convertido a la constitución en una verdadera Norma, se hace imprescindible la adopción de medidas orientadas a controlar la sujeción de toda actividad pública a los contenidos constitucionales. En este mismo sentido, opina Catalina Botero: *"A partir de esta importante transformación, los distintos regímenes jurídicos han ido incorporando mecanismos eficaces para asegurar el sometimiento de todas las autoridades públicas a la constitución, es decir, para garantizar el control judicial de constitucionalidad de todos los actos jurídicos"*¹.

¹ Botero Catalina, La Acción de Tutela contra Providencias Judiciales, en *Teoría Constitucional y Políticas Públicas*, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 201

A
ca



CORTE CONSTITUCIONAL

Caso transitorio-BI-

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

5

Caso N.º 0026-08-EP

A diferencia de lo preceptuado en la anterior Constitución, que prohibía la acción de de amparo contra decisiones judiciales, actualmente los jueces, que también deben sujetar sus actuaciones a los preceptos constitucionales, se encuentran sometidos a control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, por vía de acción extraordinaria de protección, cuando en sus decisiones vulneren tanto el derecho al debido proceso como otros derechos de las personas.

Mediante esta acción pueden ser impugnadas sentencias y autos definitivos adoptados en los procedimientos judiciales y cuando se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios interpuestos en el término legal. Estos requisitos, determinados en el artículo 94 de la Constitución, configuran una garantía de carácter subsidiario, pues, es necesario agotar todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento procesal ecuatoriano.

Como nueva garantía de derechos incluida en la Constitución, la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta contra sentencias y autos definitivos, significando con ello que se trata de aquellos actos que ponen fin al juicio o a algún incidente dentro de éste, a diferencia de los decretos que son las providencias, mediante las cuales, el juez sustancia el proceso. Así, se colige de la definición que entrega el Código de Procedimiento Civil:

Art. 269.- Sentencia es la decisión del juez acerca del asunto o asuntos principales del juicio;

Art. 270.- Auto es la decisión del juez sobre algún incidente del juicio.

La diferenciación de los actos del juez se encuentra explicada por Devis Echandía, al plantear que son funciones del juez dirigir y decidir el litigio o resolver peticiones que, sin contradicción, se le presenten, facultades que pueden agruparse en cuatro categorías: de decisión, de coerción, de documentación y de ejecución. El ejercicio de estas facultades se realiza mediante actos adecuados que pueden ser de gobierno o de composición. "Los actos de gobierno procesal del juez son las órdenes, y los de composición procesal, las decisiones."² Los actos de composición son las sentencias y los autos, denominados interlocutorios, en tanto que los de gobierno procesal son los decretos de sustanciación, todos ellos son especies del género providencias.

Define Echandía a los denominados autos interlocutorios, como aquellos "que contienen alguna decisión sobre el contenido del asunto litigioso o que se investiga y que no corresponde a la sentencia, o que resuelve alguna cuestión procesal que puede afectar el derecho de las partes o la validez del proceso, es decir, que no se limitan al mero impulso procesal o gobierno del proceso"³

² Echandía Devis, *Teoría General del Proceso*, Buenos aires, Editorial Universitaria, 1977, p. 419

³ Echadía Devis, obra citada, p. 420

✓
de

La Carta Fundamental, al incorporar en el sistema de garantías jurisdiccionales de derechos la acción extraordinaria de protección, la limita, precisamente, a aquellos actos de composición procesal de los jueces, es decir, los actos de decisión.

El objeto de la demanda

Revisado el contenido de la demanda, se establece que la misma impugna la admisión del recurso de casación signado con el N.º 205-2007 en el juicio seguido en contra de la Policía Nacional del Ecuador, en demanda de reparación por la muerte de Fabián Palacios Sánchez, hijo de la demandante, señora Alba Sánchez Vera.

La providencia impugnada en esta acción, si bien se denominada Auto de Admisión del Recurso, en esencia, no constituye aquellos autos de composición o los denominados Autos de Decisión, como los que resuelven algún incidente del juicio o le ponen fin con carácter de sentencia por vicios de procedimiento; se trata de una providencia que, al aceptar a trámite un Recurso, permite que el juicio continúe ante la Corte Nacional de Justicia, en Casación, recurso cuyo fin es la revisión de la aplicación de las leyes, tanto sustantivas como procesales, realizada por los jueces en las sentencias dictadas y que puede concluir en la anulación de las mismas. Si se constata la existencia de los presupuestos establecidos en la Ley de Casación y la sustitución por otra que corrija los errores de la sentencia recurrida, el Recurso de Casación, como bien señala Enrique Cacer, contribuye *“a la seguridad jurídica y a la igualdad en la aplicación de la ley, mediante la doctrina que de un modo reiterado establezca dicho Tribunal al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.”*⁴

Tanto la Policía Nacional como el Procurador General del Estado, quienes, en cumplimiento de lo dispuesto por la Sala de Sustanciación, se pronunciaron sobre la demanda, impugnaron la procedencia de la misma por cuanto su objeto no es un auto definitivo, que constituye uno de los requisitos de procedibilidad de la acción extraordinaria de protección.

Esta Corte debe precisar que, pese a la inicial admisión de la demanda, la comprobación de que concurren los requisitos procesales puede abordarse o reconsiderarse en la Sentencia, de oficio o a instancia de parte, a fin de garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y actuar de conformidad con los presupuestos procedimentales, así como garantizar seguridad jurídica a todas las personas usuarias del sistema de justicia constitucional, de manera que si se admitió a trámite una demanda, la comprobación de la falta de los presupuestos de procedibilidad puede dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión, como en efecto decidirá esta Corte por encontrar que el auto de admisión del recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, no constituye un auto definitivo, pues, como se ha señalado, precisamente, permite que el juicio continúe hasta la decisión final que será adoptada por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia.

⁴ Enrique Cacer Lanne, La Constitución como Motivo del Recurso de Casación, *Cuadernos de Derecho Público*, Instituto Nacional de Administración Pública N.º 7, Madrid, Solana e Hijos, 1999, p. 112

d

or



CORTE CONSTITUCIONAL

Casos treinta y dos - 132 -

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

7

Caso N.º 0026-08-EP

La pretensión de la demanda

Si bien el objeto de la demanda no responde a los requisitos de procedibilidad de la acción extraordinaria de protección, hecho que impide que la Corte se pronuncie sobre el fondo de lo solicitado, es necesario señalar que las pretensiones contenidas en el escrito inicial de esta acción, son ajenas a la naturaleza de la misma, como la declaratoria de inconstitucionalidad de la participación del Procurador General del Estado como parte en los juicios contra personas públicas con personería jurídica o patrimonio propio, objetivo que es materia de acción de inconstitucionalidad; o la liquidación de intereses generados después de ejecutoriada la sentencia del Tribunal N.º 4 de lo Contencioso Administrativo, con sede en Portoviejo, pretensiones que también tornan improcedente a la acción.

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 período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA:

1. Desechar la Acción Extraordinaria de Protección planteada por la señora Alba Sánchez, por no cumplir con los requisitos de procedibilidad previstos en la Constitución de la República.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Dr. Patricio Pazmiño Freire

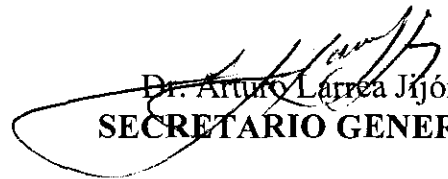
PRESIDENTE


Dr. Arturo Larrea Jijón

SECRETARIO GENERAL

d
ar
Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos a favor, de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega

y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los doctores: Diego Pazmiño Holguín y Manuel Viteri Olvera, en sesión del día jueves veintitrés de julio de dos mil nueve. Lo certifico.


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL