



CORTE
CONSTITUCIONAL

Quito, D. M., 03 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 096-12-SEP-CC

CASO N.º 1571-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Jueza constitucional ponente: Dra. Nina Pacari Vega

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 27 de octubre del 2010.

De conformidad con el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; en consecuencia, la solicitud no contraviene la norma citada.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 07 de diciembre del 2010 a las 17h09, avoca conocimiento de la presente causa y admite a trámite la acción, indicando que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma.

El 11 de enero del 2011 se efectuó en el Pleno de la Corte Constitucional el sorteo correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, según consta en el acta del sorteo, en donde el presente caso signado con el N.º 1571-10-EP correspondió a la Dra. Nina Pacari Vega como jueza constitucional sustanciadora.

Mediante auto del 18 de enero del 2011 a las 15h00 la jueza sustanciadora avoca conocimiento de esta acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera y artículos 194 numeral 3, y 195

inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disponiendo que se notifique con el contenido de esta providencia a los señores jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a los terceros con interés en la causa y al procurador general de Estado.

De la solicitud y sus argumentos

El 10 de septiembre del 2010, el contralmirante José Antonio Noritz Romero, en calidad de director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, fundamentando su solicitud en lo que establecen los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 34 y siguientes del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presenta esta acción extraordinaria de protección en los siguientes términos:

Que el señor Richard Andrés Barcia Guillen, en su calidad de representante legal de la Compañía HB CONSTRUCCIONES CONSTRUCBAR S. A., presentó una acción de protección en contra de la Ing. Gloria Sabando García, superintendente de Bancos y Seguros, y de la Dra. Paulina Guerrero Vivanco, intendenta nacional del Sistema de Seguro Privado, la misma que fue sustanciada por el señor juez cuarto de lo Civil y Mercantil de Guayaquil.

La pretensión del legitimado activo consistía en:

“...Solicito señor Juez que mediante sentencia se suspenda y se deje sin efecto por inconstitucional el Acto Administrativo impugnado, el Oficio No. INSP-2010-2265, de 15 de junio de 2010, emitido por la Dra. Paulina Guerrero Vivanco, Intendenta Nacional del Sistema de Seguro Privado, de la Superintendencia de Bancos y Seguros...”.

El mencionado acto administrativo impugnado del 15 de junio del 2010, fue dictado por la Dra. Paulina Guerrero Vivanco, en su calidad de intendenta nacional del Sistema de Seguro Privado, dentro del trámite administrativo que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas siguió en contra de la Compañía Centro Seguros CENSEG S. A., por la ejecución de catorce pólizas de garantía de fiel cumplimiento de contrato, cuyo beneficiario es el ISSFA para asegurar la compra de vivienda para sus afiliados y que la compañía aseguradora, pese a las reiteradas gestiones para su cumplimiento, no las honró.



Según el legitimado activo, el Acto Administrativo dictado por la autoridad mencionada fue realizado en estricto cumplimiento a la ley y normas que rigen las pólizas de seguro.

Que el señor juez cuarto de lo Civil del Guayas, el 6 de julio del 2010 dictó sentencia dentro de la acción de protección planteada por HB Construcciones CONSTRUCBAR S. A., en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros, disponiendo que declara sin lugar la acción de protección al considerar que al demandante no se le han vulnerado los derechos constitucionales dentro del acto administrativo que se impugna.

Esta resolución a su vez fue impugnada ante los señores jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, quienes resuelven revocar la sentencia del juez de primer nivel y en consecuencia aceptan la pretensión deducida por el actor y dejan sin efecto el acto administrativo impugnado, dictado por la Intendenta Nacional del Sistema de Seguro Privado.

De acuerdo al criterio del legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección, la sentencia dictada por los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulnera el derecho de las personas a tener una vivienda adecuada y digna, puesto que con esta resolución, la Compañía de Seguros Centro Seguros CENSEG S. A. no cumplirá con su obligación de honrar las pólizas de seguro que amparan los prestamos hipotecarios otorgados a los afiliados.

Igualmente, considera que la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala del Guayas es ilegítima, puesto que una acción constitucional de protección no cabe cuando se trata de actos administrativos que pueden ser impugnados por la vía judicial.

Con estos antecedentes, el legitimado activo solicita que se declare la violación de los derechos constitucionales y se confirme la sentencia dictada por el juez cuarto de lo Civil de Guayaquil, es decir, se declare la improcedencia de la acción de protección deducida por el señor Richard Barcia Guillen en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros y se acepte la acción extraordinaria de protección planteada por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

El 21 de septiembre del 2010, el doctor Fabián Navarro Dávila, procurador judicial y delegado de la señora superintendente de Bancos y Seguros, Ing.

Gloria Sabando García, interpone una acción extraordinaria de protección en los siguientes términos:

Que impugna mediante esta acción extraordinaria de protección la sentencia dictada el 31 de agosto del 2010 a las 15h35 por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 713-2010 propuesta por el señor Richard Barcia Guillen en contra de la señora Ing. Gloria Sabando García, superintendente de Bancos y Seguros y Dra. Paulina Guerrero Vivanco, intendente nacional del Sistema de Seguro Privado.

El señor Richard Barcia Guillen (presidente de la Compañía HB CONSTRUCCIONES CONSTRUCBAR S. A.), presenta acción de protección y solicita que se deje sin efecto el acto administrativo contenido en el oficio N.º INSP-2010-2265 del 15 de junio del 2010, emitido por la intendenta nacional del Sistema de Seguro Privado, que en lo principal dispone que: “en el término de cuarenta y ocho horas contados a partir de la notificación de este oficio, remita a este despacho copia certificada de las actas de finiquito correspondientes debidamente suscritas por la entidad asegurada en señal de aceptación y conformidad”, y lo hace porque la compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros Censeg S.A, les “conminan a entregarles la suma correspondiente al valor total asegurado para pagar dichas fianzas”.

Que la Superintendencia de Bancos y Seguros lo que ha hecho ante el requerimiento realizado por el contralmirante José Noritz Romero, director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA, es observar y aplicar el criterio vinculante del señor procurador general del Estado en oficio N.º 19754 del 30 de septiembre del 2004, respecto de una consulta formulada por el superintendente de Bancos y Seguros, tendiente a determinar cuál es el procedimiento que debe agotarse para que las empresas de seguros ejecuten las garantías de fianzas emitidas por las aseguradoras a favor del Estado y de las entidades de derecho público, que tiene las características de incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, que en lo principal determinó que la efectivización de esas garantías no debe supeditarse al trámite del reclamo administrativo previsto en el artículo 42 de la Ley General de Seguros.

Además, expone que el oficio del pronunciamiento del procurador general del Estado no ha sido impugnado ni modificado por ulterior ley, por lo tanto goza de plena legitimidad, el mismo que es vinculante, de acatamiento obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 numeral 3 de la Constitución y



del artículo 3 literal e y artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado para todo el sector público, fue emitido con anterioridad tanto del requerimiento del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), como del procedimiento precontractual, pronunciamiento que es recogido íntegramente en la Reforma Primera contenida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento 395 del 4 de agosto del 2008, que dispone:

“...1.- Las garantías establecidas en la letra c) del artículo 73 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública, otorgadas por las compañías de seguros, que por su naturaleza no son seguros sino cauciones, deberán ser incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato...” por lo que su pago se realizará sin tardanza, sin requisitos que dilaten su cancelación; por tanto, para hacerlas efectivas no es aplicable el reclamo administrativo establecido en el Art. 42 de Ley General de Seguros”.

Igualmente, expone que de acuerdo a los artículos 28, 76 y 105 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública y 83 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General a la ley ibídem, las garantías previstas en la ley se ejecutarán en los casos contemplados en ella y acompañando únicamente los siguientes documentos:

“Tratándose de pólizas de seguros de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo que se contrate en beneficio de las entidades previstas en el Art.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las empresas de seguros deben emitir las cumpliendo la exigencia de que sean incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, por lo que tienen la obligación de pagar el valor del seguro contratado, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes al pedido por escrito en que el asegurado o el beneficiario le requieran la ejecución.

Queda prohibido a las compañías aseguradoras en el caso de las mencionadas pólizas giradas en beneficio de las entidades previstas en el Art. 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, exigir al asegurado para el pago de la garantía, documentación adicional o el cumplimiento de trámite administrativo alguno. Cualquier cláusula en contrario, se entenderá como no escrita.

El incumplimiento de esta disposición dará lugar al establecimiento de las sanciones respectivas por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros, sin perjuicio de la suspensión inmediata de las operaciones”.

Respecto al “régimen de renovación de fianzas emitidas por las compañías de seguros para garantizar el cumplimiento de contratos celebrados con entidades del sector público, las mismas que tienen las características de incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato” la Superintendencia de Bancos y Seguros, mediante oficio N.º SBS-AG-2010-242 del 10 de marzo del 2010, solicitó al procurador general del Estado la ampliación del pronunciamiento contenido en el oficio N.º 12538 del 25 de febrero del 2010; sobre esta, el abogado del Estado expresa:

“...1.- la responsabilidad de la aseguradora no termina cuando no se pronuncia o se pronuncia en forma negativa a una solicitud de la Entidad Contratante que, de forma oportuna, solicita la renovación de la póliza que ampara contratos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, siempre que exista la convención en tal sentido, en los términos referidos en líneas anteriores; y,

2.- Bajo los mismos supuestos, en el caso de que no haya pronunciamiento o exista un pronunciamiento negativo sobre la renovación de la fianza (que conforme el numeral anterior se habría efectuado oportunamente), es procedente requerir el pago inmediato, ya que habría un incumplimiento de las obligaciones que adquirió la aseguradora que pretendía beneficiarse de su propia falta”.

En el presente caso no se trata del reclamo administrativo que establece el artículo 42 de la Ley de Seguros Privados como lo sostiene el actor, por tanto, no existe ningún expediente administrativo en curso; no se ha resuelto ningún reclamo porque el tema en cuestión no se sujeta al reclamo administrativo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General de Seguros por tratarse de garantías incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, pues por ser una PÓLIZA DE SEGURO DE FIEL CUMPLIMIENTO DE CONTRATO con características de incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, la entidad de control, en cumplimiento del dictamen vinculante del procurador general del Estado, constante en oficio N.º 19754 del 30 de septiembre del 2005, ha requerido a la compañía de Seguros, bajo prevenciones de ley, que remita COPIA DEL ACTA DE FINIQUITO.



Finalmente, el accionante considera que la sentencia dictada por la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el artículo 76 numerales 1, 3, 7 literal I, 82 y 424 de la Constitución de la República, por lo que solicita que se deje sin efecto la sentencia dictada el 31 de agosto del 2010.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Según el accionante, en la sentencia dictada el 31 de agosto del 2010, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se le ha vulnerado los siguientes derechos constitucionales: el derecho al debido proceso, derecho a ser juzgado por un juez competente, derecho a la motivación, el derecho a la seguridad jurídica y la supremacía constitucional.

Art. 30.- las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

“Art. 76.- 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:

No.1.- Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

No.3.- Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión, que al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley....Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

No. 7.1).- Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Art. 82.- 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.

Pretensión concreta

El legitimado activo solicita que se deje sin efecto la sentencia dictada el 31 de agosto del 2010, y se deje vigente la sentencia del 06 de julio del 2010, dictada por el juez cuarto de lo Civil de Guayaquil.

De la contestación y sus argumentos

Los doctores Fernando Grau Arostegui, Ab. David Ayala Ponce y Ab. Marco Quimis Villegas, en sus calidades de juez presidente y conjuces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, respectivamente, exponen lo siguiente:

Que el proceso N.º 713-2010 seguido en contra de Gloria Sabando García, Superintendente de Bancos y Seguros, y Dra. Paulina Guerrero Vivanco, intendenta nacional del Sistema de Seguro Privado, fue tramitado en esta sala que estaba integrada en ese entonces por los Drs. Carlos Luis Ortega Sánchez, Fausto Peralta Salas y Ab. Faustino Castro Tobar, presidente y conjuces permanentes, respectivamente.

Que dicho fallo fue notificado el 2 de septiembre del 2010, por lo cual dicha sala no estuvo integrada por ellos, ni tampoco tuvieron conocimiento de la resolución de la acción de protección.

El Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en virtud de lo preceptuado en los artículos 2 y 6 de la Codificación de la Ley Orgánica institucional y su reglamento, señala casillero judicial para futuras notificaciones.

Terceros con interés en la causa

El doctor Andrés Mancheno Ponce, procurador judicial de la empresa Centro Seguros Censeg S. A., en la presente acción extraordinaria de protección señala lo siguiente:

Que el artículo 42 reformado por la disposición reformativa primera a la Ley General de Seguros de la Ley s/n, Registro Oficial N.º 395-S, 4-VIII-2008, señala que:



“Toda empresa de seguros tiene la obligación de pagar el seguro contratando o la parte correspondiente a la pérdida debidamente comprobada, según sea el caso, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que el asegurado o beneficiario le presenten por escrito la correspondiente reclamación aparejada de los documentos que, según la póliza, sean necesarios, a menos que la empresa de seguros formule objeciones fundamentadas a tal reclamo, las mismas que deberán ser llevadas inmediatamente a conocimiento del Superintendente de Banco y Seguros.

Si el asegurado o el beneficiario se allana a las objeciones, la entidad de seguros pagará inmediatamente la indemnización acordada.

Si en este caso o en el que se venciere el plazo de cuarenta y cinco días fijado en el inciso primero, la empresa de seguros no efectuare el pago, el asegurado o el beneficiario pondrá este hecho en conocimiento del Superintendente de Banco y Seguros, quien, de verificar esta situación, ordenará el pago dentro de un plazo no mayor de quince días, junto con los intereses calculados a partir de los cuarenta y cinco días antes indicados, al tipo máximo convencional fijado de acuerdo con la ley. De no pagar dentro del plazo concedido dispondrá la liquidación forzosa de la empresa de seguros.

Si la empresa de seguros formule objeciones al reclamo y no se llegare a un acuerdo con el asegurado o beneficiario, la Superintendencia de Bancos y Seguros comprobará la existencia de los fundamentos de dichas objeciones y de no haberlos ordenará el pago, caso contrario lo rechazará.

El asegurado o beneficiario podrá acudir en juicio verbal sumario ante los jueces competentes o someter al arbitraje comercial o mediación, según sea el caso.

Tratándose de pólizas de seguros de fiel cumplimiento del contrato y de buen uso del anticipo que se contrate en beneficio de las entidades previstas en el art. 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las empresas de seguros deben emitirlos cumpliendo la exigencia de que sean incondicionales, irrevocables y de cobro inmediata, por lo que tienen la obligación de pagar el valor del seguro contratado, dentro del término de 48 horas siguientes al pedido por escrito en el que el asegurado o el beneficiario le requieran la ejecución.

Queda prohibido a las compañías aseguradoras en el caso de las mencionadas pólizas giradas en beneficio de las entidades previstas en el art. 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, exigir al asegurado para el pago de la garantía, documentación adicional o el cumplimiento de trámite administrativo alguno. Cualquier cláusula en contrario se entenderá no escrita.

El incumplimiento de esta disposición dará lugar al establecimiento de las sanciones respectivas por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros, sin perjuicio de la suspensión inmediata de las operaciones”.

La norma enuncia en su texto los supuestos y el procedimiento para su aplicación:

- 1.- Toda empresa de seguros tiene la obligación de “pagar al contratado o la parte correspondiente la pérdida debidamente comprobada, según sea el caso, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que el asegurado o beneficiario le presenten por escrito la correspondiente reclamación aparejada e los documentos que, según la póliza, sean necesarios (...)
- 2.- No tiene esa obligación cuando “la empresa de seguros formule objeciones fundamentales a tal reclamo, las mismas que deberán ser llevadas inmediatamente a conocimiento de la Superintendencia de Bancos y Seguros”.
- 3.- La norma cumple con el estándar de razonabilidad de dar oportunidad a la empresa aseguradora de poder objetar y fundamentar el reclamo de pago de la garantía y le corresponde a la autoridad decidir sobre esta controversia. Las objeciones que formula la empresa de seguros deberán ser analizadas por la autoridad administrativa de control, pues lo razonable es deducir que el legislador ordena poner en conocimiento de esta para que el órgano controlador las considere, las constate y las acepte o niegue, mediante una resolución administrativa.
- 4.- Solo si las objeciones no son objeto expreso de allanamiento por parte del asegurado y no son admitidas en acto administrativo motivado por el órgano competente de la Superintendencia de Bancos y Seguros nace la obligación de pago; está prohibido al funcionario con competencia administrativa, omitir en el procedimiento la respectiva resolución motivada, y ordenar el pago basándose únicamente en que las pólizas expedidas como garantías son incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato.



5.- Lo razonable es interpretar que la ley ordena la emisión de la resolución motivada, en sede administrativa, sobre el fondo de las objeciones planteadas por la aseguradora, en forma previa a la orden de pago y que luego de notificada opera la incondicionalidad, la irrevocabilidad y el cobro inmediato del valor garantizado. Caso contrario, resulta que el legislador estaría ordenando que el derecho a objetar el pago por parte de la aseguradora no sea considerado ni tomado en cuenta por la autoridad que ejerce la potestad y la competencia para decidir sobre este.

6.- La Intendencia Nacional de Seguros, cuando ordena el pago sin considerar las objeciones puestas en conocimiento de la autoridad por mandato de la misma ley, expide una decisión que no toma en cuenta y de aplicar las normas jurídicas relativas al derecho de la aseguradora, violando el debido proceso sustantivo.

En conclusión, queda clara la irrazonabilidad y consecuente arbitrariedad que se comete en el proceso de interpretación y aplicación de la ley que se sigue por parte de la autoridad administrativa y es su acto el vulnerador del derecho fundamental al debido proceso que conduce a un atentado al derecho a la propiedad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, 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, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal *d* y Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8, literal *b* y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Conforme ya lo ha expresado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso.

El objeto de la acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio

irremediable, al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

Determinación de los problemas jurídicos

Para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente, en base a los siguientes problemas jurídicos:

1.- La decisión judicial que se impugna ¿vulnera el derecho al debido proceso?

Carlos Bernal Pulido define dos dimensiones del derecho al debido proceso. La primera que circunscribe al debido proceso como un derecho que "protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio, dentro del marco de dichos procedimientos, de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás". Por otro lado, se trata también de "un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales"¹.

Desde este punto de vista, el debido proceso es el "axioma madre", el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar².

De esta manera, el debido proceso está integrado por varios sub-principios o sub-derechos que lo hacen efectivo. Algunos de ellos son el derecho a la defensa, el deber de las autoridades administrativas o judiciales de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y la garantía de que nadie podrá ser juzgado o sancionado por un acto u omisión que no esté tipificado en la ley, los cuales serán analizados a continuación.

En cuanto al derecho a la defensa, en palabras del tratadista colombiano Bernal Pulido, "se erige como uno de los principios integradores más importantes del debido proceso"³. Según este autor, "una de las razones más importantes que justifican la existencia del derecho a la defensa es la necesidad que tiene cada individuo de saber si en su contra se tramitan procesos, de intervenir en ellos y

¹ Carlos Bernal Pulido. *El Derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 337.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 011-09-SEP-CC, CASO: 0038-08-EP.

³ *Ibidem*



de controvertir las acusaciones y las pruebas que allí se obren"⁴. Por tanto, el derecho a la defensa abarca desde la posibilidad de concurrir a un proceso, formar parte del mismo y de esta manera poder defenderse al presentar y contradecir los alegatos y pruebas.

El derecho a la defensa se compone de varias garantías básicas, entre ellas la motivación de las resoluciones de los poderes públicos. Según la Constitución, artículo 76 numeral 7 literal I, todas resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas, es decir, a más de la enunciación de las normas en la que se funda una resolución, se debe exponer la pertinencia de su aplicación con los antecedentes de hecho, so pena de ser nulos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la motivación "es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión"⁵. La Corte Europea ha señalado por su parte que el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, pues "las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias"⁶.

Para establecer si efectivamente la decisión judicial que se impugna mediante esta acción extraordinaria de protección vulneró o no el derecho al debido proceso, en la especie del derecho a la defensa y la motivación de las resoluciones, es necesario remitirnos a un análisis más detallado de los puntos analizados en dicha sentencia.

En primer lugar, la sentencia que se impugna mediante esta acción extraordinaria de protección se expide dentro del juicio de acción de protección N.º 713-2010, seguido en contra de la Ing. Gloria Sabando García, superintendente de Bancos y Seguros y la Dra. Paulina Guerrero Vivanco, intendente nacional del Sistema de Seguro Privado. Los jueces de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, Dr. Carlos Luis Ortega Sánchez, Dr. Fausto Peralta Salas, conjuer permanente (e), y Ab. Faustino Castro Tobar, conjuer permanente, en el considerando **QUINTO** de la sentencia detallan cual es el objetivo de la acción de protección y señalan lo siguiente: "el objetivo

⁴ Ibidem.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. Vs. Ecuador.*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama*, supra nota 63, párrs. 152 y 153, y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez*, párr. 107.

principal de la acción de protección que en lo substancial se circunscribe al otorgamiento de la tutela judicial efectiva que permite a los jueces constitucionales adoptar medidas de suspensión o reparación tendientes a cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimo atribuible a una autoridad de la administración pública que haya causado un daño grave o irreparable que viole derechos fundamentales de las personas”.

Posteriormente, en el considerando **SÉPTIMO** de la sentencia se hace un análisis respecto de los efectos inmediatos del acto administrativo que vulneró derechos constitucionales respecto de la compañía de seguros, lo cual repercute sobre el actor, pues según se anota en la sentencia “El acto administrativo impugnado surte efectos inmediatos sobre la compañía de seguros, no obstante el acto *sub examine* repercute en los derechos del actor pues, siendo él quien solicita las pólizas, una ejecución indebida de las garantías lo obliga a responder”.

Ahora bien, respecto a la no procedencia de las vías ordinarias para la resolución del conflicto, la sentencia expone en el considerando **OCTAVO** que “en el caso concreto existe una tutela jurisdiccional urgentísima y perentoria”, pues se le concede a la compañía de seguros solo 48 horas para el cumplimiento de la orden que contiene.

En el considerando **NOVENO** de la sentencia, los jueces que expidieron la sentencia señalan que el artículo 42 de la Ley de Seguros “no debe interpretarse como excluyente de los derechos constitucionales que garantizan los artículos 86, 88 y 173 de la Constitución, ya que afirmar lo contrario conduce inevitablemente al juez a aceptar que la reglamentación legal de una determinada situación jurídica puede irse en contra de lo que establece el artículo 11.4 de la Constitución que dice por su parte que “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y de las garantías constitucionales”.

Y finalmente en el considerando **DÉCIMO** de la sentencia, los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Guayas realizan un análisis de la vulneración del derecho a la propiedad, al debido proceso y la seguridad jurídica, en el que se analiza la naturaleza de los contratos establecidos entre las partes, al señalar que: “ Las pólizas otorgadas a favor del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se emitieron para asegurar obligaciones del solicitante que es el afianzado, y si éstas no llegaron a generarse como consecuencia de la inexistencia de un contrato principal que se garantice, no existe obligación que la compañía de seguros, o que el actor de este juicio subsidiariamente deba cumplir”. (El subrayado no es parte del texto). Para llegar



a esta conclusión, los jueces que expidieron la sentencia realizan un análisis de lo dispuesto en el artículo 88 de la ERJAFE, para de esta manera aceptar la apelación de la acción de protección interpuesta, que en primera instancia fue rechazada.

En base a lo expuesto, esta Corte considera que en la sentencia, materia de esta acción extraordinaria de protección, se realizan varios análisis ajenos o impertinentes al espíritu u objetivo fundamental de una acción de protección, pues conforme lo dispone el artículo 88 de la Constitución y el artículo 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el objeto primordial de dicha garantía jurisdiccional es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales, sin que ello implique un análisis en cuanto a procedimientos legales o la existencia o no de un derecho, o una obligación de naturaleza contractual, como se anota en el considerando décimo de la sentencia aludida.

Adicionalmente, los jueces constitucionales que expidieron la sentencia, en el considerando noveno realizan un control constitucional de una norma al confrontarla con el artículo 11 numeral 4 de la Constitución, cuestión que tampoco es materia de una acción de protección conforme lo dispone la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por tanto, esta Corte advierte que la sentencia impugnada mediante esta acción extraordinaria de protección carece de motivación, pues en ella no se exponen los fundamentos de derecho y la pertinencia de su aplicación al caso concreto, ya que, como se anotó anteriormente, se somete a análisis cuestiones de mera legalidad e incluso un control de constitucionalidad que resultan ajenos a la garantía jurisdiccional propuesta.

Ahora bien, los legitimados activos argumentan que se ha vulnerado otro de los principios del debido proceso, determinado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, que establece lo siguiente:

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

Esta garantía básica del debido proceso constituye un principio fundamental para la existencia del Estado constitucional de derechos y justicia, indispensable para evitar la arbitrariedad en las decisiones y resoluciones de las autoridades administrativas o judiciales.

Al respecto, el Estado constitucional de derechos y justicia “se dota de una Constitución normativa, que sujeta todos los poderes a la legalidad, sitúa los derechos fundamentales en el centro del sistema y prevé para ellos garantías institucionales inéditas⁷.”

En este sentido y a criterio de la Corte, todas las autoridades administrativas y en el caso *sub judice*, las autoridades judiciales, de conformidad con lo establecido en la Constitución, deben ser garantes del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes para la conformación de un verdadero Estado constitucional de derechos y justicia en el que se respeten los derechos y se evite la arbitrariedad en la actuación de las autoridades dentro de un proceso.

A consideración de esta Corte, las autoridades judiciales que expedieron la sentencia no garantizaron el cumplimiento de las normas respecto de lo que dispone la Constitución, artículo 88 y artículo 35 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en cuanto a la acción de protección, pues en la sentencia que se impugna se resolvieron cuestiones de legalidad y de control de constitucional que no son atinentes a esta garantía jurisdiccional, vulnerando de esta manera lo dispuesto en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución.

Finalmente, el doctor Fabián Navarro Dávila, procurador judicial y delegado de la superintendente de Bancos y Seguros, señala que se ha vulnerado el derecho al debido proceso respecto del numeral 3 del artículo 76 de la Constitución, que dispone:

“Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión, que al momento de cometerse, no este 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. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

En virtud de este principio del debido proceso se garantiza no solo el principio de legalidad respecto de las acciones u omisiones y las penas, sino también que las personas sean juzgadas por una autoridad competente de conformidad con el debido proceso o con el trámite propio para cada procedimiento. Esta garantía básica del debido proceso no se aplica solamente en el derecho penal, sino en

⁷ Perfecto Andrés Ibáñez, *Justicia Penal, derechos y garantías*, Temis, Lima-Bogotá, 2007 pag. 95.



todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, ya que la vulneración de las garantías del debido proceso constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

Al respecto, esta Corte evidencia que no ha existido vulneración a la garantía del debido proceso constante en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, pues la sentencia que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección proviene de una garantía jurisdiccional que ha sido resuelta en apelación por los jueces competentes, por la supuesta vulneración de derechos constitucionales, mas no por el cometimiento de una infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, como puntualiza el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

2.- La sentencia judicial que se impugna ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

A criterio de esta Corte en resoluciones anteriores⁸, “la seguridad jurídica se entiende como la 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 éstos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce 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”⁹.

La seguridad jurídica es una garantía de certeza de que los derechos serán respetados, o que una situación jurídica no será cambiada sino por procedimientos establecidos previamente, es decir, 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.

El Ecuador, al ser un Estado constitucional de derechos y justicia, se encuentra sometido a lo establecido en la Constitución; en tal virtud, es importante que en todo proceso operen los preceptos establecidos en la Constitución y la ley, para

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 006-09-SEP-CC, Caso: 0002-08-EP.*

Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 0025-09-SEP-CC, Casos: 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP Acumulados.*

⁹ *Ibidem.*

que, de esta manera no exista la posibilidad de ser sujeto de arbitrariedades y cambios normativos injustos, irrazonables e imprevisibles¹⁰.

Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 82 de la Carta Magna y busca garantizar el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas.

Art. 82.- 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.

Esta Corte considera que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y derivado de ello el derecho a una tutela judicial efectiva imparcial y expedita de los derechos, conforme lo dispone el artículo 75 de la Constitución, pues las autoridades competentes, en este caso los jueces, Dr. Carlos Luis Ortega Sánchez, Dr. Fausto Peralta Sala, conjuerz permanente (e) y Ab. Faustino Castro Tobar, conjuerz permanente de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no aplicaron las normas previas y claras respecto de la acción de protección que constan en el artículo 88 de la Constitución y los artículos 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al resolver cuestiones ajenas a esta garantía jurisdiccional.

3.- ¿La resolución judicial que se impugna vulneró el derecho a la vivienda?

La Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a la vivienda digna y adecuada dentro del segundo capítulo de los “Derechos del buen vivir”, artículo 30:

Art. 30.- las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, sociales y culturales, en su artículo 11 reconoce el derecho a la vivienda ligado al reconocimiento de otros derechos:

¹⁰ GARCIA FALCONI, José, “La Corte Constitucional y la Acción Extraordinaria de Protección en la Nueva Constitución Política del Ecuador”, p. 233



Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En esta línea, y como lo ha señalado la Corte en sentencias anteriores, “partiendo de los conceptos expresados, se pueden configurar algunas garantías básicas o elementos, del derecho a la vivienda adecuada y digna, con independencia de las condiciones sociales, económicas y culturales del lugar donde se exige el cumplimiento del derecho, así tenemos:

- 1.-Seguridad jurídica de la tenencia.
2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras.
3. Gastos de vivienda soportables.
4. Vivienda habitable.
5. Vivienda asequible.
6. Lugar.
7. Adecuación cultural a la vivienda¹¹.

El contralmirante José Noritz Romero, director general del Instituto de Seguridad Social del IEES, considera que con la sentencia impugnada se ha vulnerado el derecho a la vivienda, ya que la compañía de Seguros Centro de Seguros CENSEG. S. A. no cumplirá con su obligación de honrar las pólizas de seguro que amparaban los préstamos hipotecarios otorgados a los afiliados, quienes sufrirán directamente las consecuencias.

Al respecto, esta Corte considera que no se ha vulnerado el derecho a la vivienda, pues el argumento del legitimado activo radica en la exigibilidad de obligaciones contractuales entre las partes, cuestiones que deben ser dilucidadas mediante los mecanismos legales correspondientes y no mediante esta garantía jurisdiccional, que tiene como objetivo fundamental la defensa de los derechos

¹¹ Flores D' Arcais, "El Derecho a una Vivienda Digna y Decorosa" citado en Sentencia N.º 026-10-SEP-CC, CASO No. 0343-09-EP, Juez Ponente Dr. Edgar Zárate.

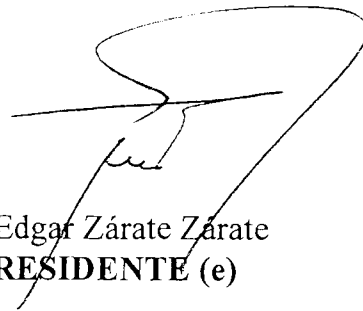
constitucionales y las normas del debido proceso ante la vulneración de estos a través sentencias o autos firmes o ejecutoriados.

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. Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 75, 76 numeral 1, y 76 numeral 7 literal I, y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por los accionantes.
3. Como medida de reparación integral se deberá ejecutar de manera inmediata la sentencia expedida en primera instancia por parte del juez cuarto de lo Civil del Guayas, con su correspondiente aclaración.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



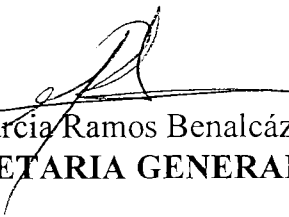
Dr. Edgar Zárate Zárate
PRESIDENTE (e)




Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL



Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Freddy Donoso Páramo y Edgar Zárate Zárate, sin contar con la presencia del doctor Patricio Herrera Betancourt, en sesión extraordinaria del día martes tres de abril del dos mil doce. Lo certifico:


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ccp/msh




CORTE
CONSTITUCIONAL

CAUSA 1571-10-EP

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 08 de mayo de dos mil doce.- Lo certifico.

Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca