



Quito. D. M., 19 de marzo del 2014

SENTENCIA N.º 045-14-SEP-CC

CASO N.º 0748-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparecen los señores Miriam Guartán Serrano, Adrián Zenteno Narváez, Alejandro Sigüenza Durán, Diana Reinoso Brito y Calos Toledo Sigcha, por sus propios derechos, amparados en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012.

El 15 de mayo de 2012 la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011), certificó que en referencia a la acción N.º 0748-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 22 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinuesa, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0748-12-EP.

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

En virtud del sorteo de las causas realizado ante el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, se remitió el expediente a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez.

Mediante providencia del 02 de abril de 2013, la jueza constitucional, avocó conocimiento de la presente causa. Mediante memorando N.º 0074-2013-CCE-MCMS del 10 de junio de 2013, el expediente fue enviado a la Secretaría Técnica Jurisdiccional, a fin de que se sirva brindar un insumo jurídico; posteriormente, dicha dependencia lo remitió al despacho de la jueza constitucional ponente mediante memorando N.º 001-STJ-CC-2014 del 06 de enero del 2014.

Argumentos planteados en la demanda

Los legitimados activos Miriam Guartán Serrano, Adrián Zenteno Narváez, Alejandro Sigüenza Durán, Diana Reinoso Brito y Calos Toledo Sigcha presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, y señalan que el proceso se origina en la acción de protección presentada por los señores William Dimas Aucay Aucay, Fausto Rodrigo Sacasari Chuquimarca, Olga Emperatriz Alvarado Barahona, Manuel Anselmo Lalvay Guamán, María Carmela Lalvay Calle, Jessica Lorena Narváez Narváez, Rafael María Narváez Narváez, Dilma Yolanda Chica Alvarado, Elvia Margarita Narváez Narváez, Margarita Eulalia Barreto Constante, Rosa Edilma Chávez, José Aurelio Panamá Palacios, Alexandra del Carmen Cedillo Jiménez, María Natividad Narváez Narváez, María Santos Alvarracín Llivipuma, José Luis Sánchez Quezada, Rosa Clementina Merchán Zari, Rober Mesías Dota Erreyes, Ilda Targelia Sarmiento Yunga, Zoila Rosa Margarita Bermeo Herrera, Rosario Guamán Heras, Juan Ponciano Carpio Mogrovejo, Rosa Margarita Tapia Illescas, Efrén Guamán Heras y María Carmen Sánchez Quezada, ciudadanos del cantón Santa Isabel, quienes demandaron que se deje sin efecto la convocatoria a sesión extraordinaria del 16 de mayo de 2011, realizada por la vicealcaldesa del cantón Santa Isabel, así como la resolución del Concejo Cantonal del cantón Santa Isabel emitida el 19 de mayo de 2011, en la que se resolvió destituir al señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón del cargo de alcalde del cantón, por cuanto se vulneraron los derechos constitucionales de protección como el debido proceso, al no haberse permitido el derecho a la defensa al afectado directo, y solicitan como reparación integral que se ordene la inmediata restitución del señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón al cargo de alcalde del cantón Santa Isabel, demanda que fue rechazada.



En apelación, con sentencia de mayoría dictada por los conjuces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, doctores Ingrid Mogrovejo Jaramillo y Kléver Puentes Peña, se aceptó la demanda. Los accionantes impugnan esta sentencia y señalan que los conjuces de la Sala han pretendido tender un velo de legalidad para tapar los errores y la contravención al ordenamiento constitucional del señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón, desconociendo normas constitucionales y legales expresas, sacrificando la justicia, al privar a los accionantes de un juez imparcial y a un juicio justo, al determinar que el I. Concejo Cantonal era incompetente para resolver la destitución del señor Manuel Quezada de su cargo de alcalde de Santa Isabel, rompiendo e inaplicando sin análisis jurídico ni motivación alguna los artículos 86 numeral 4 de la Constitución de la República; 23 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 22 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la resolución constitucional dictada por la jueza multicompetente del cantón Santa Isabel del 01 de marzo de 2011, que determinan que es el I. Concejo Cantonal la autoridad competente para conocer y resolver la destitución del alcalde del cantón ante el incumplimiento de la sentencia constitucional.

Por otra parte, los accionantes señalan que resulta por demás curioso que se haya aceptado la demanda, pese a la constancia procesal sentada por los jueces titulares, que en providencia del 10 de febrero de 2012, dentro de la acción de protección 058-2012, dan fe de la cosa juzgada y de que el señor Manuel Quezada ha presentado ya una acción anterior de modo directo, por lo que los jueces de la Sala, en el numeral tercero de la providencia, manifiestan: “La sala, luego de un estudio detenido y minucioso del proceso, encuentra que el mismo se refiere a hechos y personas sobre los cuales ya emitió resolución en la acción de protección No. 497-11 planteada por el señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón en contra de Mirian Guartán y otros, en consecuencia los suscritos jueces provinciales nos encontramos inmersos en lo previsto en los numerales 6 y 9 del artículo 865 del Código de Procedimiento Civil. Por lo expuesto presentamos la excusa para la resolución de esta causa ante los señores conjuces de la Sala [...]”.

Derechos presuntamente transgredidos

Los legitimados activos señalan que la sentencia vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso formal y material, además que en el proceso no se verifica que exista legítimo contradictor, ya que no les correspondía a los conjuces determinar la persona que debe ser obligada en el juicio sino a la parte interesada, ya que en el proceso no se demandó a los legítimos representantes del

Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Santa Isabel. Por otra parte los accionantes señalan que la vía utilizada para demandar un acto administrativo firme no es la acción de protección, por lo que se vulneró la garantía prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República, entre otros derechos constitucionales que deben ser reparados.

Pretensión concreta

Los accionantes solicitan que mediante sentencia se declare lo siguiente:

1. “Que en el voto de mayoría de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, con fecha 22 de marzo de 2012, a las 14h55, se han vulnerado nuestros derechos fundamentales al debido proceso, al derecho a la defensa, a la seguridad jurídica, a una tutela efectiva, imparcial y expedita, omitiendo utilizar los principios rectores que consagra la Constitución de la República para el ejercicio y aplicación de los derechos.
2. Se repare integral, material e inmaterialmente el daño que la sentencia objeto de la presente acción por su inobservancia ha ocasionado a nuestros derechos fundamentales, dejando sin valor y efecto jurídico alguno la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay con fecha 22 de marzo de 2012, a las 14h55, aclarada mediante providencia de fecha 3 de abril de 2012, a las 8h30”.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna, mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, misma que en su parte pertinente señala:

“SALA DE CONJUECES DE LA SALA LABORAL, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY. ACCIÓN DE PROTECCIÓN NO. 58-2012 FALLO DE MAYORIA CONJUEZ PONENTE. Dr. Kléver Puente Peña
Cuenca, 22 de marzo del 2012.- las 14h55. VISTOS.- (...)
“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA



CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, acoge el recurso de apelación presentada por los accionantes, se revoca la sentencia dictada por la señora Juez a quo, se declara con lugar la acción de protección deducida (...) se deja sin efecto la convocatoria a sesión extraordinaria realizada por la señora Vicealcaldesa Miriam Guartán Serrano, con fecha 16 de mayo de 2011 así como la resolución del accionado Concejo Cantonal del cantón Santa Isabel emitida con fecha 19 de mayo del 2011 en la que resolvió destituir al señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón del cargo de Alcalde, por cuanto se vulneraron los derechos fundamentales de protección como la garantía básica constitucional al debido proceso al no haberse permitido el derecho a la defensa del afectado directo. (...)”

Contestación a la demanda

Comparecen los doctores Ingrid Mogrovejo Jaramillo y Kléver Puente Peña, conjuces provinciales de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, y señalan que en la sentencia se han aplicado en forma directa las normas constitucionales, actuando con independencia e imparcialidad en un caso en el que se encontraban en disputa intereses políticos en un mismo cantón, aplicando principios como la tutela judicial efectiva, resolviendo las pretensiones y excepciones presentadas por los litigantes sobre la única base de la Constitución de la República, los instrumentos internacionales de derechos humanos, la ley y los méritos procesales, cuidando en todo momento garantizar los derechos de protección y específicamente el derecho al debido proceso de las partes.

Que el argumento respecto a que no existe legitimado activo constituye un desacierto jurídico, pues en el caso se aplicó el numeral 1 del artículo 11 de la Constitución de la República, que ordena “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento”, asimismo el numeral 1 del artículo 86 permite a cualquier persona o grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad proponer las acciones previstas en la Constitución de la República; y que, el segundo inciso del numeral 3 del artículo 11 dispone claramente “[...] para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirá condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución de la República y la ley [...]”, en concordancia con el numeral 2 del artículo 86, que prevé las normas de procedimiento. Con estos argumentos los conjuces de la Sala consideran que esta justiciada la legitimación activa.

Que en todo momento se garantizó la participación de los accionantes, mismos que comparecieron en calidades de alcaldesa y procurador síndico municipal, presentando y adjuntando documentación que demostraba tal calidad, ejerciendo su derecho a la defensa, como representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, es decir, alcaldesa y Concejo Municipal propusieron excepciones y litigaron en base a sus intereses, contando con la defensa técnica debida, incluso acudieron a dos audiencias de estrados en la Corte Provincial, en donde señalaron que comparecían como representantes del GAD: por lo tanto, argumentar que se los ha dejado en indefensión porque no ha existido intervención del legítimo contradictor no solo que es improcedente, sino contrario con la realidad procesal y más bien evidencia un abuso de las normas jurídicas para poder plantear infundadamente una acción extraordinaria de protección.

Que durante el proceso y en sentencia se garantizaron los derechos constitucionales de las partes y que en el proceso administrativo de destitución del señor Manuel Quezada, alcalde del cantón Santa Isabel, se vulneraron derechos constitucionales, ya que no se garantizó el derecho del señor Quezada al debido proceso ni se observó la normativa contemplada en el COOTAD para la destitución y separación del cargo del alcalde, ya que se le impidió al alcalde estar presente en la sesión que trató su destitución, entre otras vulneraciones, por lo que el fallo impugnado ha tratado de precautelar este derecho fundamental a ser juzgado y sancionado conforme a la Constitución de la República y la ley, salvaguardando el derecho constitucional a la defensa.

Que no existe vulneración a la seguridad jurídica en vista de que los conjuces de la Sala han garantizado la participación de las partes, procurando que las mismas no sean sujetas a indefensión.

Respecto a la cosa juzgada, los conjuces señalan que esta fue planteada como excepción en la acción de protección y que la Sala realizó el análisis y consideraciones necesarias al respecto, ya que en la primera sentencia, a la que hacen referencia los accionantes, emitida el 26 de julio de 2011 por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la Sala resolvió inadmitir la acción de protección, considerando en lo esencial que no existió legitimación pasiva en la causa, no existió legítimo contradictor por lo que “inadmite” la acción y no se pronuncia sobre el derecho en el fondo. Indica que “no es posible admitir el conocimiento de los asuntos de fondo planteados en relación a la acción”, ya que mal se puede ordenar una reparación por violación de derechos constitucionales a quien no ha sido requerido en la causa y no ha ejercido su derecho a la defensa, por lo que al no existir legitimación pasiva, no



es posible admitir el conocimiento de los asuntos de fondo planteados en relación a la acción, por lo que al no existir pronunciamiento de fondo mal podría hablarse de la posibilidad de que se vuelva inejecutable la sentencia.

Así, los conjuces señalan que no se han consolidado los elementos necesarios para que exista cosa juzgada, más aun tratándose de una acción de protección de derechos constitucionales en donde, por disposición del último inciso del artículo 11 numeral 3 de la Constitución de la República: “Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”.

Respecto a que existe acto administrativo en firme, los conjuces señalan que al tratarse de una acción de protección, no correspondía analizar el acto administrativo como una manifestación de la autoridad competente, en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos y cuya nulidad, por adolecer de algún vicio de legalidad, correspondía resolver a los jueces de lo contencioso administrativo, por cuanto a los jueces constitucionales no les compete realizar el análisis de legalidad; y que las consideraciones de la Sala respecto a la actuación del Concejo Municipal se han encaminado a constatar si hubo o no violación de derechos constitucionales, que claro está, constan recogidos en la Constitución de la República, y por la correspondencia y armonía, también en normas de jerarquía inferior como es el COOTAD. El privar a una persona de su derecho a la legítima defensa, como lo hizo el Concejo Municipal, no es un mero ataque a la legalidad del ordenamiento jurídico, sino una clara, evidente y notoria violación a los principios, derechos, garantías y normas constitucionales.

Asimismo, los jueces resaltan que dentro de la acción de acceso a la información pública, señalada por los accionantes, jamás se ordenó la destitución del alcalde, sino el inicio de un procedimiento para la eventual destitución, y que se notifique al concejo cantonal para que se proceda conforme a la ley. Sería un desconocimiento del avance jurídico constitucional creer que en el procedimiento para la eventual destitución, no puede intervenir la persona a quien posiblemente se va a destituir, como igualmente es otro desacierto no aplicar las normas previas, claras, públicas que para tal efecto establece la ley, por lo que más bien es claro que quienes no cumplieron con la disposición de la jueza, en el marco constitucional y legal vigente ya en ese entonces, fue la señora vicealcaldesa y el órgano colegiado concejo cantonal.

Con estas consideraciones, los conjuces señalan que en la sentencia impugnada no existe vulneraciones a los derechos constitucionales alegados por los accionantes, por lo que la acción extraordinaria ha sido interpuesta sin fundamento alguno, debiendo la Corte Constitucional verificar lo señalado.

Comparecencia de terceros interesados

Comparece mediante escrito del 17 de julio de 2012, el Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y señala casilla constitucional para recibir notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; artículo 3 numeral 8 literal b y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En el caso concreto, los accionantes impugnan la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República. En esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.



La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, que es la Corte Constitucional¹.

Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si en la sentencia impugnada se han vulnerado derechos constitucionales; para el efecto, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012 ¿vulnera el derecho a la defensa de los accionantes en la garantía a no ser privados de la misma en ninguna etapa o grado del procedimiento, consagrado en el artículo 76, numeral 7 literal a de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada, ¿vulneró la garantía de impugnabilidad de los actos administrativos, tanto en la vía administrativa como en la judicial, prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012 ¿vulnera el derecho a la defensa de los accionantes en la garantía a no ser privados de la misma en ninguna etapa o grado del procedimiento, consagrado en el artículo 76, numeral 7 literal a de la Constitución de la República?**

El artículo 76 de la Constitución de la República establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso; este derecho se compone de algunas garantías básicas,

¹Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 043-11-SEP-CC, caso N.º 0385-11-EP.

mismas que constituyen presupuestos esenciales para la validez de los procesos; las garantías del debido proceso, entre las que se cuenta con el derecho de defensa, la contradicción, la legalidad, entre otras, son mandatos de observancia obligatoria en la tramitación de las causas; en consecuencia, cualquier norma procedimental de categoría inferior a la Constitución de la República que impida su ejercicio es manifiestamente inconstitucional. Esta garantía constituye un blindaje ciudadano ante la arbitrariedad en la sustanciación de las causas, y una herramienta fundamental para legitimar la actuación de los administradores de justicia.

El derecho a la defensa es el que tiene toda persona contra quien se ha instaurado un proceso, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos frente a él; en este sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción ante la acción, permitiendo que el accionado pueda ser oído, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora².

En el caso *sub júdice*, los accionantes señalan que la sentencia dictada por los conjuces de la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, le causó indefensión al gobierno autónomo descentralizado (GAD) municipal de Santa Isabel, en vista de que en el proceso existe falta de legitimación pasiva, ya que no se demandó a los legítimos representantes del GAD municipal, situación que debió ser considerada *prima facie* por los juzgadores, a fin de garantizar la vigencia del derecho a la defensa.

Por esta razón, los accionantes señalan que se cometió un grave error, ya que el derecho público enseña que las personas jurídicas requieren una persona natural que los represente, y en el caso del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, sus representantes son su alcalde y procurador síndico, y que los conjuces de la Sala, usando conceptos doctrinarios, rompen las reglas de un Estado de derecho y resuelven la causa sin considerar la falta de legitimación pasiva existente en el proceso.

Finalmente, señalan que si bien los accionantes licenciada Miriam Guartán y doctor Leonardo Aguirre comparecieron en el proceso de acción de protección, en calidades de alcaldesa y procurador síndico municipal, fue como terceros perjudicados en la causa, a fin de indicar que la acción propuesta adolecía de este grave vicio procedimental y advertir el riesgo de una posible omisión sobre este punto.

² Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 212-12-SEP-CC, caso N.º 1259-11-EP.



Frente a estas interrogantes, la Corte Constitucional considera que el examen de constitucionalidad va a estar encaminado a determinar si en el caso *sub júdice*, se le causó indefensión al gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel.

Conforme consta a fojas 7 del expediente, comparecieron ante el juez de garantías constitucionales de Santa Isabel los señores “William Dimas Aucay Aucay, Fausto Rodrigo Sacasari Chuquimarca, Olga Emperatriz Alvarado Barahona, Manuel Anselmo Lalvay Guamán, María Carmela Lalvay Calle, Jessica Lorena Narváez, Rafael María Narváez Narváez, Dilma Yolanda Chica Alvarado, Elvia Margarita Narváez Narváez, Margarita Eulalia Barreto Constante, Rosa Edilma Chávez, José Aurelio Panamá Palacios, Alexandra del Carmen Cedillo Jiménez, María Natividad Narváez Narváez, María Santos Alvarracín Llivipuma, José Luis Sánchez Quezada, Rosa Clementina Merchán Zari, Rober Mesías Dota Erreyes, Ilda Targelia Sarmiento Yunga, Zoila Rosa Margarita Bermeo Herrera, Rosario Guamán Heras, Juan Ponciano Carpio Mogrovejo, Rosa Margarita Tapia Illescas, Efrén Guamán Heras, y María Carmen Sánchez Quezada”, quienes vía acción de protección, impugnaron la convocatoria a sesión extraordinaria del I. Concejo Cantonal de Santa Isabel del 16 de mayo de 2011, dispuesta por la señora vicealcaldesa del referido cantón y la resolución del Concejo Cantonal de Santa Isabel, emitida el 19 de mayo de 2011, en la que se resolvió destituir al señor Manuel Rodrigo Quezada Ramón del cargo de alcalde de dicho cantón. Estos ciudadanos identificaron en su demanda como las personas y órganos accionados a la vicealcaldesa del cantón, licenciada Miriam Guartán, y al Concejo Cantonal integrado por los concejales Adrián Zenteno, Diana Reinoso, Alejandro Sigüenza D., Calos Toledo, Miriam Guartán, Efrén León, Catalina Durán y Francisco Pizarro.

Ahora bien, conforme lo señala el artículo 60 literal a del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), le corresponde al alcalde o alcaldesa, “ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal, y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico”. En atención a esta norma, es claro que la representación legal del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, frente a cualquier demanda planteada en su contra o en contra de sus órganos, le correspondía al alcalde o alcaldesa y al procurador síndico municipal del cantón.

En este sentido, atendiendo a lo solicitado por los accionantes y conforme lo dispone la ley, para garantizar el derecho a la defensa del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, en el proceso se debió contar con

sus legítimos representantes, ya que en caso de no contarse con estos, se vulneraría en forma clara el derecho constitucional a la defensa.

Respecto a la vulneración alegada, los conjuces de la Sala Especializada de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dando contestación a la presente acción extraordinaria de protección, señalan que durante el proceso de acción de protección estuvo garantizado en todo momento el derecho a la defensa del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, ya que tanto la licenciada Mirian Guartán como el Dr. Leonardo Aguirre, comparecieron desde el primer momento en el proceso, en calidad de alcaldesa y procurador síndico municipal respectivamente, calidades que han justificado presentando documentación de respaldo constante a fojas 588 a 590 del proceso.

En el caso *sub júdice*, los accionantes señalan que se causó indefensión al gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, en vista que no existió legitimación pasiva, ya que en la acción de protección se demandó a determinadas autoridades del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, pero no a quienes por mandato de la ley ostentan esta representación.

Frente a esta aseveración, la Corte Constitucional considera que si bien la demanda de acción de protección no estuvo dirigida en contra de los representantes legales del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, esta falencia fue subsanada, ya que los señores Mirian Guartán y Fredy Leonardo Aguirre estuvieron presentes durante todo el proceso, siendo su primera comparecencia en primera instancia durante la audiencia oral y pública realizada el 07 de enero de 2012 a las 08:30, señalada por la jueza temporal del Juzgado XIII Multicompetente de Santa Isabel, en donde justificaron que comparecen como alcaldesa y procurador síndico del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel, calidades que fueron debidamente justificadas, razón por la cual, desde el primer momento procesal estuvo garantizado el derecho a la defensa del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel en el proceso. Asimismo, se observa la participación activa en todas las etapas procesales, tanto de la alcaldesa como del procurador síndico del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal de Santa Isabel.

Lo que busca la garantía constitucional de no ser privado del derecho a la defensa, es garantizar que las partes procesales puedan ejercitar sin limitaciones este derecho en todas las etapas del procedimiento; y en vista de que se verifica la participación activa de los representantes del gobierno autónomo descentralizado GAD municipal



de Santa Isabel durante todo el proceso, la Corte Constitucional concluye que no se configura vulneración al derecho a la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República.

2. La sentencia impugnada, ¿vulneró la garantía de impugnabilidad de los actos administrativos, tanto en la vía administrativa como en la judicial, prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República?

El artículo 173 de la Constitución de la República establece que “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Esta disposición se ve reforzada en la legislación, conforme lo dispone el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, que prescribe: “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”.

En concordancia con lo señalado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su sección tercera, que se refiere a los reclamos administrativos, establece en el artículo 405 que “las resoluciones podrán impugnarse en vía administrativa siguiendo las reglas del presente Código. La resolución de la máxima autoridad causará ejecutoria. No será necesario agotar la vía administrativa para reclamar por vía judicial”.

Como podemos apreciar, tanto la Constitución de la República como la legislación secundaria prevén la posibilidad de recurrir ante los órganos jurisdiccionales y administrativos, de los actos administrativos que fueren dictados por cualquier autoridad del Estado, en los que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos.

En el caso *sub júdice* los accionantes, dentro de sus pretensiones, señalan que resulta evidente que en la sentencia impugnada los conjuces de la Sala realizan un análisis de mera o simple legalidad, competencia ajena a la justicia constitucional, ya que se impugnó el acto administrativo en el que se destituyó al alcalde del cantón Santa Isabel, y que de existir inconformidad con la resolución adoptada por el I.

Concejo Cantonal de Santa Isabel el 19 de mayo de 2011, debió recurrirse ante los tribunales de lo contencioso administrativo.

Respecto a esta apreciación, los conjuces de la Sala contestan que al tratarse de una acción de protección no correspondía analizar el acto administrativo como una manifestación de la autoridad competente en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos y cuya nulidad, por adolecer de algún vicio de legalidad, correspondía resolver a los jueces de lo contencioso administrativo, por cuanto a los jueces constitucionales no les compete realizar análisis de legalidad; y que las consideraciones de la Sala se han encaminado a constatar si hubo o no violación de derechos constitucionales, tomando en consideración que en el caso concreto, el concejo cantonal privó el derecho a la defensa al alcalde del cantón Santa Isabel y eso no es un mero ataque a la legalidad, sino una clara, evidente y notoria violación a los principios constitucionales.

En este punto, cabe señalar que si bien el artículo 173 de la Constitución de la República manifiesta que “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función judicial”, hay que entender que el espíritu de la norma no es que todas las vulneraciones que provengan de actos administrativos deberán ser conocidas en vía administrativa o en la contencioso administrativa. Esta norma es aplicable cuando se evidencia que la vulneración a derechos alegada provenga de un vicio de legalidad, ya que frente a vulneraciones a derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad del Estado, conforme el artículo 88 de la Constitución de la República, la vía para demandar su reparación es la acción de protección.

Respecto a la labor del juez constitucional que conoce garantías jurisdiccionales hay que puntualizar “que le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria”³.

Ahora bien, dentro de la sentencia impugnada, los conjuces de la Sala manifiestan que evidentemente el caso recae dentro del ámbito de la justicia constitucional, ya que el proceso de destitución estuvo viciado desde el inicio, en virtud que en la convocatoria señalada se estableció que el alcalde no podía intervenir en la sesión,

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.



además señalan que no existe constancia documental alguna de que se le haya dado el derecho a intervenir al alcalde en ese procedimiento, no se garantizó los medios para su defensa, no aparece que se le haya escuchado o que haya podido presentar sus argumentos ni rebatir otros, no pudo presentar pruebas ni contradecirlas. Por las razones expuestas, los conjueces de la Sala, al haber verificado vulneraciones a derechos constitucionales, resolvieron dejar sin efecto la convocatoria a sesión extraordinaria realizada por la señora vicealcaldesa Mirian Guartán Serrano, el 16 de mayo de 2011, así como la resolución del accionado Concejo Cantonal del cantón Santa Isabel emitida el 19 de mayo de 2011.

En concordancia con este criterio, la Corte Constitucional considera que efectivamente en el caso *sub júdice*, no nos encontramos frente a vulneraciones que deban ser resueltas en vía administrativa o en la contencioso administrativa, conforme lo señalan los accionantes, en vista de que se han demostrado vulneraciones a derechos constitucionales, al habersele privado del derecho a la defensa al señor Manuel Quezada, por lo que la vía constitucional es la vía correcta para reparar estos derechos. En este sentido, la decisión adoptada por los conjueces de la Sala es acorde con los criterios vertidos por esta Corte y se ajusta a los presupuestos establecidos en la Constitución de la República.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 22 de marzo de 2012, por la Sala Especializada de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 058-2012, no vulnera la garantía prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República.

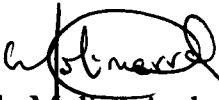
III. DECISIÓN

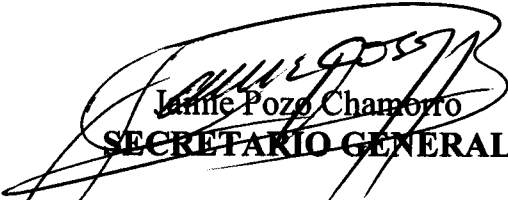
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

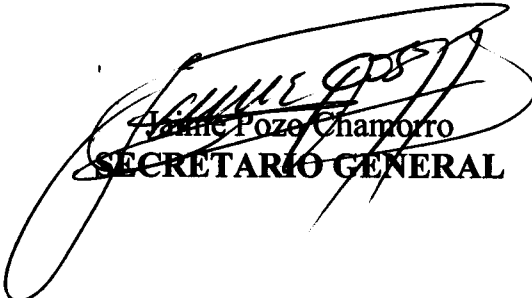
1. Declarar que la sentencia impugnada no vulnera derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.


3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (e)


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria de 19 de marzo de 2014. Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

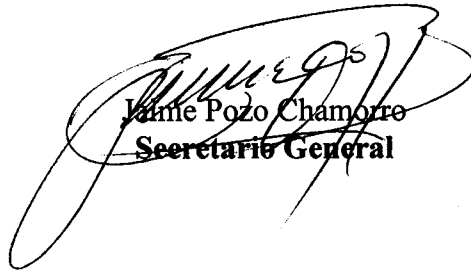
JPCH/mbm/ccp




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0748-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el jueves 24 de abril del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.



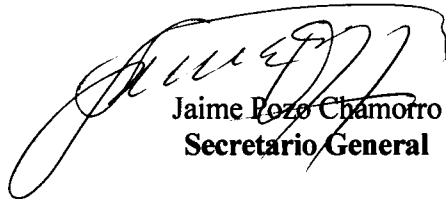
Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ



CASO Nro. 0748-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veinticuatro días del mes de abril del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia de 19 de marzo del 2014 a los señores Miriam Cuarta Serrano y otros, mediante casilla judiciales 068 y 5946, correo electrónico cedhusmanueldavila@hotmail.com y constitucional 002, Ingrid Mogrovejo Jaramillo y Kleber Puente Peña en la casilla constitucional 213 y correo electrónico Ingrid.mogrovejo@hotmail.com drpuentek@gmail.com ; Willan Dimas Aucay Aucay en la casilla constitucional 349 y correo electrónico patriciatorres9@gmail.com ; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 18, conforme la documentación que se adjunta.



Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/svg