SEÑORES MINISTROS DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA

Dr. Marcos Ivan Caamaño Guerrero, delegado por la señora **Arq. María de los Ángeles Duarte,** Ministra de Transporte y Obras Públicas para comparecer en nombre de esta en este tipo de procesos tal como lo justifico de la delegación respectiva en una foja útil, Ab. Cynthia María Guerrero Mosquera, por los derechos que represento en mi calidad de **DIRECTORA EJECUTIVA DE LA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL (ENC)**, conforme lo acredito con la acción de personal número 328 de fecha 16 de agosto de 2011, que adjunto en una foja útil a la presente, ante usted comparezco y presento la siguiente **ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN,** en contra de la Sentencia emitida por usted con fecha 06 de Junio de 2011, a las 17h15, sobre el Juicio No. 02179-2011, propuesto por el Ing. Jorge Bailón Abad, **Alcalde del Cantón Loja**; y Dra. María Alejandra Cueva Guzmán, **Procuradora Síndica Municipal,** fallo judicial que fue confirmado por la **Corte Provincial de Justicia de Loja, el 02 de agosto de 2011, a las 10H23, al tenor de las siguientes cláusulas:**

PRIMERO.- Compareciente.-

La Agencia Nacional de Tránsito, en adelante ANT, es una institución de derecho público, encargada de la rectoría del Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, debidamente reconocida por la Constitución de la República y creada en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en adelante, LOTTTSV. La ANT, tiene su domicilio en la ciudad de Quito en la calle Juan León Mera N26-38 y Santa María, está debidamente representada por la Ab. Cynthia María Guerrero Mosquera de quién constan sus datos y la calidad en la que comparece en la presente Acción Extraordinaria de Protección.

SEGUNDO.- Constancia de que la sentencia esta ejecutoriada:

El Martes 2 de Agosto de 2011, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Loja, confirma la sentencia emitida por el Juzgado Tercero de lo Civil de Loja, esta resolución se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la Ley, en vista de que no caben más recursos procesales.

TERCERO.- Demostración de haber agotado los Recursos Ordinarios y Extraordinarios dentro de la acción de protección número 0279-2011

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC, en su Título II, Capítulo I, trata sobre las normas comunes

que se deben observar dentro de las acciones constitucionales, en ellas solo se contempla la posibilidad de interponer el recurso de apelación para que la Corte Provincial respectiva, como Juez de mejor Derecho resuelva en segunda y definitiva instancia. Para el caso particular que nos ocupa, la Sentencia emitida por el Juez Tercero de lo Civil de Loja, dentro del juicio número 279-2011, propuesto por el Ing. Jorge Bailón Abad, **Alcalde del Cantón Loja**; y Dra. María Alejandra Cueva Guzmán, **Procuradora Síndica Municipal**, en contra de la Arq. María de los Ángeles Duarte, Ministra de Transporte y Obras Públicas, Señor Ricardo Antón Khairalla, Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito en aquel entonces, y Dr. Marco Armijo, Director de la Unidad Administrativa de Control de Tránsito de la provincia de Loja, admite la pretensión de los accionantes y, mediante sentencia dictada con fecha 06 de junio de 2011, deja sin efectos jurídicos los oficios Nros.438-D-UAPTL y 001202-DE-ANT-2011.

Por esta circunstancia la ANT, interpone el recurso de apelación, recayendo su conocimiento en la Corte Provincial de Loja –Sala Penal, siendo esta autoridad la que confirma la sentencia subida en grado el martes 02 de agosto de 2011.

CUARTO.- Autoridad de la que emanó la decisión violatoria del Derecho Constitucional:

La autoridad de garantías constitucionales que emitió la confirmación de la sentencia, es la Sala única de lo Penal de la Corte Provincial de Loja, en razón a la apelación propuesta por mi representada, en contra de la resolución del Juzgado Tercero de lo Civil de Loja, dentro de la acción de protección número 279-2011.

QUINTO.- Para la Identificación del Derecho Constitucional Violado es necesario señalar lo siguiente:

El Ing. Jorge Bailón Abad, **Alcalde del Cantón Loja**; y Dra. María Alejandra Cueva Guzmán, **Procuradora Síndica Municipal,** pretenden que el juez constitucional, median sentencia, deje sin efecto jurídico el acto de simple administración No.438-D-UAPTL, de fecha 21 de abril de 2011, suscrito por el Dr. Marco Armijos, Director de la Unidad Administrativa Provincial de Tránsito de Loja, por medio del cual se dio a conocer el oficio Nro.001202-DE-ANT-2011, de fecha 08 de abril del 2011, suscrito por el Sr. Ricardo Antón Khairalla, en aquel entonces Director Ejecutivo de la ANT, este documento explica acerca del plazo de 2 meses que tienen las compañías para legalizarse (se adjuntó un listado de compañías que se encuentran en proceso de legalización en el cantón de Loja).

Paradójicamente, los recurrentes definen los oficios anteriormente citados como los "Actos Administrativos" que se impugnan y además del que se exige su nulidad sosteniendo y, entre otras cosas, afirmando que este carece de motivación, olvidando que no existió ningún proceso que genera derechos ni

obligaciones y lo que es peor, olvida que en el resultado de los oficios no se sanciona a ningún ciudadano. Sin embargo, el oficio no es un acto administrativo, sino un acto de simple administración, para sustentar mejor nuestra argumentación, procederemos a establecer los conceptos que determina el ERJAFE, así:

> ***"Art. 65.- Acto Administrativo.-*** *Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa* ***QUE PRODUCE EFECTOS JUSRIDICOS DE FORMA DIRECTA".*** (Subrayado y negrillas me pertenecen).
>
> ***"Art. 70.- Actos de simple administración.-*** *Son toda declaración unilateral o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce* ***efectos jurídicos individuales de manera indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia".*** (Subrayados y negrillas me pertenecen).

Partiendo de ese principio, los oficios impugnados no pueden ser tratados en vía constitucional puesto que la Carta Magna dispone que la acción de protección de derechos es: el amparo directo y eficaz que protege derechos fundamentales frente a actos administrativos de autoridad pública no judicial.

Concluyendo:

La acción de protección planteada por el Municipio de Loja es improcedente por varias razones, a saber:

- Las instituciones públicas no tienen la capacidad de reclamar el reconocimiento de derechos humanos a su favor, puesto que estos son de titularidad exclusiva de las personas naturales, por tanto, carece de eficacia pretender interponer un recurso a favor del municipio.
- El Alcalde de Loja y la Procuradora Síndica comparecen por los derechos que representan en sus diferentes calidades, lo cual resulta imposible en el derecho puesto que no se pueden hacer peticiones a nombre del pueblo.
- Existe la vía administrativa y judicial propia para tratar estos temas.
- El Alcalde y la Procuradora no han podido demostrar en el libelo de la demanda la violación a un derecho constitucional sino que más bien ellos mismos hablan de la violación de las "competencias adquiridas por el municipio", por lo tanto, esta figura no reconoce la acción de protección como mecanismo para dilucidar conflictos.
- No existe un acto administrativo que cumpla con los requisitos de impugnación que exige la Constitución, el ERJAFE y la Ley Orgánica d

Es necesario resaltar que estos dos actos de simple administración no legalizan a alguna operadora, ni otorga rutas o frecuencias dentro de la circunscripción territorial del Cantón Loja, por lo que no interfieren en lo absoluto, con la potestad que se le otorgó al Municipio de Loja, tal como lo determina el numeral segundo del Convenio de Transferencia de Funciones, que precisa el objeto del mencionado acuerdo.

Ante este particular, el primer personero del Municipio de Loja, considera que se coartó de cierta forma el "derecho" de regular y planificar el control del tránsito en su cantón, afirmando que **con fecha 11 de mayo de 1999, el ex Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, ahora ANT,** suscribió el Convenio de Transferencia de Funciones en materia de tránsito con su representada. Siendo este el problema central por el cual se trabó la litis, ya que los accionantes han hecho caso omiso a las políticas generales provenientes de la ANT, tal como lo establece el numeral 3.2 del mencionado convenio, consecuentemente y de forma deliberada el Municipio del Cantón Loja, no ha cumplido con su obligación, inobservando el convenio. En todo caso, de acuerdo a las disposiciones del COOTAD, la competencia debe ser trasladada a los municipios a través del mecanismo establecido para el efecto tanto en la Ley como en el Reglamento de Aplicación.

Pese a existir cláusulas puntuales que definen las obligaciones de las partes que suscribieron el Convenio de Transferencia de Funciones, el Ing. Jorge Bailón Abad, **Alcalde del Cantón Loja**; y Dra. María Alejandra Cueva Guzmán, **Procuradora Síndica Municipal**, presentan la Acción de Protección en contra de la Arq. María de los Ángeles Duarte, Ministra de Transporte y Obras Públicas, señor Ricardo Antón Khairalla, Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito, y Dr. Marco Armijos, Director de la Unidad Administrativa de Control de Tránsito de la provincia de Loja, este proceso fue asignado con el número 02179-2011 en el **Juzgado Tercero de lo Civil de Loja,** esta autoridad judicial hace caso omiso al mencionado convenio y admite la pretensión de los accionantes mediante sentencia dictada con fecha 06 de Junio del 2011, y deja sin efectos jurídico los oficios Nro.438-D-UAPTL y 001202-DE-ANT-2011.

Por esta circunstancia la ANT, interpone el recurso de apelación, recayendo su conocimiento en la Corte Provincial de Loja–Sala Penal, en esta instancia también se inobserva este convenio al confirmarse la sentencia subida en grado.

La Constitución de la República del Ecuador, a la hora de referirse a la acción de protección menciona lo siguiente:

> **Art. 88.-** La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, **Y PODRÁ INTERPONERSE CUANDO EXISTA UNA**

> **VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES, POR ACTOS U OMISIONES DE CUALQUIER AUTORIDAD PÚBLICA NO JUDICIAL; CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS CUANDO SUPONGAN LA PRIVACIÓN DEL GOCE O EJERCICIO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES**; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, **O SI LA PERSONA AFECTADA SE ENCUENTRA EN ESTADO DE SUBORDINACIÓN, INDEFENSIÓN O DISCRIMINACIÓN.** (Subrayados y negrillas me pertenecen).

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante, LOGJCC vigente, establece el mismo concepto con respecto a la acción de protección, pero además establece los requisitos necesarios para iniciar un proceso de acción de protección, los mismos que son irremplazables, y se tienen que observar necesariamente todos sin excepción, puesto que son taxativos, a saber:

> "**Art. 40 Requisitos**.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos:
> **1.- Violación de un derecho constitucional;**
> **2.- Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,**
> **3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".**
> (Subrayados y negrillas me pertenecen).

Asimismo la LOGJCC vigente, establece que la Acción de Protección de Derechos tiene ciertas causales de improcedencia, específicamente las contempladas en el Art. 42 de dicha Ley, lo cual procedo a detallar en su parte pertinente:

> "**Artículo 42.- Improcedencia de la acción.-** La Acción de Protección de Derechos no procede:
> 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales" (...)

No se ha justificado por parte del recurrente, la violación de un derecho constitucional, tanto más cuanto que, el alcalde comparece a nombre y representación de una institución del Estado (Municipio de Loja), mientras que la Procuradora Síndica por sus propios y personales derechos osea, que se convierte en parte afectada lo que hace inferir que es socia de alguna Compañía de Transporte que opera en esa jurisdicción territorial. Además, juntos ambos funcionarios hacen peticiones a nombre de una entidad que no tiene capacidad de exigir el reconocimiento de derechos humanos para si misma por tratarse de una institución de carácter estatal.

Agencia
Nacional
de Tránsito

Continuando con las causales de improcedencia encontramos lo que dispone el numeral 3 del mismo artículo 42 de la LOGJCC, el mismo que menciona:

> 3. "Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos".

Cuando en la pretensión del actor, se dice que se impugna *el hecho de coartar e impedir la competencia municipal, conforme lo establece el Num. 6, Art. 264 de la Constitución de la República, (...)*, estamos frente a dos escenarios que jurídicamente resultan extremadamente inconsistentes y segundo que se ajusta a la causal de improcedencia de la acción de protección tal como paso a demostrar seguidamente:

Primero, los recurrentes confunden hechos jurídicos con actos jurídicos, la doctrina establece con claridad las diferencias entre las dos, así:

> "Los hechos jurídicos producen efectos jurídicos, pueden ser ejecutados por el hombre o no: si fuesen ejecutados por el hombre pueden ser voluntarios o no y si fuesen voluntarios pueden ser lícitos o ilícitos. Un acto jurídico es siempre un hecho humano, voluntario y lícito, y su característica principal es que tiene como fin inmediato producir efectos jurídicos[1]".

Con este antecedente, es necesario además, remitirnos a las disposiciones constantes en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), a partir de su artículo 65 y siguientes, los mismos que en su parte pertinente definen lo relacionado con los actos administrativos, así: "el acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos **jurídicos individuales de forma directa**. Para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados **AL ADMINISTRADO Y MIENTRAS NO LO SEAN NO TENDRÁN EFICACIA CON RESPECTO A QUIENES SE HAYA EMITIDO LA NOTIFICACIÓN**. Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este Estatuto".

En todo caso, dice el Estatuto, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa.

[1] http://www.alipso.com/monografias2/Hechos_y_Actos_Juridicos/index.php 19/08/2011

Por lo tanto, la acción de protección planteada por el Alcalde de Loja y su Procuradora Síndica, es improcedente tanto por inconsistencia en requisitos subjetivos como objetivos, lo cual de pleno derecho debió haber sido rechazada por la Autoridad de primer nivel.

Además, si en el supuesto no consentido existieron actos administrativos realizados por el Director Ejecutivo de la ANT, antes CNTTTSV, en ningún caso se violan derechos fundamentales, mucho menos los que los recurrentes plantean como derechos atentados en el Num. 6 del Artículo 264 de la Constitución, puesto que lo que allí se reconoce no son derechos fundamentales sino, competencias y obligaciones que los gobiernos municipales deben asumir y cumplir para con los ciudadanos, por lo tanto, es impreciso hablar de actos administrativos de la ANT, lesivos contra derechos fundamentales de nadie, puesto que no estamos frente a la titularidad de un derecho ciudadano sino más bien frente a una obligación estatal que se desprende del régimen de competencias del cual hablaremos más adelante.

Si seguimos con las causales de improcedencia de la Acción de Protección debemos reconocer lo que establece el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC, el que dice:

> 4. "Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz".

¿No es acaso el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo la institución encargada de ventilar los procesos que se generan a partir de los actos administrativos? En el supuesto no consentido que los oficios impugnados sean un acto administrativo ¿No existen los recursos administrativos necesarios para impugnar el acto ante un órgano superior? Con lo expuesto, señor Juez, queda evidenciado que existen las vías de reclamación necesarias y óptimas para ventilar este reclamo, mucho más si tomamos en consideración que la misma Constitución reconoce y faculta para que TODO ACTO ADMINISTRATIVO sea impugnado en la vía ORDINARIA o ADMINISTRATIVA, por lo tanto, decir que no existe otra vía para tratar este tema simplemente no tiene sustento.

SEXTO.- Momento de la violación del Derecho.-

Durante la sustanciación procesal se materializó la violación del Derecho a la Seguridad Jurídica, en el momento que las autoridades judiciales involucradas, tanto de primera como segunda instancia, admiten mediante sentencia la pretensión de los accionantes, haciendo caso omiso a lo previsto en el numeral 1 del Art. 76 de la Constitución, al no velar y garantizar el cumplimiento de lo previsto en el Art. 173 de la Carta Magna, que de forma textual dice:

Agencia
Nacional
de Tránsito

> "**Art. 173.-** 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".

Por lo tanto, la autoridad previo a dictar sentencia, debió constatar que efectivamente el recurrente ejerció su derecho a la impugnación y agotó la vía Administrativa (ante la autoridad administrativa que emitió el acto), y judicial (frente al Tribunal Contencioso Administrativo de su jurisdicción). Lo expuesto, constituye un requisito importante de admisibilidad para la acción de protección, ya que se encuentra previsto en el numeral 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

A esto se suma que el accionante de forma deliberada, no da cumplimiento a su obligación señalada en el numeral 3.2 del Convenio de Transferencia de Funciones que menciona:

> "Las decisiones que adopte el Municipio sobre tránsito y transporte terrestre urbano en el cantón Loja, se enmarcarán **DENTRO DE LAS POLÍTICAS GENERALES QUE DICTAMINE EL CONSEJO NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRES**, máxima autoridad nacional de la organización, planificación y control del tránsito y del transporte terrestres" (Subrayado, mayúsculas y negrillas me pertenecen)

Y digo que irrespeta esta parte del convenio puesto que para la fecha del suscripción del mismo no se contemplaba siquiera la existencia de la modalidad de transporte en "Taxis Ejecutivos", por lo tanto, el Municipio del Cantón Loja se abroga funciones que no le corresponden al conceder permisos de operación alejándose de las políticas generales de la ANT encaminadas a lograr un eficaz, y seguro servicio público de transporte cuyo oriente es hacer efectivo el buen vivir, previsto en el numeral 1 del artículo 85 de la Constitución.

Además violenta el principio constitucional de la Competencia, recogido en el Art. 226 de la Carta Magna, así:

> "Las instituciones del Estado, su organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal **ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley**. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

En consecuencia, estas resoluciones judiciales han violentado el derecho a la seguridad jurídica, con un claro irrespeto a la Constitución, al omitir la existencia de normas jurídicas que deben cumplirse previo a la interposición del recurso constitucional, conforme lo expone el art. 82 de la Carta Magna.

Además las partes procesales, específicamente las demandadas no fueron notificadas con el contenido de la demanda de acción de protección planteada por parte del Alcalde de Loja y la Procuradora Síndica y con la providencia de señalamiento de día y hora para la audiencia pública que es común para este tipo de procesos, ni en nuestras oficinas ni en casillero judicial alguno, salvo el representante de la Unidad Administrativa Provincial de Loja.

Por esta razón, en último momento nos representó el señor Doctor Vicente Cuenca Capa, abogado de la Unidad Administrativa Provincial de Loja, quién oportunamente solicitó el diferimiento de la diligencia en vista de que nuestros abogados no podían llegar a tiempo a la audiencia, en razón de la distancia puesto que ambas instituciones se encuentran domiciliadas en la ciudad de Quito, a lo que su respuesta fue una negativa rotunda a nuestro pedido, dejando a las instituciones que representamos sin una defensa legal y debidamente notificada, lo que sin duda afecta gravemente a las reglas del debido proceso y violenta el principio de inmediación de las partes al proceso, por lo que alegamos desde ya la total nulidad de lo actuado y exigimos se vuelva a convocar a la audiencia de ley para ser escuchados como ordena la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

SÉPTIMO.- Pedido de Medidas Cautelares.-

Por tratarse de un proceso de garantías constitucionales, en uso de las disposiciones previstas en el Art. 87 de la Constitución concordante con los artículos 26, y 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito se dicte como medida cautelar la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada, por violentar flagrantemente la Constitución en sus artículos, 82, 85 y 173, ya que al dejar sin efecto estos actos de simple administración, de forma abstracta serviría como precedente para coartar la rectoría de las políticas en materia de tránsito que posee la ANT a nivel nacional, al privarle del poder de coordinación con los diferentes niveles de gobierno a fin de garantizar en esta materia, el desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio nacional, mediante el proceso de autonomías y descentralización, que son los pilares fundamentales del Convenio de Transferencia de Funciones, suscrito por mi representada con el Municipio de Loja, en razón de que la Constitución en su Art. 84 prohíbe de forma expresa, "**que ningún acto del poder público atentará contra la Constitución**" (subrayado y negrillas me pertenece)

Agencia
Nacional
de Tránsito

OCTAVO.- Pretensión.- Por lo expuesto, la Corte Constitucional constatará y determinar la violación del derecho a la seguridad jurídica a través del acto procesal recurrido, la indefensión y ausencia de notificación y ordenará la invalidez jurídica de lo resuelto, por atentar contra el ordenamiento jurídico constitucional.

NOVENO.- Autorización y Notificaciones.- Designo como Abogados patrocinadores en la presente acción extraordinaria de protección a los profesionales: Abg. José Antonio Saud Sacoto, Abg. Andrés Castillo Maldonado y Dr. David Fonseca Vallejo para que suscriban en conjunto o por separado, cuanto escrito o petitorio sean necesarios para la defensa de los intereses de mi representada.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero judicial No.1016 del Palacio de Justicia de Loja, y la casilla constitucional No. 86 de la Corte Constitucional del Ecuador.

Por ser legal mi pedido sírvase proveer como corresponda.

Firmo conjuntamente con mis abogados;

Dr. Marcos Ivan Caamaño Cornejo
DELEGADO DE LA SEÑORA MINISTRA DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

Ab. Cynthia Guerrero Mosquera.
DIRECTORA EJECUTIVA ANTE EL

DIRECCIÓN EJECUTIVA
Agencia Nacional de Tránsito
DIRECTOR EJECUTIVO

Abg. José Antonio Saud Sacoto.
Mat. 9256 CAP

Abg. Andrés Castillo Maldonado
Mat. No. 11873 C.A.P

Dr. Mario David Fonseca V.
Mat.11187 CAP.