

Quito, D. M., 23 de octubre de 2013

**SENTENCIA N.º 085-13-SEP-CC**

**CASO N.º 1344-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El doctor Carlos Pólit Faggioni, en calidad de representante legal de la Contraloría General del Estado, amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, el 3 de agosto de 2012 a las 09h02.

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, el secretario general (e), el 03 de septiembre de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 09 de enero de 2013, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales, Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, en ejercicio de su competencia, avocaron conocimiento y admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1344-12-EP.

En sesión del 24 de enero de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional procedió al sorteo de causas, recayendo la sustanciación de la misma a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien avocó conocimiento el 03 de abril de 2013.



### **Detalle de la demanda**

El accionante, Carlos Pólit Faggioni, en calidad de contralor general del Estado, señaló que la Contraloría General, en ejercicio de la competencia constitucional de control de la utilización de los recursos y los logros alcanzados por las entidades públicas (artículo 211 de la Constitución), realizó el examen especial de ingeniería a los convenios suscritos por Petroecuador con municipios, consejos provinciales y otros beneficiarios incluido el Convenio 2007-05 celebrado entre Petroecuador y el Gobierno Provincial de Sucumbíos para la dotación de seis plantas potabilizadoras de agua, los seis contratos para la provisión y arranque del sistema de agua potable en las comunidades Los Laureles, Juan Montalvo, Virgen del Rosario, Primero de Mayo, Nueva Oriental y el Granito, el contrato de fiscalización N.º 294 PS GPS 2007 y la contratación complementaria financiada por el Consejo Provincial para construir las redes de distribución, cerramiento y el componente eléctrico a cargo de Petroecuador, en el período comprendido entre el 11 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2010.

El informe de examen antes aludido fue aprobado y emitido el 01 de septiembre de 2011 con el N.º DIAPA-043-2010.

Posteriormente, el organismo técnico de control, en ejercicio de la competencia de determinación de responsabilidades administrativas culposos, el 14 de noviembre de 2011, a través del oficio N.º 0037-DIAPA-RA del 10 de noviembre de 2011, notificó al señor René Orlando Grefa Cerda, la responsabilidad administrativa formulada en su contra en calidad de prefecto provincial de Sucumbíos, por cuanto los plazos de los contratos de obra y fiscalización contratados se encuentran vencidos y los sistemas de agua potable no han sido concluidos.

Cabe puntualizar que previo a la notificación personal con la responsabilidad administrativa culposa establecida en contra del señor René Orlando Grefa Cerda, y para que ponga en conocimiento del Consejo, mediante oficio N.º 18226 del 01 de noviembre de 2011, le fueron comunicadas las predeterminaciones de responsabilidad administrativa y civil en contra de varios servidores de esa entidad, incluidas las formuladas en su contra.

El 19 de junio de 2012 fue expedida la Resolución N.º 1051 que confirmó la responsabilidad administrativa culposa contenida en el oficio N.º 0037-DIAPA-

2



RA del 10 de noviembre de 2011, la sanción de multa de 5,280.00 USD y destitución del cargo de prefecto provincial de Sucumbíos.

Este acto administrativo se sustenta en la competencia de la entidad para determinar responsabilidades administrativas a consecuencia del ejercicio de funciones públicas y aplicación del procedimiento administrativo reglado – debido proceso– señalado por el Capítulo 5, Determinación de Responsabilidades de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en especial los artículos 40, 45, 46, 48, 51 y 77 numeral 1 literal a del mismo cuerpo normativo.

Mediante acción jurisdiccional de protección, el señor René Orlando Grefa Cerda, impugnó la responsabilidad administrativa establecida en su contra, a fin de que se deje sin efecto la Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012, pero el juez segundo de la Familia, Niñez y Adolescencia de Sucumbíos en la sentencia dictada el 12 de julio de 2012, negó dicha acción de protección.

El señor René Orlando Grefa Cerda, apeló de la sentencia para ante la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia Sucumbíos, cuerpo colegiado que a base de consideraciones legales inaplicables e improcedentes en materia jurisdiccional constitucional, con evidente vulneración de las garantías de la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de la entidad, aceptó el recurso de apelación y concedió la acción de protección, a pesar que las consideraciones del pronunciamiento la dejan en indefensión; del debido proceso porque no se ha garantizado los derechos de la Contraloría como parte procesal, porque la motivación es inadmisibles y artificial al sustentarse en análisis de legalidad; y, de la seguridad jurídica porque no se respeta la Constitución ni las normas jurídicas previas que, con claridad regulan la determinación de responsabilidades administrativas por la Contraloría General del Estado, a consecuencia del ejercicio de funciones públicas.

En un pronunciamiento impropio, el 03 de agosto de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, aceptó el recurso de apelación, concedió la acción de protección, con suspensión de la ejecución de la Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012 “...hasta cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resuelva lo que en derecho corresponde...”.

### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados**

La Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, violentó el principio de tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos, intereses y competencias de la Contraloría General del Estado, al momento de expedir su fallo, ya que mediante la acción de protección se impugna actos administrativos, lo cual no es competencia de la jurisdicción constitucional, sino que es propia de la jurisdicción contencioso administrativa en la que se discute sobre la legalidad de los mismos; así en el considerando sexto de la sentencia impugnada se reseña 27 documentos, todos ellos vinculados con asuntos de legalidad de la sanción administrativa determinada por la Contraloría General del Estado, por cuanto demuestran fehacientemente que, ante la jurisdicción constitucional, se propusieron asuntos de mera legalidad. Son de trascendencia los siguientes instrumentos: 1) Demanda contencioso administrativa presentada por el accionante en contra de la Contraloría General del Estado y procurador general del Estado, pidiendo la ejecución del silencio administrativo y además se deje sin efecto la glosa administrativa impugnada, contenida en el oficio N.º 0037 DIAPA-RA del 10 de noviembre de 2011; 2) Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012, emitida por la Contraloría General del Estado; 3) Oficio N.º 2254P-GADPS-11 del 28 de noviembre de 2011, por la que se solicita dejar sin efecto la multa y sanción de destitución; 19) Notificación de la Contraloría General del Estado a René Orlando Grefa Cerda, de la sanción administrativa DIAPA N.º 037 del 19 de junio de 2012; 21) Informe de la Contraloría General del Estado N.º 43-2010 sobre el examen especial de ingeniería a los convenios suscritos por Petroecuador con municipios, consejos provinciales y otros y 22) Oficio N.º DIAPA 18226 del 01 de noviembre de 2011 emitido por el subcontralor general del Estado, dirigido al prefecto provincial de Sucumbíos.

De lo anterior, es evidente que la Sala ratifica la existencia de documentos que prueban que la acción de protección se refiere a asuntos de legalidad, los cuales no corresponden al juez constitucional, sea individual o colectivo.

En el considerando séptimo de la sentencia impugnada, la Sala sostiene que el prefecto de Sucumbíos no es un ciudadano común, que es autoridad elegida por voto popular y que es indígena Kichwa, condición que obligaría al Estado a adoptar medidas de acción afirmativa en su favor, a la vez que se refiere a la omisión en que incurrió al no hacer seguimiento efectivo del cumplimiento de los contratos suscritos el 11 de enero de 2007, por el anterior prefecto, para la provisión, instalación y arranque del sistema de agua potable en varias





comunidades y, continúa el análisis de legalidad con sustento en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría, y artículo 14 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública. Estas apreciaciones de la Sala son preocupantes porque se pretende eximir del principio constitucional de responsabilidad por el desempeño de funciones públicas al actor.

En el subnumeral “3.5- Derechos afectados.-”, acápite “3.5.1.- Debido Proceso.-”, la Sala recurre a una definición doctrinaria para argumentar una vulneración de esta garantía, por la supuesta ejecución inmediata de la Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012, que determina la multa y destitución del actor sin tampoco, supuestamente considerar el artículo 28 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, apreciación equivocada porque se desconoce explícitamente el Capítulo 5, Determinación de Responsabilidades de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que ordena el debido proceso en materia de responsabilidad administrativa culposa de los servidores públicos sometidos a auditoría gubernamental, en el caso al examen especial de ingeniería N.º DIAPA 43-2010 esgrimido por la entidad.

### **Violación de los Derechos como parte procesal**

De la ficción creada en la sentencia mediante argumentaciones legales y el pronunciamiento sobre temas de mera legalidad sesga el pronunciamiento y también rompe con el principio de imparcialidad en perjuicio de la igualdad en el ejercicio de la defensa por el organismo técnico de control, puesto que los fundamentos y excepciones planteados por la entidad, si bien son referidos, no merecen análisis alguno en la sentencia. La Sala no trató de manera uniforme a las partes lo cual es irrazonable, desproporcionado, incongruente y atentatorio del ejercicio a la defensa en términos de igualdad, como lo garantiza el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República, tanto más que al ser afectados los derechos de la Contraloría General del Estado, al momento de expedir la sentencia de definitiva instancia, también se ha impedido su derecho de contradecirla, existiendo al momento cosa juzgada con sustento legal impropio, irrazonable e injusto.

### **Inexistencia de competencia y potestad para sancionar**

La sentencia de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos viola la garantía de seguridad jurídica en perjuicio de la sociedad ecuatoriana porque, tal cual está concebida, anula el control de la autoridad de los recursos

públicos y los logros alcanzados por las entidades y servidores públicos, competencia atribuida constitucionalmente a la Contraloría General del Estado al igual que la asignada para determinar responsabilidades administrativas culposas y de imponer las sanciones previstas en la ley, lo que indudablemente vulnera no solo los derechos de la entidad como parte procesal, sino lo más grave, elimina competencias constitucionalmente atribuidas.

### **Pretensión concreta**

El legitimado activo de la presente acción extraordinaria de protección solicita al Pleno de la Corte Constitucional, que mediante sentencia declare:

Que el fallo de la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos, ha violado derechos fundamentales obrantes en la Constitución de la República del Ecuador, en perjuicio de la Contraloría General del Estado, de los cuales se ha hecho una narrativa y señalamiento en la presente acción.

Conforme lo establece el nuevo paradigma constitucional, solicito disponer la reparación integral de los derechos constitucionales violados, sobre la base de las siguientes medidas:

Declarar la nulidad de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, el 03 de agosto de 2012 a las 09h02, en la causa N.º 339-2012, acción de protección propuesta por el señor René Orlando Grefa Cerda.

Declara la legalidad y legitimidad de la Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012.

Disponer la continuación del procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa culposa establecida en contra del señor René Orlando Grefa Cerda, por su desempeño como prefecto provincial de Sucumbíos, sustentada en la Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012.



## Contestación a la demanda y terceros interesados

### Informe de los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos

Los doctores Juan Carlos Encarnación Sánchez, Wilfrido Erazo Araujo y Luis Legña Zambrano, señalan que:

De la revisión realizada al proceso, la Sala determinó que la Contraloría General del Estado, mediante informe general DIAPA 0043-2010, emitido por la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiente realizada el 15 de septiembre de 2011, dispone: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio”, por lo cual de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de la citada Ley, agradeceré a usted en el plazo máximo de tres meses se sirva informar documentadamente a esta Dirección, sobre las acciones implementadas para dar cumplimiento a dichas informaciones”. Este plazo vencía el 15 de diciembre de 2011; sin embargo, el 17 de noviembre de 2011, con oficio N.º 0037 DIAPA del 10 de noviembre de 2011, se notificó al prefecto de Sucumbíos, con la determinación de responsabilidad, sin que se haya determinado el cumplimiento o incumplimiento con las recomendaciones para que tenga lugar a una responsabilidad administrativa culposa y por ende a una multa o destitución. El 17 de noviembre de 2011, se notificó con la determinación de responsabilidades; posteriormente la Contraloría General del Estado, debía pronunciarse en el plazo de 60 días pero no se cumplió con el mismo, por lo que el accionante ha acudido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y notificado al contralor general del Estado, el 26 de mayo de 2012, interrumpiéndose la competencia de la Contraloría hasta que se pronuncie el Tribunal Contencioso Administrativo; pero el 19 de junio de 2012, la Contraloría General del Estado, a través del subcontralor emitió la Resolución N.º 1051, en la cual resuelve: “confirmar la responsabilidad administrativa culposa 37-DIAPA.RA de 10 de noviembre de 2011, que consiste en multa de 5,280 USD, cada uno y la DESTITUCIÓN del cargo de Prefecto Provincial de Sucumbíos en contra del señor René Orlando Grefa Cerda...”.

Por lo anterior, la Sala observó que al dictarse la Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012, por parte del Órgano de Control, se violó el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, que contiene las garantías básicas que

configuran el debido proceso, en razón de que la Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012, no garantiza el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; no se encuentra motivada, en razón de que en dicha Resolución no señala cuáles fueron los criterios de valoración que den como resultado la destitución del accionante; la Sala observó que se violó los términos o plazos previstos en los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 90 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el artículo 28 del Reglamento; se violó el derecho a la legítima defensa por no contarse con los plazos de ley; contravino el principio de proporcionalidad, ya que los contratos fueron celebradas el 11 de enero de 2007, por parte del exprefecto, y tenían un plazo de ejecución de 120 días calendarios, sin embargo hasta el 30 de julio de 2009, fecha en que dejó de ser prefecto, no se ejecutaron los trabajos, debido a que la misma Contraloría en su informe que consta a fojas 214, señalaba varios inconvenientes de carácter técnico, como falta de firmas de responsabilidad, proyectos carentes de estudios e incompletos otros, etc., es decir, la responsabilidad desde su inicio recaería en otras autoridades que suscribieron los contrato sin que se cumplan con lo ordenado en el artículo 14 de la Codificación de la Ley de Contratación Pública; además en el informe DIAPA 0043-2010, específicamente en la foja 251 se establecen los porcentajes de avances de obras de los contratos que son del 90%, 92%, 96%, 88%, 52%, 95%; se violó el principio de seguridad jurídica determinada en el artículo 82 de la Constitución, toda vez que la Contraloría General del Estado no cumplió con normas expresas y claras que permitan analizar la conducta del accionante, violando las reglas del debido proceso.

### **Terceros interesados**

René Orlando Grefa Cerda, en calidad de prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbios, comparece y señala lo siguiente:

La Constitución vigente, es garantista de los derechos humanos, establece a la acción de protección como una acción preferente y sumaria, por lo que puede ser utilizada sin necesidad de que se agoten otras vías judiciales o administrativas, requiriendo para su ejercicio que exista la violación al derecho de los administrados, ocasionado por actos u omisiones de una autoridad pública no judicial, por lo que esta garantía constitucional continúa siendo amplia, aplicable para todos los derechos reconocidos en la Constitución, por lo que solicita:

d



Ratificar la acción de protección acogida por la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos en la sentencia constitucional dictada en la causa N.º 393-2012.

Negar la acción extraordinaria de protección propuesta por la Contraloría, por cuanto no cumple con los requisitos del artículo 437 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Se considere que la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, dentro de la acción de protección N.º 393-2012, no lo está liberando de sanción alguna, por el contrario, por la serie de incumplimientos a las normas que garantizan la tutele efectiva, imparcial y expedita, el debido proceso, la seguridad jurídica, se suspende la ejecución de aquella Resolución N.º 1051 del 19 de junio de 2012, hasta cuando el Tribunal Contencioso Administrativo se pronuncie. Fallo que dispondrá la sanción correspondiente, en aquel momento, el poder público con toda su maquinaria fiscalizadora podrá sancionarme, si existen los méritos para aquello. De igual forma, la Cámara Provincial de Sucumbíos, mediante la Resolución Administrativa N.º 051 del 26 de junio de 2012, indica que no acepta la Resolución de la Contraloría respecto de la destitución, mientras no se les notifiquen legalmente y se obtenga los recaudos procesales de las dos demandas presentadas.

José Oswaldo Calvopiña, en calidad de *amicus curiae*, y de conformidad con lo que determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, realiza las siguientes alegaciones:

El doctor Luis Legña Zambrano, en su calidad de presidente de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, al dictar una resolución, el 03 de agosto de 2012, si se encontraba en funciones quizá surtiría efecto jurídico; pero debemos recordar que el doctor Legña, fue notificado con la destitución del cargo de juez, el 02 de agosto de 2012, pues el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió el 22 de mayo de 2012, destituirle junto con el doctor Juan Evangelista Núñez Sanabria, por haber cometido un error judicial inexcusable en la tramitación de un proceso, y de conformidad con lo que dispone el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 119, las decisiones del Pleno del Consejo de la Judicatura en los sumarios disciplinarios no serán susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa; por lo tanto, este juez perdió la capacidad para poder resolver

cualquier caso, esto de conformidad con el artículo 154 del mismo cuerpo legal que señala, la jueza o el juez perderán definitivamente la jurisdicción: 5. Por remoción o destitución, desde que quede firme la correspondiente resolución, razón por la cual se está atentando contra el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución.

El Tribunal de alzada, se conformó con un número menos al requerido, por consiguiente de conformidad con lo que dispone el artículo 344 del Código de Procedimiento Civil, que dice: “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 1014 el proceso es nulo todo o en parte, solamente cuando se hayan omitido alguna de las solemnidades sustanciales determinadas en este Código”, y de conformidad con el artículo 346 del mismo Código son solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias formar el tribunal del número de jueces que la ley prescribe, por consiguiente al estar el juez Legña destituido, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, se integró con un número menor a los jueces determinados en la Ley.

Los jueces integrantes de la Sala, cometieron el delito de prevaricato, pues es de conocimiento popular que el abogado Oscar Legña Zambrano, es hermano del juez destituido, Luis Legña Zambrano, quien ocupa el cargo de director administrativo y de talento humano del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, por consiguiente debía excusarse de conocer esta causa.

Asimismo el juez Legña, de conformidad con el certificado de los datos de filiación otorgado por el Registro Civil, no podía conocer el recurso de apelación, pues está atentando contra la garantía constitucional que la justicia debe ser administrada por jueces imparciales, toda vez que es también esposo de la doctora Edith Jeannet Toala Pinargote, quien trabaja bajo relación laboral directa en calidad de médica en el Patronato Provincial; es decir, bajo la relación laboral directa del actor de la acción extraordinaria de protección

## **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, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y artículo 35 inciso tercero del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

La finalidad de la acción extraordinaria de protección es garantizar que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales cumplan con el principio de supremacía de la Constitución, considerando que todos los actos u omisiones de cualquier autoridad pública están sujetos a control. La acción extraordinaria de protección constituye un verdadero amparo contra decisiones judiciales, lo que equivale a una garantía constitucional contra sentencias, autos y resoluciones jurisdiccionales violatorias del debido proceso y otros derechos constitucionales<sup>1</sup>. Su incorporación en la normativa ecuatoriana responde a la vocación garantista del actual régimen jurídico, que impone a todas las funciones, órganos y autoridades del Estado, una actuación conforme a los mandatos constitucionales<sup>2</sup>.

En este orden, todos los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección, contra las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

### **Legitimación activa**

Esta acción extraordinaria de protección fue propuesta por el contralor general del Estado, quien sostiene que en la sentencia que impugna se violan derechos de su representada. Al respecto se debe considerar que si bien el artículo 437 de la Constitución se refiere a los ciudadanos como legitimados para esta clase de garantías constitucionales, lo que la restringiría a personas naturales que, además, sean nacionales del Ecuador, conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la

<sup>1</sup> Agustín Grijalva Jiménez, "La justicia constitucional del Ecuador en 2009" en *¿Estado Constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador y Ediciones Abya-Yala, 2009, p. 76.

<sup>2</sup> Sentencia N° 016-09-SEP-CC, Caso 0026-08-EP, 23 de julio de 2009, p. 4.

Constitución. Pero el artículo 86 numeral 1 de la Constitución amplía esa legitimación a “cualquier persona”, lo que incluye no solo a las personas naturales extranjeras, sino a las personas jurídicas, sean estas de derecho público o de derecho privado. La Constitución de modo expreso ordena aplicar la norma más favorable al derecho constitucional en el numeral 5 de su artículo 11, siendo en este caso la regla consagrada en el numeral 1 del artículo 86 más favorable que la establecida en el artículo 437, asunto corroborado en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por lo indicado, el contralor general del Estado está legitimado para proponer la acción extraordinaria de protección contra sentencias que vulneren los derechos de la Institución que representa, según lo dispuesto en el literal a del artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

Esta Corte hace presente que, al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones; toda vez que, por la regla *iura novit curia* consagrada en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pudiendo fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

Por lo que un aspecto fundamental que debe ser resuelto por esta Corte es:

**El hecho de haberse presentado una demanda contencioso administrativa, en este caso un recurso subjetivo o de plena jurisdicción, ¿impedía o no presentar una acción de protección contra los mismos actos y, además, si esa mera circunstancia, obligaría al juez constitucional a desechar la garantía constitucional?**

El artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección puede presentarse cuando concurren tres requisitos. El tercero es: “Inexistencia de otro mecanismo de



defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”. El numeral 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice que la acción de protección de derechos no procede: “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

El artículo 173 de la Constitución establece que todo acto administrativo es impugnable en la vía judicial o administrativa, lo que tiene como primera consecuencia que no existen actos exentos de ser sometidos a revisión judicial. Corresponde revisar, entonces, si esta sola disposición, en concordancia con las antes señaladas, hace improcedente una acción de protección contra actos administrativos por el mero hecho que exista el recurso subjetivo o de plena jurisdicción en sede contencioso administrativa. Para ese efecto, hay que considerar el método lógico de interpretación, establecido en la Constitución como método de interpretación que indica que el sentido y alcance de sus disposiciones “por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad” conforme el artículo 427 de la Constitución, lo que se corrobora en el artículo 4 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que indica “Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

Se debe considerar que la Constitución es un todo orgánico, razón por la cual sus normas deben ser interpretadas con la debida correspondencia y armonía, debiéndose desechar, de modo definitivo, cualquier interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia a cualquiera de sus preceptos. Por ello no se puede interpretar que como el artículo 173 de la Constitución consagra el principio de impugnación de todos los actos administrativos tanto en vía administrativa como judicial no implica que no se pueda proponer y resolver una acción de protección, pues, en caso contrario, implicaría que se anule el artículo 88 de la Constitución.

Entonces no es condición suficiente como lo hace el juez de primera instancia, el argumentar que la acción de protección no procede cuando hay otras vías de impugnación, como la contenciosa administrativa para negar una acción de protección, pues ninguna de ellas reemplaza a la otra. Los procesos contencioso administrativos se destinan a revisar la legalidad de los actos, conforme lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mientras que la acción de protección tiene por objeto amparar

directamente los derechos constitucionales, según se dispone en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Hay que agregar que un recurso contencioso administrativo no cumple el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República que establece que en las acciones de protección de derechos: “El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias”. Los recursos contencioso administrativos son complejos, formales y lentos, lo que se debe a que tienen por fin proteger la legalidad y no derechos constitucionales. El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Condicionar la vigencia de la acción de protección, prevista en la Constitución, a que no se proponga un recurso contencioso administrativo, previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, implica condicionar la vigencia de la Constitución a la ley, lo que a su vez, implicaría violar la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**La sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, el 03 de agosto de 2012 a las 09h02, en la causa N.º 339-2012, acción de protección propuesta por el señor René Orlando Grefa Cerda, ¿vulnera el derecho constitucional de la Contraloría General del Estado al debido proceso en la garantía de la motivación?**

En la especie, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en la impugnada sentencia del 03 de agosto de 2013 a las 09h02, decide conceder la acción de protección propuesta por el señor René Orlando Grefa Cerda, al revocar la sentencia del 12 de julio de 2013 a las 17h15, dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Sucumbíos.

En la demanda de acción de protección se señala que el acto impugnado, por el cual se confirma la responsabilidad administrativa del demandante, multándolo y destituyéndole, lo que a juicio del demandante amenaza con “violiar el régimen democrático y soberano del pueblo de Sucumbíos”, pretendiendo “desconocer la

2



legítima autoridad provincial elegida por el pueblo”. Como se observa, ya en la demanda de acción de protección se hacen señalamientos que resultan ajenos a una acción de garantía constitucional. Los temas políticos, como los de legalidad, no son materia de esta clase de acciones.

En la sentencia impugnada se indica que se han violado los derechos a la defensa, a la tutela judicial efectiva, los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, y en general el debido proceso, pero en su contenido, la sentencia estudia las facultades constitucionales y legales de la Contraloría General del Estado, específicamente de la determinación de responsabilidad administrativa y civil culposa, y las sanciones que, para el efecto, establece la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 46. En tal virtud hace una reseña sobre las clases de culpa e indica que, para efectos de la sanción, se debió considerar que el demandante es autoridad electa y, además, indígena, por lo que se debían aplicar medidas de acción afirmativa. La Sala hace un análisis sobre la ejecución de los trabajos realizados y las razones para la inejecución de parte de ellos, aplicando las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En la sentencia impugnada se llega al extremo de revisar la observancia de plazos dispuesto en los artículos 46 a 49, 90 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Esos estudios que corresponden a un análisis de legalidad no son materia de una acción de protección sino, efectivamente, de un recurso contencioso administrativo. Los jueces constitucionales no son reemplazados por la jurisdicción contencioso administrativa, pero tampoco los primeros pueden reemplazar a los segundos.

En la sentencia impugnada se acusa al acto de la Contraloría como inmotivado, entre otras razones, porque la Sala no encuentra explicación sobre si se aceptaron o no las recomendaciones dadas por la Contraloría. Asimismo, sobre la imposición de la sanción, la Sala acusa el incumplimiento de las normas legales y reglamentarias, haciendo lo mismo respecto de las indicadas violaciones al debido proceso. Un juez constitucional, en una acción de protección, no debe acusar vicios legales y reglamentarios cubriéndolos como violaciones al debido proceso.

El planteamiento de una acción de protección con el afán que se revise la legalidad del acto impugnado, y la aceptación de esta clase de demandas por parte del juez constitucional, distorsiona la finalidad de las garantías y, además,

resulta violatorio del derecho al juez natural, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución; es decir, el derecho de las personas a ser juzgado por un juez competente, independiente e imparcial, lo que también se recoge en el artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Una cosa es que a través de un acto de determinación de responsabilidades se violen derechos constitucionales, siendo procedente en ese caso la acción de protección, y otra muy distinta que se pretenda utilizar la garantía para reemplazar la sede contencioso administrativa.

Una actuación de esta naturaleza, de inicio rechazable, no es susceptible de convalidación, razón por la cual la causa debe ser archivada, dejándose sin efecto todo lo actuado, sin que se pueda dictar una nueva sentencia de reemplazo, toda vez que ella, invariablemente, debería rechazar la acción de protección propuesta en esos términos.

### III. DECISIÓN

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

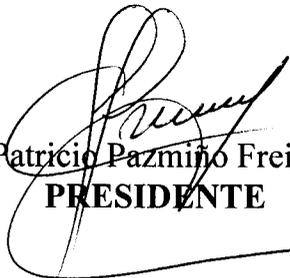
### SENTENCIA

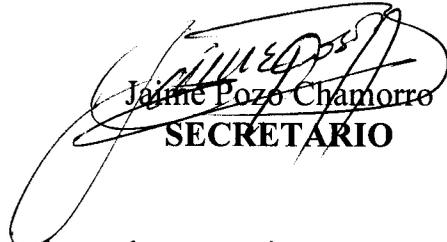
1. Declarar vulnerado el derecho constitucional a la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Dejar sin efecto la sentencia del 03 de agosto de 2013 a las 09h02, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.





5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión extraordinaria del 23 de octubre del 2013. Lo certifico.

  
JPCH/mbv/ajs

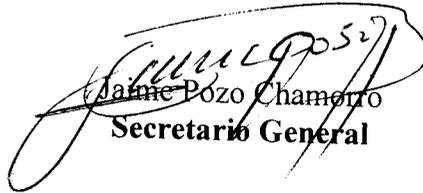
  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO No. 1344-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 06 de noviembre de dos mil trece.- Lo certifico.

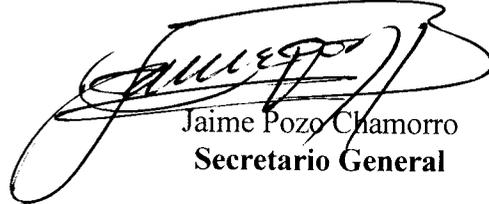
  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

JPCH/lcca



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**  
**CASO N°: 194-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los seis y siete días del mes de noviembre de dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia de 23 de octubre de 2013, a los señores contralor general del Estado, en la casilla constitucional 009 y correo electrónico; procurador General del Estado, en la casilla constitucional 018; José Oswaldo Calvopiña Moncayo, en las casillas constitucionales 263, 402, judicial 4413 y correo electrónico; prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, en la casilla constitucional 986; jueces de la Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en la casilla constitucional 112 y correo electrónico y juez temporal Segundo de la Niñez y Adolescencia de Sucumbíos, en su correo electrónico, conforme constan de la documentación adjunta.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

JPCH/lcca