



Quito, 19 de noviembre de 2019

CASO No. 462-12-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE**

Sentencia

Tema: Esta sentencia aclara que los Gobiernos Autónomos Descentralizados no se encuentran legitimados para demandar mediante acción de protección o acción extraordinaria de protección, a otras entidades y organismos del Estado el reconocimiento del principio constitucional de autonomía administrativa, como si se tratase de un “derecho” constitucional de tales Gobiernos Autónomos Descentralizados.

I. Antecedentes Procesales

1. El 15 de septiembre del 2011, comparecieron ante el Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, los señores Elmer Edwin Cevallos Carvajal, Colón Olmedo Narváez Duque y Lilian Marlene Almeida Álvarez en sus respectivas calidades de Presidente encargado – el primero – y vocales principales – los segundos – de la Junta Parroquial de Guayllabamba, formulando acción de protección en contra del Gerente General del Banco Central del Ecuador.
2. La pretensión de la demanda consistió en que se deje sin efecto la resolución administrativa contenida en el oficio N°. DSBN.1467-2011 de 25 de marzo del 2011 (ratificada en oficio N°. DSBN-1433-2011) por la cual el Banco Central del Ecuador deshabilitó las claves de acceso a la cuenta bancaria de la Junta Parroquial referida.
3. El 28 de octubre del 2011, el Juez Sexto de lo Civil de Pichincha aceptó la acción de protección y dispuso que la entidad accionada reintegre la habilitación de las claves de la cuenta N°. 01220175 de la Junta Parroquial de Guayllabamba. Tanto el Banco Central del Ecuador como la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación.
4. El 05 de enero del 2012, la Tercera Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, aceptó los recursos de apelación formulados y dejó sin efecto la sentencia de primera instancia.
5. Inconformes con lo resuelto, los representantes de la Junta Parroquial de Guayllabamba, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de segunda instancia, el 28 de febrero del 2012.

II. Trámite ante la Corte Constitucional

6. La causa ingresó a la Corte Constitucional para el período de transición y se le asignó el número 0462-12-EP.

14.

Sentencia No. 462-12-EP/19
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

7. La Sala de Admisión conformada por los jueces Patricio Pazmiño Freire, Édgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa N°. 0462-12-EP mediante auto de 27 de abril del 2012.
8. El 06 de octubre del 2016, el Pleno de la Corte Constitucional llevó a cabo una audiencia pública correspondiente a este caso, conforme se dispuso mediante providencia de Pleno de fecha 29 de octubre del 2016. No obstante de aquello, la causa no fue resuelta mediante sentencia en forma oportuna.
9. El 05 de febrero del 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
10. En virtud del sorteo de causas de sustanciación realizado por el Pleno del Organismo el 19 de marzo de 2019, correspondió la sustanciación de la causa N°. 0462-12-EP al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de fecha 17 de octubre del 2019.
11. Los miembros de la actual Corte Constitucional no pueden dejar de observar con preocupación que, mientras estuvieron en funciones los anteriores miembros de la anterior Corte Constitucional no sustanció ni resolvió con la celeridad necesaria la presente acción extraordinaria de protección, a pesar de haber sido admitida a trámite el 27 de abril del 2012.

III. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

IV. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante (Junta Parroquial de Guayllabamba)

13. La entidad accionante alega que la sentencia de segunda instancia ha vulnerado el derecho constitucional a “... *la autonomía que gozan los gobiernos autónomos descentralizados*”, así como “... *el derecho a que el gobierno autónomo de la parroquia rural de Guayllabamba progrese y defina las políticas y mecanismos en el desarrollo de toda la población*”.
14. Sin verter argumentos adicionales, señala que “... *se están violando nuestros derechos, es decir, se está menoscabando y anulando el progreso de la Junta Parroquial de Guayllabamba y en sí, de su propia población, por cuanto se está violando el derecho manifestado en el artículo 11 numeral 8, inciso 2do. de la Constitución de la República del Ecuador*”.



15. Como último punto solicitan como pretensión anular la sentencia de segunda instancia y emitir la sentencia que corresponda a fin de que se *“respete el derecho de la autonomía de la Junta Parroquial de Guayllabamba”*.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. De la revisión del expediente constitucional, se advierte a foja 29 del mismo, el informe remitido por los jueces provinciales Eduardo Ochoa Chiriboga y Fernando Real Ortiz, quienes en lo principal señalan que el asunto analizado por ellos al resolver el recurso de apelación, giraba en torno a aspectos de legalidad.

17. Señalan que la Sala no vulneró normas constitucionales de ningún tipo, mucho menos el artículo 239 de la Norma Suprema que determina que el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados se rige mediante ley. Esto por cuanto la controversia suscitada entre la Junta Parroquial de Guayllabamba y el Banco Central del Ecuador debía ser resuelto en la justicia ordinaria.

18. En definitiva, expresan que los jueces constitucionales tienen la obligación de proteger los derechos individuales y sociales, y que al pronunciar su decisión, no se vulneró ningún derecho constitucional. Además, aseguraron a favor de los accionantes el derecho al debido proceso y sus garantías en la resolución de dicho recurso. En definitiva, solicitan desestimar la acción formulada.

c. Entidades con interés en la causa (Terceros interesados)

c.1. Banco Central del Ecuador

19. Además de los argumentos vertidos por el representante del Banco Central del Ecuador durante la audiencia pública celebrada el 06 de octubre del 2016, obra del expediente constitucional un escrito presentado el 10 de octubre del mismo año por la abogada Catalina Trujillo Moreno, procuradora judicial del entonces Gerente General del Banco Central.

20. A este escrito se acompaña la documentación ordenada durante la audiencia de Pleno de 06 de octubre del 2016, particularmente el *“Reporte de la dirección de Informática del Banco Central del Ecuador con corte al 06 de octubre del 2016, 12h47, del cual se desprende que el actual Presidente de la Junta Parroquial de Guayllabamba es el señor Luis Alcides Guaytarilla Carvajal, quien como representante legal de dicho Gobierno Autónomo Descentralizado, mantiene registrada su firma en el Banco Central del Ecuador para el manejo de la cuenta sobre los recursos que le corresponde a la referida Junta Parroquial, la cual está plenamente activa (subrayado en el texto original) [sic]”*.

21. Concluye señalando que la cuenta se encuentra habilitada a favor de quien ejerce la actual representación de la Junta Parroquial (al año 2016) y no a favor de quienes en su debido momento, presentaron la acción de protección en el año 2011.

c.2. Procuraduría General del Estado

22. El representante de la Procuraduría General del Estado únicamente compareció a la causa señalando casilla judicial para notificaciones.

V. Análisis del caso

23. La garantía jurisdiccional de acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos de personas, grupos, colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades, así como derechos constitucionales de la naturaleza.

24. De los antecedentes indicados se observa que los representantes de la Junta Parroquial de Guayllabamba, quienes se encontraban en ejercicio de sus funciones en el año 2011, formularon una acción de protección en contra del Banco Central del Ecuador, aceptada en primera instancia, pero revocada en la apelación. Luego de aquello, comparecieron dichos representantes ante la Corte Constitucional con la demanda de acción extraordinaria de protección.

25. De acuerdo al precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la sentencia N°. 282-13-JP/19, el Estado y sus organismos ejercen derechos constitucionales de índole o dimensión procesal, tales como la tutela judicial efectiva o las garantías del debido proceso¹.

26. Además y específicamente a la legitimación activa de entidades u organismos estatales que ejercen en acciones extraordinarias de protección, esta Corte Constitucional mediante la sentencia N°. 838-12-EP/19 aclaró que dicha legitimación activa, se ejerce cuando se producen afectaciones a derechos de protección en su dimensión procesal o en casos especiales.²

27. Por ende, al no advertirse que los representantes de la Junta Parroquial hayan vertido argumentos de índole constitucional procesal o adjetivo, esta Corte Constitucional considera que la legitimación activa de tal entidad en la formulación de la acción extraordinaria de protección, no podía ser ejercida en tales términos. En este sentido, se puede afirmar que la legitimación activa (legitimación en la causa) de la Junta Parroquial de Guayllabamba, en este caso concreto, no era procedente en función de los criterios jurisprudenciales referidos.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 282-13-JP/19, de 04 de septiembre del 2019. La sentencia señaló: “32.- Esta Corte reconoce que el contenido procesal de ciertos derechos, como por ejemplo el derecho a la tutela judicial efectiva o a las garantías del debido proceso, puede ser invocado por cualquier sujeto dotado de personalidad, como derechos correspondientes a su existencia jurídica. En consecuencia, los órganos de la administración del Estado pueden ejercer el ámbito procesal de derechos como los mencionados, y pueden, al igual que cualquier sujeto dotado de personalidad, activar la jurisdicción en búsqueda de una solución motivada, basada en derecho y obtenida en el marco de un proceso que se desarrolle con todas las garantías, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de sus competencias”.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 838-12-EP/19, de 04 de septiembre del 2019. La sentencia señaló: “24.- En conclusión, las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE, como el caso de la Defensoría del Pueblo”.



28. Más allá de aquello, en este caso concreto se observa que los argumentos vertidos por los representantes de la Junta Parroquial de Guayllabamba, tanto en su demanda de acción de protección, como en la demanda de acción extraordinaria de protección, giran en torno a una violación al “derecho” constitucional a la autonomía administrativa, esta vez de la Junta Parroquial de Guayllabamba.

29. La autonomía administrativa se encuentra reconocida constitucionalmente como un principio orgánico mediante el cual se estructura y organiza el Estado y la administración pública, así como sus competencias y los distintos niveles descentralizados de gobernanza pública. Este es el caso de los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos, concejos municipales y parroquiales rurales³. Incluso, la autonomía administrativa es un mecanismo para promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, junto a la descentralización, conforme dispone el artículo 3, numeral 6 de la Constitución de la República.

30. La autonomía administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por tanto, no constituye en sí mismo un derecho constitucional de las juntas parroquiales, ni de sus representantes, como erróneamente afirman los accionantes de la Junta Parroquial de Guayllabamba, tanto al formular la acción de protección, como la acción extraordinaria de protección.

31. Tampoco debe confundirse dicha autonomía administrativa con otras formas o tipos de autonomías reconocidos en la Constitución de la República.

32. Como se indicó previamente, el ejercicio de la autonomía administrativa, además de constituir un principio constitucional de organización del Poder Público, debe ejercerse con el objetivo de desarrollar el contenido de los derechos de manera progresiva a través de las políticas públicas correspondientes a cada nivel de gobierno. Esto de conformidad a lo establecido en el artículo 11, numeral 9 de la Constitución de la República⁴ y en el marco de las competencias respectivas de cada nivel de gobierno.

33. El ejercicio de competencias administrativas fundamentadas en el principio constitucional de autonomía se debe cumplir en función de la organización territorial del Estado, de su reconocimiento como principio y del deber de las entidades y organismos públicos para ejercer sus competencias y facultades de acuerdo al principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República⁵ y en el resto del ordenamiento jurídico.

³ Constitución de la República, Título V.

⁴ Constitución de la República. Art. 11.- “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 8.- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

⁵ Constitución de la República. Art. 226.- “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o 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”.

Sentencia No. 462-12-EP/19
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

34. De allí que la confusión en la que incurrieron los representantes de la Junta Parroquial de Guayllabamba incluso va más allá de la excepción desarrollada en la sentencia N°. 838-12-EP/19, es decir sobre la legitimación activa de las entidades del Estado al presentar acciones extraordinarias de protección.

35. Por lo tanto, de considerar que la autonomía administrativa, reconocida constitucionalmente a las Juntas Parroquiales, se encuentra subordinada o condicionada a competencias del Banco Central en cuanto a la administración de claves de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, tal como determinan los artículos 270⁶ y 271⁷ de la Constitución de la República y el artículo 200⁸ del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se aclara que dicha divergencia no debe ser resuelta mediante garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, tales como la acción de protección o la acción extraordinaria de protección.

36. En otras palabras, si existieren fundamentos o razones para considerar que tales normas jurídicas trasgreden disposiciones constitucionales, el control abstracto de constitucionalidad de dichas normas no se puede realizar mediante garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, tal como aquí ha sido solicitado.

37. Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda que si alguna persona, grupo, colectivo o comunidad, ve afectados gravemente sus derechos constitucionales como consecuencia de la falta de coordinación interinstitucional que debe existir entre entidades y organismos del Estado, como por ejemplo por la indebida o defectuosa prestación de servicios públicos, dichas personas se encuentran plenamente facultadas para presentar ante los jueces constitucionales las garantías jurisdiccionales con las que se consideren asistidas, a fin de tutelar tales derechos y ser reparados conforme al ordenamiento jurídico.

VI. 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 **RESUELVE**:

⁶ Constitución de la República. Artículo 270.- “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”.

⁷ Constitución de la República. Artículo 271.- “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD. Artículo 200.- “Obligatoriedad y crecimiento de las transferencias.- Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante transferencias desde la Cuenta única del Tesoro Nacional a las subcuentas de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados crecerán conforme a la tasa de crecimiento anual de los ingresos permanentes y de los no permanentes del presupuesto general del Estado”.



Sentencia No. 462-12-EP/19
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada por los ex representantes de la Junta Parroquial de Guayllabamba.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

AG

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal que la sentencia que antecede, fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de martes 19 de noviembre de 2019.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

7/13



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

Caso Nro. 0462-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes dos de diciembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED

