



Quito, D. M., 13 de enero de 2016

**SENTENCIA N.º 012-16-SEP-CC**

**CASO N.º 1705-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El doctor Omar Quijano Peñafiel, coordinador de patrocinios de la EP Petroecuador, y en calidad de procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega, el 24 de septiembre de 2013, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso N.º 112-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 02 de octubre de 2013, certificó de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 1705-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 23 de enero de 2014 a las 11:23, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, integrada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1705-13-EP.

En aplicación de los artículos 432 a 434 de la Constitución de la República del Ecuador, el 5 de noviembre de 2015 fueron posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, quienes fueron designados por medio del procedimiento de renovación por tercios. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, el 05 de noviembre de 2015.

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, mediante providencia del 10 de

diciembre de 2015 a las 08h42, la jueza constitucional sustanciadora Pamela Martínez Loayza, avocó conocimiento de la causa N.º 1705-13-EP.

### **De la solicitud y sus argumentos**

Manifiesta el legitimado activo que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvieron mediante sentencia, admitir parcialmente el recurso de casación presentado por el procurador común doctor Pablo Sarzosa y aceptar que en aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, operó la figura del silencio administrativo a favor de los peticionarios, equiparando esta figura a un acto expreso emitido por la autoridad pública.

Señala que en los casos para los cuales se equipara el silencio administrativo positivo a un acto regular, éste debe cumplir con los requisitos esenciales contenidos en el artículo 129 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, requisitos que a su criterio en el presente caso no se cumplieron. La petición de los casacionistas no se encontraba sustentada en documentación que permita conocer la veracidad de los hechos, y por tanto no debió ser considerada como un sustento válido, es así que la auditoría ambiental a la que hacen referencia los juzgadores en ningún momento trata acerca del pozo Pacayacu, ya que dicho estudio solo se refiere a los pozos Auca, Lago Agrio, Libertador, Sacha y Shushufindi.

También indica que los juzgadores hacen referencia a un exhorto emitido dentro de una queja presentada por Saúl Eduardo Barros Alcívar, morador de la zona del río Pacayacu en la Defensoría del Pueblo, el 17 de marzo de 2004, cuando este documento relata una presunta contaminación realizada en el pozo Tetete 9 y no el Pacayacu, es decir que no existe un nexo causal entre el supuesto hecho y el derecho declarado.

A criterio del legitimado activo los juzgadores en la sentencia han cometido un error, pues el silencio administrativo, en aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, no configura un acto administrativo presunto, la Sala al considerar que el pliego de peticiones presentado por el procurador común doctor Pablo Sarzosa han adquirido la calidad de acto administrativo regular contraría el ordenamiento jurídico en especial lo dispuesto por la Ley de Gestión Ambiental.

Considera que la decisión objeto de la presente acción vulnera la tutela judicial efectiva, en tanto que con la finalidad de determinar los supuestos daños y





perjuicios los accionantes debían demandar el resarcimiento al Estado a través de un juicio verbal sumario, tal como lo indicó el tribunal de instancia en la presente causa, a través de dicho proceso se debía poner en conocimiento del presidente de la Corte de la provincia donde sucedió el daño ambiental, como lo ordena el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental.

Finalmente para el legitimado activo la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia lejos de declararse incompetente para atender las reclamaciones del procurador común casó la sentencia y vulneró principalmente la tutela judicial efectiva.

### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial.**

El legitimado activo manifiesta que el derecho constitucional vulnerado mediante la expedición de la sentencia impugnada es el establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Pretensión concreta**

En atención a lo mencionado solicita el accionante:

Con base en los fundamentos de hecho y de derecho que se han expuesto, acorde con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se solicita que se declare la violación de los derechos constitucionales de EP PETROECUADOR, antes expuestos y se disponga la reparación integral, disponiendo entre otras cosas, la revocatoria de la sentencia objeto de esta acción y se dicte sentencia de fondo en la que se analicen los argumentos esgrimidos por le EP PETROECUADOR.

### **Decisión judicial impugnada**

**Sentencia del 08 de mayo de 2013, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso N.º 112-2009.**

Quito, 08 de mayo de 2013.- 10h20 (...) 9.1 Conforme a lo expuesto en los acápites anteriores esta Sala considera que en relación a la especialidad la materia principal puesta a conocimiento jurisdiccional corresponde a aspectos eminentemente de Derecho Administrativo pues, lo medular, es la solicitud que hace el actor para que a varios ciudadanos se les reconozcan las indemnizaciones que nacen de la responsabilidad objetiva del Estado, garantizada en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado de 1998, vigente a la época.- Si bien el origen corresponde a un daño ambiental, el actor ha dirigido su reclamo a través de la vía administrativa,

porque el agente causante del daño es una institución perteneciente a la Administración Pública; y por ende es el Estado con su *imperium* quien interviene.- En este sentido es más lógico que se busque la actuación jurisdiccional con una garantía que permite disminuir el desequilibrio existente ente el administrado y la Administración Pública. La finalidad de la jurisdicción contencioso administrativa, justamente consiste, en aplacar el desequilibrio entre las partes, y esta la razón de ser que hace a esta vía como la más idónea para evitar la indefensión de los ciudadanos. Por ello, no es correcto el criterio del Tribunal a quo sobre que la vía civil, pues el tema medular se trata de la indemnización producto de la responsabilidad objetiva del Estado (...) 9.2.5 El juez, como efecto del silencio administrativo no puede declarar derecho alguno, tan solo remitirse a ordenar la ejecución de lo declarado a través del acto presunto; de ahí, que no puede declarar un monto determinado como valor de indemnización y menos aceptar la cuantificación realizada por el peticionario por convertirse en la legitimación de una apreciación subjetiva que requiere previa valoración fáctica, lo que produciría, una nulidad de pleno derecho al no contar el administrado con los requisitos esenciales para su adquisición, que en este caso es la cuantificación objetiva pericial del daño (Artículo 129 , numeral 1, literal f), del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: ERJAFE (...)

De lo expuesto se concluye que el Tribunal de instancia no interpretó correctamente el artículo 28 de la Ley de Modernización al realizar una correcta correlación con el supuesto fáctico del caso por no mirar el verdadero alcance que tiene la norma (...)

10.5 Por lo expuesto vemos que efectivamente existe una indebida aplicación de las normas citadas por el casacionista en la sentencia recurrida que han sido determinantes en su parte dispositiva, con lo cual dejó en indefensión al actor al vulnerar la tutela efectiva, dejando en su lugar de aplicar las normas referentes al silencio administrativo y sobre todo de la responsabilidad objetiva del Estado, que es la parte medular de la acción planteada por el actor; pues, su intención conforme se desprende de la demanda presentada no es una indemnización civil al amparo de la Ley de Gestión Ambiental (...) sino la indemnización derivada de la responsabilidad objetiva del Estado.- En consecuencia, al tenor de lo prescrito en el artículo 16 de la Ley de Casación corresponde a este Tribunal dictar la sentencia que en su lugar corresponde. **DÉCIMO PRIMERA.-** Como efecto del acto administrativo presunto por los daños ambientales producidos por PETROPRODUCCIÓN en sus procesos de explotación y producción de crudo.- 11.1 La petición presentada a PETROPRODUCCIÓN y que no ha sido contestada oportunamente, recogía elementos probatorios que fueron rebatidos por la Administración Pública por su incuria, como son: a) El informe de Auditoría Ambiental No. DICOP-007-05 de la Contraloría General del Estado; b) Resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 17 de marzo de 2004, a las 18h00; y c) El informe de inspección ordenado por la Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente mediante oficio No. 56225-SCA-MA de 29 de abril de 2003. De aquí que el acto administrativo presunto reconoce el daño producido por PETROPRODUCCIÓN, entidad que es la encargada de la explotación y producción del crudo en la zona afectada.- 11.2.- De ello deriva que los afectados debidamente legitimados como tales, conforme los principios mencionados en líneas anteriores, tienen derecho a la indemnización proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado derivada de la afectación producida exclusivamente por PETROPRODUCCIÓN.- Cabe indicar que en los documentos citados no se hace alusión a PETROECUADOR, por lo que no cabe condenar al pago de indemnización alguna a esta última.- 11.2.1 Al respecto, corresponde cuantificar el daño (...) dejamos



claro que no cabe asumir la apreciación subjetiva del actor como valor de la indemnización.- El daño patrimonial o material corresponde al daño emergente y lucro cesante.- Por el primero debe ser cuantificado en función de la pérdida que ha sufrido el afectado.- En este sentido deben valorarse las pérdidas en cosechas o de terreno que haya sufrido, así como, los posibles gastos médicos en los que hubiesen incurrido en el período del 1 de junio de 2000 hasta el 20 de agosto de 2004, que es el periodo auditado por la Contraloría General del Estado.- Por el segundo, se debe estimar la pérdida sufrida por motivo de no haber podido explotar la tierra y el agua en actividades productivas sean estas agrícolas como pecuarias, tomando en cuenta la actividad productiva que realizaban los afectados o en su defecto el valor correspondiente al sueldo que percibía y que dejó de percibir por problemas de salud.- En todo caso debe observarse lo prescrito en el artículo 90 de la Ley de Hidrocarburos vigente a fin de alcanzar la reparación integral sin que se cometan excesos que produzcan un enriquecimiento injusto de los afectados. 11.2.2.- En lo que tiene que ver con los daños extra patrimoniales, conocidos como daños inmateriales que en nuestra Constitución corresponden al Derecho al Buen Vivir, serán cuantificados en razón de un valor adicional del 10% del monto que pericialmente se determine (...) de este modo, se compensará ese rompimiento de la armonía en que tiene derecho a vivir todo ciudadano ecuatoriano; a fin de alcanzar la reparación integral conforme lo prescrito en el artículo 397 de la Constitución de la República (...).- Sin que se requieran otras consideraciones, esta Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, administrando justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República casa el fallo dictado por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrital de Quito de fecha 17 de noviembre de 2008, a las 08h57 que ha dado término al juicio No. 15.596 seguido por Pablo Fernando Sarzosa Játiva (procurador judicial) en contra de Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador "PETROECUADOR", Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador "PETROPRODUCCIÓN", y la Procuraduría General del Estado, por lo que acepta parcialmente la demanda y se reconoce el derecho que derivó del silencio administrativo a la petición realizada por la parte actora a PETROPRODUCCIÓN y en consecuencia se reconoce el derecho, de los afectados a ser indemnizados, derivado de la responsabilidad objetiva del Estado en los términos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.- No se acepta lo referente a la cuantificación del monto de la indemnización por parte del recurrente, disponiéndose que en proceso sumarísimo de ejecución de la sentencia se fije pericialmente los valores correspondientes a las indemnizaciones a que tienen derecho los afectados...

### **De la contestación a la demanda y sus argumentos**

#### **Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

Comparecen mediante escrito Cynthia Guerrero Mosquera, en calidad de jueza nacional, Daniela Camacho Herold, en calidad de conjuera nacional y Álvaro Ojeda Hidalgo, en calidad de juez nacional de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito de 18 de diciembre de 2015, manifestando en lo principal:

Que la sentencia objeto de la presente garantía jurisdiccional se encuentra debidamente motivada, que en ella constan los argumentos fácticos y jurídicos, que fue dictada por jueces que en ese momento tenían jurisdicción y competencia al amparo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación. Que se ha respetado el debido proceso en todo momento.

Finalmente, solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Omar Quijano Peñafiel, en calidad de coordinador de patrocinio de EP Petroecuador y procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega, gerente general y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, deducida en contra de la sentencia del 08 de mayo de 2013, emitida por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

### **Terceros interesados**

Mediante escritos constantes a fojas 27, 29, 31, 33 y 39 del expediente constitucional el doctor Pablo Fernando Sarzosa Játiva, en calidad de procurador común de los demandantes solicitó que se convoque a audiencia pública.

### **Amicus curiae**

Dentro del expediente constitucional, consta el escrito del abogado Pablo Fajardo Mendoza, quien en calidad de amigo de la Corte Constitucional, señala que la presente demanda de acción extraordinaria constituye una amenaza a los derechos fundamentales de los campesinos de la Parroquia Pacayacu, cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, quienes a través de todas las instancias administrativas y judiciales han luchado por la compensación social e indemnización de los daños ambientales provocados por la operación de la empresa filial de PETROECUADOR.

A criterio del *amicus curiae* la sentencia impugnada en la presente acción extraordinaria de protección constituye una intervención oportuna de los operadores de justicia, pues ordenó compensar socialmente a la población afectada e indemnizar por los daños patrimoniales y extra patrimoniales a los demandantes. Esta decisión precautela una tutela judicial continua de los derechos involucrados en este conflicto administrativo y judicial de larga data.





Manifiesta que el impacto provocado por la actividad de extracción petrolera de la entidad estatal causó un gran impacto ambiental, y graves afectaciones a la población, dicho daño ha sido evidenciado a través de los siguientes instrumentos públicos: informe de inspección del Ministerio del Ambiente de 2003, la resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 2004 y el informe de auditoría ambiental de la Contraloría General del Estado de 2005.

Señaló que la demanda de acción extraordinaria de protección recae sobre la correcta aplicación de la ley, que por tanto dicha acción es improcedente, pues a la Corte Constitucional no le corresponde analizar la correcta evaluación de legalidad realizada por la Corte Nacional, por lo que solicitó que se deseche la acción presentada.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

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 c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya

vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

### **Determinación del problema jurídico para la resolución del caso**

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si en la sentencia impugnada se han vulnerado derechos constitucionales. Para el efecto se plantea el siguiente problema jurídico:

**La sentencia del 08 de mayo de 2013 a las 10h20, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dictada dentro del recurso extraordinario de casación signado con el número 112-2009 ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador?**

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra garantizado en el artículo 75 de la Constitución de la República<sup>1</sup>. Esta Corte se ha referido a la tutela judicial efectiva como aquel derecho por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas y además se establece como un derecho de protección para garantizar a toda persona el cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad. El derecho a la tutela judicial efectiva incluye además la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso para obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley<sup>2</sup>.

De igual manera, la Corte Constitucional ha definido a la tutela judicial efectiva como: “(...) una facultad conocida procesalmente como derecho de petición, lo

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 75: Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 078-14-SEP-CC, caso N.º 0089-12-EP.



cual implica una serie de obligaciones por parte del ente estatal; por un lado, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional y de jueces y juezas, quienes investidos de potestad jurisdiccional deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la justicia ...”<sup>3</sup>.

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de naturaleza compleja, que se estructura sobre tres ejes principales, a saber: el primer eje es el derecho de acción, que involucra el acceso a la justicia, en observancia del artículo 168 de la Constitución<sup>4</sup>. El segundo estamento se refiere a que toda la actividad jurisdiccional se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho. El tercer estamento indica que el papel que asumen los jueces una vez que han dictado su resolución, se encamina a asegurarse que dicha resolución llegue a ejecutarse y sea efectiva. Como ya lo ha manifestado esta Corte la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia; implica una serie de actuaciones por parte del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, que permitan asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República<sup>5</sup>.

La tutela judicial efectiva tiene una estrecha vinculación con el derecho a la seguridad jurídica y la motivación como garantía del debido proceso en la medida que los jueces deben aplicar la normativa constitucional y legal pertinente dentro del caso puesto en su conocimiento, en razón que:

El contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento<sup>6</sup>.

El accionante fundamenta su acción extraordinaria de protección en la vulneración de la tutela judicial efectiva, alegando que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 042-12-SEP-CC, caso N.º 0085-09-EP.

<sup>4</sup> Constitución de la República, artículo 168: Los administradores de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la función judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera. 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. 4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales. 5. En todas sus etapas los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley. 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 142-14-SEP-CC, caso N.º 0007-12-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

de Justicia, de manera errada equipararon el silencio administrativo con un acto administrativo declarativo de derechos, lo que a su criterio está en franca contradicción con las disposiciones contenidas en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). Indicó que no aplicaron las disposiciones constantes en el artículo 41 de la Ley de Gestión Ambiental. Que los juzgadores aplicaron de manera errónea el artículo 28 de la Ley de Modernización, declarando el silencio administrativo positivo cuando este es un acto nulo de pleno derecho, reconocieron la existencia de un acto administrativo válido cuando a través de la figura del silencio administrativo se ha declarado un derecho, lo que contraría el debido proceso.

El accionante alega que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia al casar la sentencia y determinar la responsabilidad objetiva del Estado se atribuyó una competencia que no tiene, pues ordenó la indemnización por la supuesta afectación resultado del derrame de petróleo ocurrido en la zona de Pacayacu, acción que debía ser tramitada a través de un proceso verbal sumario y conocida por el presidente de la Corte de la provincia en donde se habría ocasionado el hecho generador del daño ambiental.

Una vez establecidas las bases conceptuales sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional procede a verificar que en el caso *sub judice* se hayan cumplido con las tres etapas que conforman este derecho. En primer lugar se encuentra el acceso a la justicia, sin que existan impedimentos arbitrarios o injustificados por parte de los operadores de justicia. En un segundo momento se debe vigilar que los juzgadores hayan actuado de manera diligente en el proceso ya iniciado, que se hayan aplicado las normas pertinentes para la resolución de caso, por la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, se analizarán posibles vulneraciones a derechos constitucionales en los autos o sentencia que pongan fin a los procesos. Finalmente la efectividad de los pronunciamientos emitidos por los operadores de justicia.

#### **a) En cuanto al acceso a los órganos de administración de justicia**

En el presente caso, de la acción contenciosa administrativa conoció el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, quienes emitieron sentencia el 17 de noviembre de 2008, dicha decisión fue notificada a las partes el 27 de noviembre de 2008. El 10 de diciembre de 2008, el doctor Pablo Sarzosa Játiva, en calidad de procurador común presentó recurso de casación, recurso que mediante providencia de 18 de diciembre de 2008, fue negado por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo. Frente a ello el 13 de enero de 2009, el procurador común presentó recurso de hecho, el mismo que fue





concedido mediante providencia de 13 de enero de 2009. El 05 de junio de 2009, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de hecho y admitió a trámite el recurso de casación propuesto.

De fojas 11 a la 18 del expediente de casación, consta la contestación al recurso de casación presentada el 11 de junio de 2009, por el doctor José Murillo Venegas, en calidad de procurador general de Petroecuador y apoderado del contralmirante Luis Jaramillo Arias, presidente ejecutivo y representante legal de Petroecuador. Así mismo a fojas 20 a la 22 del mencionado expediente, constan las objeciones al recurso de casación presentadas por el doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado. El 30 de julio de 2009, se llevó a cabo la audiencia informal en la que intervinieron el doctor Pablo Sarzosa, en calidad de procurador común y los abogados de Petroecuador y Petroproducción. Finalmente el 08 de mayo de 2013, la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional casó la sentencia.

Consecuentemente, esta Corte Constitucional constata que en el presente caso no ha existido impedimento o circunstancia alguna que limite el acceso a los órganos de administración de justicia de manera arbitraria o injustificada, por el contrario, el legitimado activo pudo ejercer su derecho a la defensa, presentó su contestación al recurso de casación y compareció a la audiencia informal.

#### **b) En cuanto a la actitud diligente de los operadores de justicia**

En lo referente al segundo elemento de la tutela judicial efectiva, relacionado a la diligencia del juez y a las normas aplicadas para la resolución del caso, el accionante señaló lo siguiente:

Por la falta de un análisis imparcial, se decidió aceptar el recurso de casación interpuesto por el procurador común doctor Pablo Sarzosa, al aceptar que habría operado la figura del silencio administrativo positivo a favor de los peticionarios, equiparando ésta a un acto expreso (...), todo por la errónea interpretación que habría realizado el Tribunal a quo del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado (...) El derecho del peticionario a ser indemnizado patrimonial y extra patrimonialmente, como ha sido y es la pretensión fundamental del casacionista, no puede declarar en un acto administrativo (...) El derecho reconocido por la Sala, mediante la equiparación del silencio administrativo a un acto administrativo declarativo de derechos, contradice el literal g) del ERJAFE (sic), puesto que, éste está regulado expresamente en la ley, específicamente en la Ley de Gestión Ambiental (...) la Sala al aceptar la casación presentada y reconocer el derecho que derivó del silencio administrativo a la petición realizada por la parte actora vulnera el artículo 425 de la Constitución de la República, contradice el ordenamiento jurídico, puesto que dicho reconocimiento, involucra la existencia de un acto administrativo presunto o ficto, que por las razones constantes en

los literales ut supra no se configura. Además el fallo de la Sala, transgrede los principios de razonabilidad y proporcionalidad (...) Para la Sala, al existir responsabilidad objetiva del Estado, no cabe la aplicación de la Ley de Gestión Ambiental. En el confuso criterio de la Sala, el peticionario debió demandar el resarcimiento proveniente de la responsabilidad del Estado en el Tribunal Contencioso Administrativo, siguiendo un procedimiento creado en esta sentencia lo que evidentemente viola el derecho a la seguridad jurídica...

De la revisión de la sentencia impugnada consta lo siguiente:

... 9.2.5. El juez, como efecto del silencio administrativo no puede declarar derecho alguno, tan solo remitirse a ordenar la ejecución de lo declarado a través del acto presunto; de ahí que no puede declarar un monto determinado como valor de indemnización y menos aceptar la cuantificación realizada por el peticionario por convertirse en la legitimación de una apreciación subjetiva que requiere previa valoración fáctica, lo que produciría una nulidad de pleno derecho al no contar el administrado con sus requisitos esenciales para su adquisición que en este caso es la cuantificación objetiva pericial del daño. (Artículo 129, numeral 1, literal f, del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: ERJAFE (...)) En consecuencia lo que cabe es que, de existir el daño proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado su cuantificación sea realizada mediante un procedimiento sumarísimo (...) De lo expuesto se concluye que el tribunal de instancia no interpretó correctamente el artículo 28 de la Ley de Modernización al realizar una correcta correlación con el supuesto fáctico del caso por no mirar el verdadero alcance que tiene la norma (...) 11.2 De ello deriva que los afectados debidamente legitimados como tales, conforme los principios señalados en líneas anteriores, tienen derecho a la indemnización proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado derivada de la afectación producida exclusivamente por PETROPRODUCCIÓN.

Es necesario señalar que el ordenamiento jurídico vigente prevé un procedimiento específico para establecer la responsabilidad Estatal causada por daños ambientales, lo que a su vez da lugar a la indemnización de daños y perjuicios. El artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental<sup>7</sup> dispone de manera expresa que quienes se sientan afectados por una omisión dañosa, podrán interponer acciones de daños y perjuicios, esto es que deberán a través de un juicio verbal sumario demostrar por un lado la responsabilidad del Estado y una

<sup>7</sup> Art. 43.- Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectado directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos.

Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante.

Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de no ser identificable la comunidad directamente afectada o de constituir ésta el total de la comunidad, el juez ordenará que el pago, que por reparación civil corresponda, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley.

En todo caso, el juez determinará en sentencia, conforme a los peritajes ordenados, el monto requerido para la reparación del daño producido y el monto a ser entregado a los integrantes de la comunidad directamente afectada. Establecerá además la persona natural o jurídica que deba recibir el pago y efectuar las labores de reparación.

Las demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente, se tramitarán por la vía verbal sumaria.





vez verificado este supuesto es necesario realizar los correspondientes peritajes para cuantificar el monto de indemnización en proporción a la afectación sufrida.

En el caso *sub examine* los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia de casación en un primer momento señalaron que a través de la aplicación de la figura del silencio administrativo previsto en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, no es posible declarar derecho alguno, manifiestan que esta acción traería como consecuencia la existencia de un acto nulo de pleno derecho pues no estaría acorde con lo previsto en el artículo 129 numeral 1 literal f del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, sin embargo más adelante alegaron que los juzgadores de instancia interpretaron de manera errónea dicha norma y establecieron la responsabilidad del Estado y reconocieron el derecho a ser indemnizados por parte de los afectados.

Los juzgadores al darle validez a un acto sin observar los requisitos que prevé el ERJAFE, no aplicaron los requisitos previstos para que surta efecto el silencio administrativo, violentando el ordenamiento jurídico vigente. Adicionalmente a través de un juicio contencioso administrativo establecieron la responsabilidad objetiva del Estado y ordenaron que se realice un procedimiento sumarísimo para establecer la cuantificación del daño, inobservando de esta forma el trámite previsto para determinar la responsabilidad del Estado y el procedimiento vigente para proceder a cuantificar el monto para la indemnización de daños y perjuicios, con lo cual no observaron normas claras, públicas y vigentes.

Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que los juzgadores al casar la sentencia contrarían las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico relativas al silencio administrativo, a los actos nulos de pleno derecho, a la determinación de la responsabilidad objetiva del Estado y los daños y perjuicios, lo que ocasiona una vulneración a la tutela judicial efectiva del accionante pues los juzgadores no han aplicado las normas pertinentes y vigentes al caso, con lo cual se evidencia una falta de diligencia de los operadores de justicia.

Finalmente, respecto a este parámetro es oportuno analizar lo señalado en la sentencia en el considerando décimo primero, cuando la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia argumenta:

Como efecto del acto administrativo presunto que nace del silencio administrativo el actor ha obtenido el derecho de que a los afectados por los daños ambientales

producidos por PETROPRODUCCIÓN en sus procesos de explotación y producción de crudo. 11.1 La petición presentada a PETROPRODUCCIÓN y que no ha sido contestada oportunamente, recogía elementos probatorios que no fueron rebatidos por la Administración Pública por su incuria, como son: a) El informe de auditoría ambiental No. DICOP-007-05 de la Contraloría General del Estado; b) Resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 17 de marzo de 2004, a las 18h00 y c) El informe de inspección ordenado por la Subsecretaría de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente mediante oficio No. 56225 -SCA-MA de 29 de abril de 2003. De aquí que el acto administrativo presunto reconoce el daño producido por PETROPRODUCCIÓN, entidad que es la encargada de la explotación y producción de crudo en la zona afectada. 11.2 De ello deriva que los afectados debidamente legitimados como tales, conforme los principios mencionados en líneas anteriores, tienen derecho a la indemnización proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado derivada de la afectación producida exclusivamente por PETROPRODUCCIÓN ...

En atención a lo señalado en líneas anteriores, se verificó que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia demandada, fundamentó su razonamiento en la valoración de elementos probatorios como son el informe de auditoría ambiental N.º DICPO-007-05 emitido por la Contraloría General del Estado, resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 17 de marzo de 2004, e informe de inspección ordenado por la Subsecretaría de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente mediante oficio N.º 56225-SCA-MA de 29 de abril de 2003, documentos que ya fueron analizados por la segunda sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 17 de noviembre de 2008, las 08h57.

De esta manera esta Magistratura Constitucional constató que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se alejó de sus competencias así como también inobservó lo establecido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en sus decisiones N.º 001-13-SEP-CC emitida dentro de la causa N.º 1647-11-EP y N.º 132-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1735-13-EP en relación a que las autoridades jurisdiccionales en conocimiento de un recurso extraordinario de casación no se encuentran "... facultados para valorar la prueba aportada en instancia, ya que dicha valoración es privativa de los juzgadores de instancia ...".

En este sentido, y una vez que esta Corte notó la existencia de afirmaciones contradictorias en la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección; y atendiendo que el parámetro de lógica exige la existencia de una debida coherencia entre premisas, razonamientos, actuaciones y conclusiones realizadas por la autoridad jurisdiccional, se concluye que la Sala Temporal





Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inobservó el requisito sujeto a análisis.

**c) En cuanto a la ejecución del fallo**

En la parte final de la resolución los juzgadores declararon la responsabilidad objetiva del Estado, sin que previamente se haya instaurado un juicio verbal sumario que permita determinar esta responsabilidad. Adicionalmente ordenaron que para cuantificar dicho daño se realice un proceso sumarísimo, que no está previsto en la legislación vigente, decisiones que no son concordantes con las normas vigentes, y atentan contra la seguridad jurídica.

Por todo lo expuesto esta Corte concluye, que los juzgadores al momento de casar la sentencia inobservaron las normas vigentes relativas al silencio administrativo, a los actos nulos de pleno derecho, la indemnización de daños y perjuicios, vulnerando de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva de los accionantes.

**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**

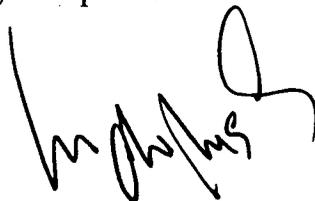
1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 08 de mayo de 2013, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso extraordinario de casación N.º 112-2009.

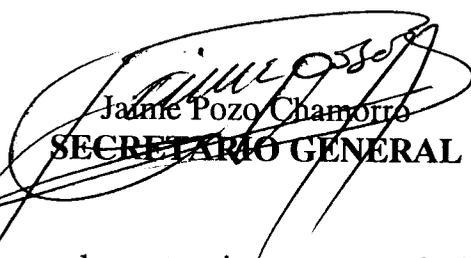
3.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozcan y resuelvan en los términos de esta

decisión el recurso extraordinario de casación interpuesto por Pablo Sarzosa Játiva, en calidad de procurador común, en contra de la sentencia emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de 17 de noviembre de 2008, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio; bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

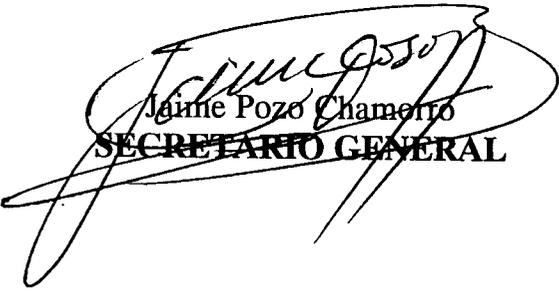


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.



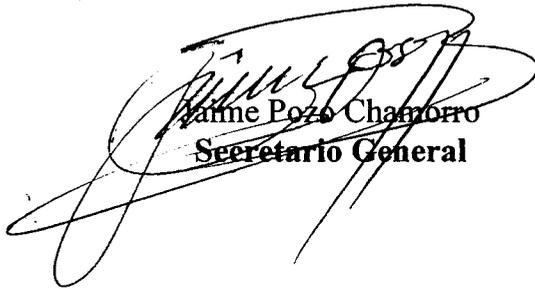
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1705-13-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 21 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ