

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

28-17-AN/22 En el Caso No. 28-17-AN Rechácese por impropiciente la acción por incumplimiento planteada por Alexander Carlos León Merino.....	2
2778-16-EP/22 En el Caso No. 2778-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección. ....	11
1017-17-EP/22 En el Caso No. 1017-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1017-17-EP .....	21
1233-17-EP/22 En el Caso No. 1233-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1233-17-EP.....	34



**Sentencia No. 28-17-AN/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M. 13 de julio de 2022

**CASO No. 28-17-AN**

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

**SENTENCIA No. 28-17-AN/22**

**Tema:** En esta sentencia la Corte Constitucional analiza la acción por incumplimiento presentada por el Comité de Desarrollo Comunal, BANIFE para exigir el cumplimiento del Decreto Supremo No. 73 de 15 de enero 1971. Luego de verificar que lo exigido no constituye una norma de efectos generales que sea objeto de la acción por incumplimiento por tratarse de un acto administrativo con efectos particulares la Corte desestima la acción.

**I. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

1. El 2 junio de 2017, Alexander Carlos León Merino, por sus propios derechos y en representación de las personas que integran el Comité de Desarrollo Comunal BANIFE, presentó una acción por incumplimiento en contra del Registro de la Propiedad del Cantón Santa Elena. Mediante esta acción, se exige el cumplimiento del Decreto Supremo No. 73 de 15 de enero 1971, publicado en el Registro Oficial No. 144 de 19 de enero de 1971 emitido por el entonces presidente José María Velasco Ibarra (en adelante “el Decreto Supremo”) en el cual, se adoptan disposiciones sobre un predio ubicado en el cantón Santa Elena.<sup>1</sup>
2. El 16 de abril de 2018, la causa fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. El 16 de mayo de 2018, la causa fue sorteada al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
3. Mediante sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
4. En virtud de la renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 17 de febrero de 2022 y correspondió la sustanciación al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

<sup>1</sup> El Decreto Supremo fue emitido por José María Velasco Ibarra, en ejercicio de la plenitud que ejerció entre el 22 de junio de 1970 y el 5 de febrero de 1972.

5. El 27 de mayo de 2022, de conformidad con el artículo 57 de la LOGJCC el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública<sup>2</sup>, misma que se llevó a cabo el 07 de junio de 2022<sup>3</sup>

## II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

## III. Texto de las normas cuyo incumplimiento se reclaman

7. El accionante exige el cumplimiento del Decreto Supremo cuyo contenido es el siguiente:

*Art. 1. Declárese que los terreros que comprenden el nudo “La Alegría”, situado dentro de los límites siguientes: Oeste, siguiendo la orilla del mar pacífico desde los puntos de Centinela o el Morro al finalizar la playa del Cangrejo, en dirección Sur: pasado la punta de Barandúa hasta la punta de los Capaes, con una y media lenguas de extensión; Norte desde la punta de Centinela en una línea recta tierra adentro, con una legua de extensión; y, Este. Una línea recta uniendo los extremos orientales de los linderos Norte y Sur pertenecen a la Municipalidad de Santa Elena en la parte que se encuentra dentro del perímetro urbano, y al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización la restante, para los efectos determinados en el Art. 2 del Decreto Ejecutivo No. 1291 de 8 de junio de 1965, publicado en el Registro Oficial No. 520 de junio 14 de 1965.*

*Art. 2. Declárese nulos y sin ningún valor los títulos y las inscripciones de dominio consistentes en las escrituras de compra y venta de 26 de febrero de 1917 que aparece inscrita el 30 de diciembre del mismo año, en que figuran Pedro Yugal como vendedor de Ángel Flores y Vidal Flores Villao como compradores: la otorgada por Vidal Flores Villao como vendedor a favor de la Sociedad Anónima de Fomento Agrícola, de 13 de agosto de 1956, inscrita el 26 de diciembre del mismo año; la otorgada por la Sociedad Anónima de Fomento Agrícola como vendedora de la Sociedad Anónima de Lotizaciones como compradora, el 16 de diciembre de 1956; así como las ventas de partes del fondo “La Alegría”, hechas por la Sociedad Anónima de Lotizaciones a favor de la inmobiliaria*

---

<sup>2</sup>A la audiencia comparecieron: por la parte accionante el abogado Carlos Alexander León Merino, representante del Comité de Desarrollo Comunal BANIFE, intervino el abogado Jorge Haz Villagómez; en representación de la parte accionada, el señor Registrador de la Propiedad del cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, intervino la abogada Daniela García; en representación de la Procuraduría General del Estado, intervino el abogado Estin Cedeño. En calidad de terceros con interés, en representación de la Comunidad de Sucesores Inmobiliaria Mar Azul intervinieron el abogado José Eduardo Neira y el ingeniero Bruno Perrone; en representación del Ministerio de Agricultura y Ganadería – Distrital Santa Elena intervino la abogada Esther Zambrano; y, en representación del ministro de Defensa y comandante General de la Fuerza Aérea Ecuatoriana intervino el abogado Guillermo Pintado.

<sup>3</sup> Si bien esta Corte en las Sentencias No. 41-20-AN/22, párr. 58 y No. 34-15-AN/20, párr. 21 no convocó a audiencia al evidenciar que la acción no cumplía con los requisitos para analizar el fondo, en el presente caso fue necesario a fin de dilucidar la naturaleza del Decreto Supremo.

*Porvenir S. A., el 18 de junio de 1958, y a favor de otras personas naturales o jurídicas en otras fechas.*

*Art.3. Confirmase la donación hecha por la I. Municipal de Santa Elena y la adjudicación del IERAC protocolizada el 2 de enero de 1969 por el Notario Víctor Orrala Quimi a favor de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, de la zona donde se halla ubicado el Polígono de Tiro de esta institución y ordénese la respectiva inscripción en el Registro de la Propiedad del Cantón Santa Elena, cuyo titular procederá previamente a anular todas las inscripciones que se hubieren hecho de transferencia de dominio en esta tierra de propiedad del Estado y la Municipalidad.*

*Art. 4. Quienes detentaren títulos originales en la venta hecha por Vidal Flores Yungal a favor de la Sociedad Anónima de Fomento Agrícola, podrán ejercer sus derechos para la repetición de lo pagado por concepto de las compraventas que por este decreto se declaran nulas.*

#### **IV. Fundamentos de las partes**

##### **4.1. Fundamentos y pretensión de los accionantes: BANIFE**

8. El accionante indica que no se han cumplido a cabalidad las disposiciones del Decreto Supremo e indica que el 26 de abril de 2016 el registrador de la Propiedad y Mercantil del cantón Santa Elena (e), Xavier Júpiter Coronel, emitió una certificación en la que se indica: “*CERTIFICA, que la inscripción del Decreto Supremo No. 73 del 15 enero de 1971, publicado en el Registro Oficial No. 144 del 18 de enero de 1971, no se encuentra inscrita esta dependencia pública*”.<sup>4</sup>
9. De esta manera, refiere que el registrador de la Propiedad y Mercantil de Santa Elena no habría cumplido con la inscripción y el registro de lo dispuesto en el Decreto Supremo.
10. Indica que el 09 de marzo de 2017, el accionante presentó el reclamo previo ante el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón Santa Elena y que posteriormente acudió presencialmente, los días 10 y 11 de mayo del mismo año, a fin de insistir en la contestación y pronunciamiento del reclamo formulado.
11. Cita un fragmento de la respuesta recibida por parte del Registro de la Propiedad, que señala:

*"En atención al escrito presentado con fecha 10 de mayo de 2017, que solicita el cumplimiento del Decreto Supremo del Presidente Velasco Ibarra No. 73 (...) Al respecto informo, el mencionado decreto se encuentra marginado en el fundo La Alegría, informo, en el libro de propiedades del año 1917, que dice " Cancelado por decreto ejecutivo", en la propiedad del señor Pedro Yagual, (vendedor) y Ángel Flores y Vidal Flores Villao, (compradores), inscrita el 30 de diciembre de 1917, con la partida número setenta y tres*

---

<sup>4</sup> Oficio No. 0611-2016-RPCSE-D.L emitido en Santa Elena el 26 de abril de 2016 suscrito por Xavier E. Júpiter Coronel, registrador (e) de la propiedad y mercantil del cantón Santa Elena.

*(73) del libro de propiedades, en los folios 446 vuelta a 449 y anotado bajo el número ochenta y dos (82) del libro Repertorio. Esta propiedad, se encuentra transferida en su totalidad a terceras personas, sin observar mis antecesores, la marginación que consta en el mencionado libro detallado en líneas anteriores, se realizaron ventas, donaciones, adjudicaciones, particiones, lotizaciones, urbanizaciones y fraccionamientos en el transcurso de estos cuarenta y seis años. Además, en estas propiedades existen gravámenes como hipotecas, prohibiciones de enajenar, embargos y servidumbres. Por lo expuesto no es posible cumplir su pretensión".<sup>5</sup>*

12. Afirma que el Registro de la Propiedad del cantón Santa Elena incumplió con la obligación de, *“registrar y marginar en cada una de las fichas registrales de la declaratoria clara, expresa y exigible que constaba en la norma jurídica expedida en el mencionado Decreto No. 73 publicado el 19 de enero de 1971, dando incumplimiento de la norma jurídica contenida en dicho decreto al no inscribirlo ni registrarlo, incumpliendo dicha norma jurídica también al no inscribir, registrar y marginarlo ‘...en todas las inscripciones que se hubieran hecho de transferencia de dominio de estas tierras’”*.
13. Bajo estas consideraciones, en lo principal, solicita a la Corte Constitucional que acepte esta acción y que se registre lo dispuesto en el Decreto y deje sin efecto y elimine *“cualquier inscripción y registro que consten en los libros y activos del registrador de la propiedad y mercantil del cantón Santa Elena, los que se hubieren registrado o inscrito contraviniendo lo dispuesto en el Decreto Supremo No. 73 del 15 de enero de 1971...”*. Además, pide que se disponga al Registro de la propiedad de Santa Elena ejecute y cumpla con lo dispuesto en la sentencia.

#### **4.2. Contestación a la demanda por parte de la autoridad**

14. En cuanto a la parte accionada, la abogada Daniela García, representante del Registro de la Propiedad de Santa Elena hizo un recuento de los diferentes actos jurídicos que durante los últimos 46 años se han realizado en el predio “La Alegría”, los cuales todavía se mantienen.
15. Finalmente, insistió en la respuesta que en su momento, dicha entidad hizo llegar a los accionantes y citó la parte pertinente, *“el mencionado decreto se encuentra marginado en el fundo La Alegría, informo, en el libro de propiedades del año 1917, que dice "Cancelado por decreto ejecutivo", en la propiedad del señor Pedro Yagual, (vendedor) y Ángel Flores y Vidal Flores Villao, (compradores), inscrita el 30 de diciembre de 1917, con la partida número setenta y tres (73) del libro de propiedades, en los folios 446 vuelta a 449 y anotado bajo el número ochenta y dos (82) del libro Repertorio”*.

#### **V. Verificación de la prueba del reclamo previo**

16. Este Organismo verifica que el accionante efectivamente ha cumplido con el requisito de la presentación del reclamo previo exigido en el artículo 54 de la LOGJCC, pues se

---

<sup>5</sup> Oficio No. 0360-2017-RPMCSE de 11 de mayo de 2017.

verifica que la demanda adjunta dicho reclamo, presentado el 09 de marzo de 2017, ante Gloria Almeida Palate, registradora de la Propiedad y Mercantil cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena.

17. Además, se verifica que también adjunta la copia de la contestación al reclamo previo extendido mediante oficio No. 0360-2017-RPMCSE suscrito por la registradora de la propiedad del cantón Santa Elena el 11 de mayo de 2017, en la que se niega lo requerido por el accionante.

## VI. Audiencia

### 6.a. Por parte de los accionantes

18. En lo principal, el abogado Jorge Haz Villagómez representante de la parte accionante sostuvo que *“el registrador de la propiedad de ese momento incumplió con lo dispuesto en el decreto, al igual que lo ha hecho el registrador de la propiedad que se encuentra en funciones”*. A lo dicho añadió:

*“debo indicar que el decreto se denomina decreto ley porque, en ese entonces, el doctor José María Velasco Ibarra también ejercía la función judicial porque se declaró jefe supremo. Es decir, este decreto ley no solo tenía la condición de haber sido emitido por el ejecutivo, sino también por el legislativo. Por eso nos referimos al incumplimiento de este decreto ley”*.

### 6.b. Por parte de las autoridades accionadas

19. La abogada representante del Registro de la Propiedad de Santa Elena, en la audiencia dio lectura al oficio con el que dicha entidad dio respuesta al requerimiento del accionante.
20. Por su parte, el representante de la Procuraduría General del Estado sostuvo en la audiencia que *“la acción carece de sustento por cuanto no reúne los requisitos de procedibilidad que prescribe el artículo 56 de la LOGJCC”*.

### 6.c. Terceros con interés y *amicus curiae*

21. El abogado de la comunidad de sucesores de la inmobiliaria Mar Azul, en calidad de terceros con interés, sostuvo que *“los elementos de procedibilidad de esta acción constitucionalidad no se han cumplido, y por el contrario, incurre en causales de inadmisión. Existe una vía ordinaria para que el accionante pueda cumplir con su petición.”*
22. El Ministerio de Agricultura, por su parte, indicó que ya no es competencia de esa entidad, *“los terrenos a los que se refiere la causa, actualmente son terrenos urbanos y por lo tanto, deben ser georreferenciados por el GAD de Santa Elena.”* Finalmente, el

representante del Ministerio de Defensa indicó que “en el año 2013, los terrenos que fueron donados a esa entidad se transfirieron a Inmobiliar”.

## VII. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. Previo a analizar las pretensiones de los accionantes la Corte estima resolver el siguiente problema jurídico:<sup>6</sup>

**¿Las disposiciones del Decreto Supremo que son exigidas mediante esta acción por incumplimiento tienen carácter general y, en consecuencia, son objeto de esta garantía jurisdiccional?**

## VIII. Análisis constitucional

**Problema jurídico: ¿Las disposiciones del Decreto Supremo que son exigidas mediante esta acción por incumplimiento tienen carácter general y, en consecuencia, son objeto de esta garantía jurisdiccional?**

24. El artículo 93 de la CRE establece: “*La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional*”.
25. Esta Corte, en la Sentencia 7-14-AN/21 sostuvo que “*un acto normativo, independientemente de su fuente, es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden. Por su parte, los actos administrativos, producen efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa*”.<sup>7</sup>
26. Del mismo modo, este Organismo ha sostenido que “*...a la luz de los artículos 436.5 de la CRE y 52 de la LOGJCC, una acción por incumplimiento solo podría presentarse con relación a un acto normativo y a un acto administrativo de carácter general, quedando excluida la procedencia de este tipo de garantías jurisdiccionales en contra de actos administrativos de efectos individuales*.”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 7-12-AN/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 12 y Sentencia No. 34-15-AN/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 15.

<sup>7</sup> Esta consideración no implica reconocer una relación de oposición, irreconciliable o excluyente entre actos administrativos y normativos. Por tanto, no desconoce que existan, por ejemplo, actos normativos de carácter administrativo en los términos del artículo 128 del Código Orgánico Administrativo y siguientes.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 16

27. De manera general, un acto normativo, independientemente de su fuente, es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden. Por su parte, los actos administrativos, producen efectos jurídicos concretos, que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos de sujetos singularizados o singularizables<sup>9</sup>, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa.<sup>10</sup>
28. En la especie, el Decreto Supremo bajo análisis dispone las siguientes acciones:
- a) Extinguir el derecho a la propiedad de los señores Ángel Flores y Vidal Flores sobre una parte del fundo “La Alegría”;
  - b) Declarar la nulidad de los siguientes negocios jurídicos:
    - b.1) Compra venta de 26 de febrero de 1917 entre Pedro Yagual como vendedor y Ángel y Vidal Flores como compradores;
    - b.2) Compra venta de 13 de agosto de 1956 entre Vidal Flores como vendedor y la Sociedad Anónima de Fomento Agrícola como compradora;
    - b.3) Compra venta de 16 de diciembre de 1956 entre la Sociedad Anónima de Fomento Agrícola como vendedora y la Sociedad Anónima de Lotizaciones como compradora;
    - b.4) Compra venta de 18 de junio de 1958 entre la Sociedad Anónima de Lotizaciones como vendedora y la Inmobiliaria Porvenir S.A. como compradora;
    - b.5) Compra venta de lotes de terreno del fundo “La Alegría” a otras personas a partir de 1958;
  - c) Confirmar la donación realizada por la Municipalidad de Santa Elena y adjudicación realizada por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) a favor de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, el 02 de enero de 1969.
29. La Corte observa que las disposiciones del referido Decreto Supremo, que versan sobre el derecho a la propiedad del fundo “La Alegría”, irradian sus efectos jurídicos sobre

---

<sup>9</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. México, Ed. UNAM, 1997, p. 127; Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 270; Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*, tomo 3: El acto administrativo. Buenos Aires, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2011, p. 31. Según lo refieren varios tratadistas del Derecho Administrativo, las características descritas son propias de un acto administrativo, entendido como “*la declaración unilateral de la voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos*”, y así también se asumía en la legislación administrativa vigente a la época.

<sup>10</sup> En los términos previstos en la sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020, los actos administrativos de efectos plurindividuales son manifestaciones de la voluntad estatal que “*se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo. Además, dichos actos administrativos con efectos individuales producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.*”

varias personas naturales y de derecho público determinadas o determinables, en situaciones jurídicas concretas, que por su contenido y efectos jurídicos no constituirían actos normativos.<sup>11</sup>

30. Si, como se ha señalado, las disposiciones del Decreto Supremo tienen elementos constitutivos de actos que no tienen carácter general y más bien propenden a que se aplique la voluntad del entonces Jefe Supremo respecto de personas y actos plenamente identificados, se infiere entonces que no son manifestaciones generales de voluntad estatal de aquellas susceptibles de ser objeto de una acción por incumplimiento.
31. En ese sentido, la Corte ha sostenido que no son objeto de la acción por incumplimiento los actos de efectos jurídicos individuales o plurindividuales que versan sobre un asunto concreto, y por tanto, que no cumplan con las características de un acto normativo.<sup>12</sup>
32. Por lo mismo, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción por incumplimiento de norma, pese a que el caso fue admitido a trámite, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones y rechaza la demanda por improcedente.

### IX. 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:

1. **Rechazar por improcedente** la acción por incumplimiento planteada por Alexander Carlos León Merino.
2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; en sesión ordinaria de miércoles 13 de julio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

stitucional del Ecuador, Sentencia 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párrafo 32; Sentencia le 30 de junio de 2021, párrafo 37.  
stitucional del Ecuador, Sentencia 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 16.

002817AN-4813d



**Caso Nro. 0028-17-AN**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 2778-16-EP/22**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 13 de julio de 2022

**CASO No. 2778-16-EP**

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

**SENTENCIA No. 2778-16-EP/22**

**Tema:** La presente sentencia analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Marcos Alirio Tucanes Chalapud en contra del auto de inadmisión del recurso de casación penal de 11 de noviembre de 2016. Luego del análisis correspondiente, la Corte Constitucional acepta la acción al determinar que se vulneró el derecho a recurrir del accionante por haber sido privado de un recurso legalmente previsto mediante una etapa de admisibilidad previa a la audiencia de fundamentación del recurso, que no contemplaba en la ley.

**I. Antecedentes procesales**

1. Mediante sentencia de 02 de mayo de 2016, el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura: **(i)** ratificó el estado de inocencia de Oliver Francisco Cárdenas Bernal y Dairon Alveiro Benavides Urresta y dispuso el levantamiento de todas las medidas de carácter real y personal en su contra, al igual que su inmediata libertad; **(ii)** declaró la culpabilidad de Oscar Davinson Ortega Solarte, Milton Fuentes López y Marcos Alirio Tucanes Chalapud en el grado de autores del delito tipificado y sancionado en el artículo 220, numeral 1, literal d) del Código Orgánico Integral Penal<sup>1</sup> (“COIP”) y les impuso una pena privativa de libertad de 17 años y 4 meses, así como una multa de sesenta salarios básicos unificados del trabajador en general; y, **(iii)** declaró la culpabilidad de Luis Andrés Zambrano Pantoja en el grado de cómplice del delito previsto y sancionado en el artículo 220, numeral 1, literal d) del COIP y le impuso una pena privativa de libertad de 5 años y 8 meses, así como una multa de veinte salarios básicos unificados del trabajador en general<sup>2</sup>.
2. Inconformes con la decisión, Oscar Davinson Ortega Solarte, Marcos Alirio Tucanes Chalapud y Luis Andrés Zambrano Pantoja interpusieron recurso de apelación.

<sup>1</sup> El artículo 220 numeral 1 literal d) del COIP establecía: “La persona que directa o indirectamente sin autorización y requisitos previstos en la normativa correspondiente: 1. Oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa correspondiente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera: [...] d) Gran escala, de diez a trece años”.

<sup>2</sup> El Tribunal referido consideró que la infracción se encuentra enmarcada en la agravante del artículo 47 numeral 5 del COIP: “Cometer la infracción con participación de dos o más personas”. La causa fue signada con el No. 10281-2015-01554.

3. El 20 de junio de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura: **(i)** aceptó parcialmente el recurso de apelación de Marcos Alirio Tucanes Chalapud, reformó la sentencia subida en grado y le impuso una pena privativa de libertad de 10 años, así como una multa de cuarenta salarios básicos unificados del trabajador en general; **(ii)** aceptó los recursos de apelación de Luis Andrés Zambrano Pantoja y Oscar Davinson Ortega Solarte, ratificó su estado de inocencia y ordenó su inmediata libertad; y, **(iii)** reformó la pena impuesta a Milton Fuentes López a diez años de privación de libertad<sup>3</sup>, en virtud del artículo 652 numeral 5 del COIP<sup>4</sup>.
4. Inconforme con la sentencia de 20 de junio de 2016, Marcos Alirio Tucanes Chalapud interpuso recurso extraordinario de casación.
5. El 11 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional**”) inadmitió el recurso de casación aplicando la resolución No. 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia<sup>5</sup>.
6. El 08 de diciembre de 2016, Marcos Alirio Tucanes Chalapud presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 11 de noviembre de 2016, que inadmitió su recurso de casación.
7. El 25 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción y su sustanciación recayó, por sorteo de 17 de mayo de 2017, en la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
8. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 22 de enero de 2021 avocó conocimiento y dispuso que la autoridad judicial demandada remita un informe de descargo.

## II. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la

---

<sup>3</sup> La Sala Provincial consideró que “*la participación de MARCO ALIRIO TUCANES CHALAPUD Y MIGUEL (sic) FUENTES LÓPEZ (no apelante), es conforme a los Arts. 42.1 del COIP, esto es, autores directos, sin la agravante del Art. 47.5 ibidem en virtud que la misma se configurará el momento en que participen más de dos personas como dice la norma legal. En cuanto corresponde a los procesados Luis Andrés Zambrano Pantoja y Oscar Davinson Ortega Solarte no se establece responsabilidad alguna*”.

<sup>4</sup> Artículo 652 numeral 5 del COIP: “*La impugnación se regirá por las siguientes reglas: [...] 5. Cuando en un proceso existan varias personas procesadas, el recurso interpuesto por una de ellas, beneficiará a las demás, siempre que la decisión no se funde en motivos exclusivamente personales. Este beneficio será exigible aunque medie sentencia ejecutoriada que declarará la culpabilidad*”.

<sup>5</sup> En casación, el proceso se signó con el No. 17721-2016-1102.

República (“CRE”); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

### III. Alegaciones de las partes

#### 3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

10. El accionante alega que se vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de defensa, recurrir el fallo y ser juzgado con el trámite propio de cada procedimiento, así como los derechos a la tutela judicial efectiva en cuanto al acceso a la justicia, a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y al debido proceso en cuanto a lo señalado en el artículo 169 de la CRE. Por lo que, solicita: **(i)** que se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados, **(ii)** que se acepte su acción, **(iii)** que se deje sin efecto el auto impugnado, **(iv)** que se retrotraiga el proceso al momento anterior a la emisión del auto impugnado y **(v)** que, previo sorteo, se conforme un nuevo tribunal de la Sala de la Corte Nacional que resuelva su recurso de casación.
11. Sobre la garantía de recurrir, señala que se encuentra reconocida no solo en instrumentos internacionales ratificados por el Estado -como el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.2 letra h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-, sino también en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la CRE. Al respecto, explica que *“la garantía del derecho al recurso está de manera más reservada para el imputado contra quien se ha dictado una sentencia condenatoria”*.
12. Sostiene que el auto de inadmisión de su recurso de casación vulneró la garantía de recurrir, puesto que *“la Sala Especializada nos niega la posibilidad de fundamentar el recurso propuesto, [por lo que] el órgano jurisdiccional superior no pudo conocer y resolver las alegaciones presentadas por el accionante en contra de la decisión judicial emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, coartándose, por consiguiente, la posibilidad de obtener una sentencia que revise la misma”*. En tal sentido, el accionante considera que *“en el presente caso con la inadmisión del recurso de casación, se nos quita la oportunidad de defendernos y se cierra esta posibilidad por formalidades”*, pese a que el artículo 169 de la CRE establece que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.
13. Asimismo, en relación con el derecho a la defensa, el accionante menciona que *“si revisamos el recurso de Casación; en el Código Orgánico Integral Penal expone textualmente en su Artículo 657.- Trámite.- El recurso de casación podrá interponerse por los sujetos procesales, de acuerdo con las siguientes reglas: 6. Si se observa que la sentencia ha violado la ley, aunque la fundamentación del recurrente sea equivocada, de oficio se la admitirá”*.
14. Por otra parte, aduce que el auto impugnado vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, pues *“para garantizar la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes es necesario que toda decisión judicial esté apegada a derecho, respete la normativa vigente y cuente con una motivación razonable, lógica*

*y comprensible. En el presente caso, EL (sic) Auto de inadmisión del recurso de casación [...] con mucho respeto exponemos que nos sentimos vulnerados nuestros derechos puesto que ha sido adoptad[o] sin considerar las disposiciones establecidas en la constitución (sic), Instrumentos Internacionales y las contenidas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Esta inadmisión al Recurso propuesto atentado (sic) contra la certeza y seguridad con que deben contar las partes procesales respecto de la observancia y sujeción a la normativa vigente y aplicable al caso concreto”.*

15. También establece que se vulneró la tutela judicial efectiva, puesto que *“ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues su decisión, al no estar fundada en los principios constitucionales y legales, carece de razonabilidad. En consecuencia, dado que no se puede considerar que el accionante haya recibido una decisión judicial fundada en derecho que tutele sus intereses se ha vulnerado también su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva”.*
16. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado con el trámite propio de cada procedimiento y el derecho a la seguridad jurídica, cita el artículo 82 de la CRE y sentencias de la Corte Constitucional sobre el contenido del derecho a la seguridad jurídica y su relación con la garantía del trámite propio de cada procedimiento.
17. Finalmente, el accionante enuncia la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación sin ofrecer argumentos al respecto.

### **3.2. Argumentos de la parte accionada**

18. En oficio No. 0469-SSPPMPPTCCO-CNJ-2021-JBP de 26 de enero de 2021, la Ab. Jessica Burbano Piedra, en calidad de secretaria relatora de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, informó que los jueces que dictaron el auto impugnado *“ya no conforman el Cuerpo Colegiado de la Corte Nacional de Justicia”.*

## **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **Análisis constitucional**

19. Conforme ha quedado anotado, de la revisión de la demanda se verifica que el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica, así como al debido proceso en las garantías de recurrir, de ser juzgado con el trámite propio de cada procedimiento y de defensa.
20. No obstante, esta Corte observa que en relación a los derechos a la igualdad y no discriminación, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de ser juzgado con el trámite propio de cada procedimiento y defensa, el accionante incumple con la carga de brindar una argumentación clara y completa sobre la presunta vulneración, mediante la exposición de una base fáctica y una justificación jurídica, que permita a esta Corte

dilucidar, al menos de forma mínima, por qué considera que la acción u omisión judicial acusada vulnera directa e inmediatamente estos derechos en concreto<sup>6</sup>, por lo que, pese a realizar un esfuerzo razonable, no es posible pronunciarse respecto de ellos.

21. Por otra parte, en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte observa que las alegaciones del accionante se refieren a la falta de motivación del auto impugnado y a la privación del accionante del acceso al recurso de casación. Al respecto, cabe mencionar que en decisiones anteriores, esta Corte ha establecido que por economía procesal, así como para evitar reiteración argumental en el análisis y dotar de contenido específico y claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de las garantías del debido proceso, se podrá direccionar su análisis a la garantía que corresponda para tratarla de forma autónoma<sup>7</sup>. Por ello, sus alegaciones serán reconducidas a las garantías de la motivación y de recurrir.
22. En primer lugar, se analizará si como consecuencia de la aplicación de una fase de admisión previa a la audiencia de fundamentación del recurso de casación, se vulneró el derecho a recurrir del accionante. En caso de constatar la vulneración de dicha garantía, no será necesario realizar un examen del cargo formulado en relación a la garantía de la motivación.

### **Sobre el derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo**

23. El artículo 76 numeral 7 literal m) de la CRE reconoce el derecho a la defensa en la garantía de recurrir en los siguientes términos:

*“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.*

24. Al respecto, el derecho a la defensa ha sido conceptualizado como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este<sup>8</sup>. En aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción e igualdad entre las partes procesales a través de diversas garantías que incluyen la posibilidad de recurrir del fallo.
25. A este menester, el derecho a recurrir se encuentra vinculado con la posibilidad de que una resolución judicial, dictada dentro de un proceso, pueda ser revisada por el órgano

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20, 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 1039-10-EP/19, 19 de noviembre de 2019.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN de 14 de junio de 2017.

jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido<sup>9</sup>.

26. Conforme lo ha reconocido esta Corte Constitucional, aunque el derecho a recurrir no tiene carácter absoluto y el legislador puede configurar el sistema de los distintos recursos procesales<sup>10</sup>, “*una vez que el recurso ha sido previsto en el ordenamiento, el derecho a recurrir debe ser comprendido como un derecho a no ser privado arbitrariamente de este*”<sup>11</sup>.
27. En tal sentido, si bien la interpretación de las normas procesales constituye una cuestión que compete a la justicia ordinaria, el derecho a recurrir tutela a las personas de que se les prive del acceso al recurso mediante requisitos no previstos en la ley, o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos<sup>12</sup>. Por lo que, la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable<sup>13</sup>.
28. En el presente caso, el accionante alega que se vulneró su derecho a recurrir, puesto que la Sala de la Corte Nacional le negó la posibilidad de fundamentar el recurso de casación.
29. De la revisión del expediente, se observa que se sorteó el tribunal de la Sala de la Corte Nacional el 05 de agosto de 2016<sup>14</sup> y que el 11 de noviembre de 2016 se dictó el auto que inadmitió el recurso de casación interpuesto, sin que se hayan efectuado otras actuaciones procesales. Es decir, la autoridad judicial demandada inadmitió el recurso de casación sin haber convocado a la audiencia en la que se fundamentará el recurso de casación, de conformidad con el artículo 657 numeral segundo del COIP, conforme se analizará a continuación.
30. De acuerdo al decisorio del auto impugnado, el recurso se inadmitió “*al amparo de las reglas generales para la tramitación de los recursos, constantes en el artículo 652 del [COIP], así como de las disposiciones jurídicas específicas al recurso de casación, que se hallan previstas en los artículos 656, 657 y 658 ejusdem, y la Resolución Nro. 10-2015, publicada en el Registro Oficial Nro. 563, del 12 de agosto de 2015*” (énfasis añadido).

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 26.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1591-14-EP/20, 02 de junio de 2020, párr. 25; sentencia No. 8-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 33; sentencia No. 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 24.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

<sup>14</sup> Foja 45 del expediente de casación.

31. Al respecto, el artículo 657 del COIP contiene las reglas de trámite del recurso de casación. Entre ellas, el numeral segundo establece que, después de remitido el proceso a la CNJ, **“El tribunal designado por sorteo, dentro del plazo de tres días convocará a audiencia. De rechazar el recurso, ordenará su devolución a la o al juzgador de origen. De estas decisiones, no hay recurso alguno”** (énfasis añadido). Por lo que, el COIP, de forma expresa, obligaba a los jueces nacionales a convocar a una audiencia de fundamentación en la cual se escuche a las partes, sin que dentro del procedimiento establecido en la ley conste que previo a la audiencia se deba calificar la admisibilidad del recurso de casación.
32. No obstante, el artículo 1 de la resolución No. 10-2015, aplicada por los jueces accionados, incorporó una fase de admisión previa a la audiencia de fundamentación de los recursos de casación en materia penal en los siguientes términos:

*“Recibido el recurso de casación en la Corte Nacional de Justicia, corresponde al tribunal designado por sorteo, determinar si el escrito cumple con los requisitos de admisibilidad, conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal artículo 657.2, en caso de cumplirlos se convocará a audiencia de fundamentación del recurso, caso contrario, declarada la inadmisibilidad se devolverá el expediente al tribunal de origen, de esta declaratoria no habrá recurso alguno”* (énfasis añadido).

33. Dicha resolución fue declarada inconstitucional por la forma en la sentencia No. 8-19-IN/21 de 08 de diciembre de 2021<sup>15</sup>, al considerar que:

*“los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión– no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante* (énfasis añadido).

34. De ahí que esta Corte verifica que, en el presente caso, el accionante, en efecto, fue privado de un recurso legalmente previsto al haberse aplicado una fase de admisibilidad previa a la audiencia de fundamentación no contemplada en la ley penal. Al no haberse convocado a la audiencia correspondiente se impidió al accionante la posibilidad de fundamentar su recurso de conformidad a la configuración legislativa del recurso de casación penal, lo cual constituye un impedimento arbitrario para la revisión de la sentencia condenatoria dictada en su contra, conforme ya señaló este Organismo en la sentencia No. 1679-17-EP/22.

---

<sup>15</sup> Numeral 1 del decisorio de la sentencia No. 8-19-IN/21: **“Declarar que la resolución No. 10-2015 emitida por la Corte Nacional de Justicia, el 5 de julio de 2015, y publicada en el Registro Oficial No. 563, el 12 de agosto de 2015 es inconstitucional por la forma, declaratoria que tendrá efectos hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre éstos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”** (énfasis añadido).

35. Por lo expuesto, esta Corte determina que el auto impugnado vulneró el derecho a recurrir del accionante.
36. Al verificarse la vulneración de la garantía de recurrir, la Corte considera que no es necesario plantear problemas jurídicos adicionales.
37. En virtud de la vulneración de la garantía de recurrir encontrada en el auto de 11 de noviembre de 2016, corresponde dejar sin efecto dicha decisión. No obstante, se verifica que el auto impugnado también resolvió un pedido efectuado por Dairon Alveiro Benavides Urresta, quien también fue procesado y respecto de quien fue ratificada su inocencia en sentencia de 02 de mayo de 2016 emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura<sup>16</sup>. En tal sentido, corresponde dejar sin efecto el auto impugnado únicamente respecto de la inadmisión del recurso de casación presentado por el accionante, Marcos Alirio Tucanes Chalapud.

### V. 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:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir.
3. Dejar sin efecto el auto de 11 de noviembre de 2016 dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia en lo referente a la inadmisión del recurso de casación presentado por Marcos Alirio Tucanes Chalapud.
4. Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia a fin de que una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito, conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto por Marcos Alirio Tucanes Chalapud, de acuerdo al trámite previsto en el Código Orgánico Integral Penal.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por  
ALI VICENTE LOZADA  
PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>16</sup> Dairon Alveiro Benavides Urresta solicitó que se disponga “la entrega del vehículo de mi propiedad” que fue retenido en el proceso penal. El auto impugnado requirió al peticionario acudir al tribunal de primera instancia para efectuar el pedido.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 13 de julio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

277816EP-47a2a



**Caso Nro. 2778-16-EP**

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

***Documento firmado electrónicamente.***

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 1017-17-EP/22**  
**Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes**

Quito, D.M., 13 de julio de 2022.

**CASO No. 1017-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1017-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos sentencias emitidas en el marco de un juicio de expropiación. Esta Corte verifica la presunta vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de defensa y motivación. Después del análisis se desestima la acción extraordinaria de protección por no encontrar vulneración de derechos constitucionales.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 11 de octubre de 2016, Virgilio Saquicela Espinoza, en calidad de alcalde del cantón Azogues, y Marco Rodas Cabrera, en calidad de procurador síndico municipal, presentaron una demanda para dirimir una controversia generada por falta de acuerdo en el precio a pagar por la expropiación<sup>1</sup> de dos bienes inmuebles, en contra de los cónyuges Manuel Jesús Jaigua Pérez y Margarita Alejandrina Mizhquiri.<sup>2</sup>
2. La acción recayó en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia del Cañar (“Unidad Judicial”).<sup>3</sup>
3. El 29 de diciembre de 2016, después de realizar la audiencia única respectiva, la Unidad Judicial dictó su sentencia en la que resolvió declarar con lugar la demanda; por tanto, “*declarar con lugar la expropiación de los dos predios objeto de la litis; y, fijar como justo precio de expropiación la suma de USD\$ 2.879,23.*”<sup>4</sup>

1 Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), artículo 332 (9).

2 La demanda presentada tiene como antecedente las resoluciones 151-AA-2016 y 153-AA-2016 las cuales declaran como bienes de utilidad pública a los predios con clave catastral 5490103640170000 (con un área a indemnizar de 95.55 m2) y 5490103640050000 (con un área a indemnizar de 14,12 m2), de propiedad de los demandados.

3 La causa fue signada con el número 03333-2016-00688.

4 La Unidad Judicial resolvió “*declara[r] con lugar la expropiación de los dos predios, cuya propiedad ostentan los cónyuges demandados Manuel Jesús Jaigua Pérez y Margarita Alejandrina Mizhquiri, ubicados en el sector de “La Dolorosa”, de la parroquia Javier Loyola del cantón Azogues, el primer predio, con clave catastral: 5490103640050000, área afectada 191.3 m2, bajos los siguientes linderos: Norte, con Manuel Jaigua; Sur, Manuel Jaigua y Carlos Chuqui; Este, Autopista; y, Oeste, Carlos Chuqui; y, el segundo predio, con clave catastral: 5490103640170000, área afectada 188.6 m2, bajo los siguientes linderos: Norte, con Carlos Chuqui; Sur, Luis Coraizaca; Este, con Manuel Jaigua; y, Oeste, Manuel Jaigua. Fijándose como precio de expropiación la suma total de USD \$ 2.879,23 (DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON*

4. El 13 de enero de 2017, Margarita Alejandrina Mizhquiri fundamentó, mediante escrito, el recurso de apelación interpuesto en audiencia en contra de la sentencia dictada por la Unidad Judicial. El recurso recayó en la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“Corte Provincial”).
5. El 29 de marzo de 2017, la Corte Provincial resolvió inadmitir el recurso de apelación propuesto por la demandada y confirmar la sentencia subida en grado.<sup>5</sup>
6. El 18 de abril de 2017, Margarita Alejandrina Mizhquiri presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, el 29 de diciembre de 2016, y de la sentencia emitida por la Corte Provincial, el 29 de marzo de 2017.
7. El 16 de agosto de 2017, la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza solicitó a la accionante aclare y complete su demanda conforme al artículo 61(5) y (6) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
8. El 29 de agosto de 2017, la accionante presentó su escrito de aclaración.
9. El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la causa signada con el número 1017-17-EP.<sup>6</sup>
10. El 10 de febrero de 2022, en el proceso de renovación parcial de la Corte Constitucional se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces: Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
11. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 2 de junio de 2022 y solicitó a la Unidad Judicial y Sala de la Corte Provincial presenten su informe de descargo debidamente motivado.

---

*VEINTE Y TRES CENTAVOS), para el pago correspondiente téngase en cuenta el monto de la transferencia efectuada a favor de la Unidad Judicial de lo Civil de Azogues, según documento de fs. 55 del cuaderno”.*

5 Al resolver, la Corte Provincial manifestó que *“la expropiación es un juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble. Por lo tanto, según nuestro sistema procesal, el juicio de expropiación tiene por único objeto el imponer a la institución expropiante la obligación de que pague una justa indemnización, por el bien expropiado. Sin embargo en la especie tenemos que la parte accionada, en ningún momento estos es cuando contesta la demanda, en la audiencia única incluso cuando fundamenta su recurso de apelación, hace referencia a este aspecto; es decir, de oponerse a la acción incoada en su contra, solicitando se nombre un perito a objeto de realice un avalúo de los bienes a expropiarse y entonces así pedir que se le cancele el justo precio, situación que no es observada por la parte accionada que únicamente se limita a tratar de crear incidentes y pedir nulidades, cuando el proceso se ha desarrollado respetando el debido proceso, es decir ese conjunto de garantías básicas que protegen a todos los ciudadanos sometidos a un proceso judicial; proceso que se ha desarrollado aplicando el Art. 82 de la Constitución; es decir, respetando la constitución y en la existente de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por los autoridades competentes”[sic].*

6 La Sala de admisión estuvo conformada por la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

12. El 14 de junio de 2022, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo. En cuanto a la Corte Provincial, pese a haber sido notificada, a la fecha no ha presentado su informe de descargo.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

13. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador y artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

## III. Argumentos y pretensión

### A. De la accionante

14. La accionante impugnó la sentencia emitida por la Unidad Judicial, el 29 de diciembre de 2016, y la sentencia emitida por la Corte Provincial, el 29 de marzo de 2017. Alegó que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y motivación, y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 75, 76(7)(a)(1) y 82 de la Constitución, respectivamente.
15. La accionante manifestó que la violación de sus derechos “*ocurrió durante la tramitación del proceso, y al momento de emitir las respectivas resoluciones*”. Sostuvo que en la declaratoria de utilidad pública de los bienes inmuebles únicamente se hizo referencia a su esposo como propietario, mientras que en la demanda propuesta por el GAD del cantón Azogues se demandó a ambas personas.
16. La accionante sostiene que “*objet[ó] e impugn[ó] las razones de citación que obran en las fojas 75 y 76, las cuales hacen referencia a la 'supuesta' citación judicial a la compareciente y a mi cónyuge, Manuel Jesús Jaigua Pérez, en virtud de que las mismas no cumplen con las formalidades y requisitos que prevé la ley; por cuanto en fojas 75 y 76 se observa que el funcionario responsable de la citación, no hizo constar razón alguna que cercioro sobre la identidad de los citados*”.
17. De igual manera, la accionante refirió que compareció al proceso contestando la demanda, formulando excepciones, y anunciando prueba. Sin embargo, la Unidad Judicial omitió calificar la contestación a la demanda por lo que se le violó el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica.
18. Mantuvo que, en la diligencia de citación a su cónyuge, se cometieron irregularidades por cuanto él reside en Estados Unidos de América, por lo que dicha diligencia se debía realizar mediante exhorto. Mencionó que puso en conocimiento de la Unidad Judicial este hecho, adjuntando un movimiento migratorio de su esposo y solicitando se revoque la providencia en donde se mencionó que se realizó la citación del mismo. La accionante sostuvo que esto vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa de su esposo.

19. En audiencia de juicio, la accionante sostuvo que, pese a haber objetado e impugnado las razones de citación realizadas a su esposo, el juez de la Unidad Judicial declaró saneado el proceso al considerar que no se omitieron solemnidades sustanciales en el mismo.
20. La accionante argumentó que, para tutelar su derecho al debido proceso, interpuso un recurso de apelación. Frente a este recurso, la Corte Provincial, en su resolución, manifestó que en *“el juicio sumario de expropiación, lo que se discute es el valor del inmueble expropiado y no la vulneración de derechos constitucionales”*. Finalmente, sostuvo que esto devino en una resolución inmotivada.
21. Por otra parte, la accionante afirmó que *“[l]a demanda de expropiación [...] se la planteó en contra de Manuel Jesús Jaigua Pérez y Margarita Alejandrina Mizhquiri, pese a que en las resoluciones administrativas [...] se declaró de utilidad pública únicamente en contra de Manuel Jesús Jaigua Pérez, privando el derecho humano a la defensa a la copropietaria Margarita Alejandrina Mizhquiri, por lo que la compareciente no pudo apelar la resolución administrativa de declaratoria de utilidad pública, conforme así lo prevé el Artículo 448 del COOTAD”*
22. La accionante finaliza argumentando que la resolución de la Corte Provincial se encuentra inmotivada por cuanto no se dio respuesta a lo alegado por ella.

#### ***B. Informe de descargo de la Unidad Judicial***

23. En su informe de descargo, la Unidad Judicial refirió que:
  - (i) en relación a la alegación de que no se calificó la contestación a la demanda propuesta por la accionante, el juez sostuvo que la misma se realizó en auto de 9 de noviembre de 2016;
  - (ii) respecto a la falta de citación, el juez de la Unidad Judicial manifestó que los demandados fueron legalmente citados por boleta conforme lo dispone el artículo 63 del COGEP;
  - (iii) la sentencia impugnada cumplió con el requisito de motivación; y,
  - (iv) que de haberse omitido alguna solemnidad sustancial, era deber de la Corte Provincial pronunciarse al respecto.
24. Así mismo, mantuvo que *“... las actuaciones del suscrito en el mencionado proceso sumario, han sido ya auditadas, y al no encontrar omisión alguna al debido proceso, el proceso ha sido declarado válido y confirmada íntegramente la resolución en lo principal”*.

#### **IV. Análisis constitucional**

25. Conforme al artículo 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
26. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)<sup>7</sup> que permitan a la Corte analizar la violación de los derechos alegados. Sin embargo, cuando esta verificación no se da en la fase de admisibilidad, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar “*si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental*”<sup>8</sup>. Esto ocurre en el caso *sub judice*.
27. Si bien la accionante denuncia la violación de los derechos a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, su demanda no desarrolla argumentos claros y completos sobre su vulneración. Respecto a estos derechos, los argumentos carecen de una justificación jurídica que explique los motivos concretos por los que la acción de la Unidad Judicial y de la Corte Provincial habrían vulnerado dichos derechos. En este sentido, no se puede establecer un problema jurídico a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable (ver párrafo 26 *supra*).
28. Respecto a la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, la accionante como tesis sostiene que se vulneró su derecho por cuanto la citación con la demanda fue defectuosa. Como base fáctica sostiene que la citación realizada no cumplía con los requisitos legales. Si bien la accionante no cuenta con una justificación jurídica, haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Unidad Judicial el derecho a la defensa de la accionante por haberse realizado una citación defectuosa?**
29. La accionante de igual manera sostiene como tesis que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa de su esposo por no haberse citado en legal y debida forma. Respecto a este cargo, esta Corte ha sido clara al referirse a la imposibilidad de analizar vulneración de derechos de terceras personas ajenas a la acción extraordinaria de protección.<sup>9</sup> En este sentido, respecto a este cargo no se formula un problema jurídico.

---

7 Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

8 Corte Constitucional, sentencia No. 1952-17-EP/21, párrafo 15; sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21: “*Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental*”.

9 Corte Constitucional, sentencia No. 1439-16-EP/21, párrafo 27 “*a diferencia de otras garantías jurisdiccionales como por ejemplo el hábeas corpus, por regla general (establecida en el art. 59 de la LOGJCC), la acción extraordinaria de protección no es una acción pública sino una acción que puede ser*

30. Respecto a la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante sostiene, como tesis, que se vulneró el derecho por cuanto obtuvo una sentencia inmotivada. Como base fáctica sostiene que la Corte Provincial únicamente declaró la validez procesal de la causa sin responder a su alegación. Si bien el argumento carece de una justificación jurídica que explique los motivos concretos por los que la acción la Corte Provincial habrían vulnerado su derecho, haciendo un esfuerzo razonable<sup>10</sup>, la Corte se enfocará en los argumentos de la accionante para analizar la supuesta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación.
31. De esta forma, se plantea el siguiente problema jurídico **¿la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no dar respuesta a la accionante respecto a la alegada citación defectuosa realizada en el proceso?**
32. Por otra parte, en cuanto a la alegación referida a la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, contenida en el párrafo 21 *supra*, la accionante pretende que esta Corte se pronuncie respecto a las resoluciones administrativas en donde se declaró la utilidad pública de los bienes objeto de expropiación. Dicha alegación no refiere cómo la acción u omisión de la Unidad Judicial que dictó la sentencia impugnada vulneró su derecho por lo tanto no se formula problema jurídico.

## V. Resolución de problemas jurídicos

### **¿Vulneró la Unidad Judicial el derecho a la defensa de la accionante por haberse realizado una citación defectuosa?**

33. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal a) establece que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna parte o fase del procedimiento.
34. Respecto a esta garantía, la Corte Constitucional ha señalado que *“el derecho a la defensa traduce en favor de las personas, la posibilidad real de argumentar en favor de sus derechos, intereses y posiciones dentro de un proceso llevado en su contra”*.<sup>11</sup>
35. De igual manera, esta Corte ha señalado que se verifica una violación a este derecho cuando, por acción u omisión imputable a la autoridad jurisdiccional, un sujeto procesal (i) se ve impedido de comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; (ii) no contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica

---

*propuesta por personas plenamente determinadas: quienes fueron o debieron ser parte del juicio original. Así, si se admitiera que una persona invoque la vulneración de derechos de terceros en una acción extraordinaria de protección, se podrían examinar vulneraciones de personas que no estaban legitimadas para plantear la acción o que no ejercieron su derecho de acción, lo que evidentemente resultaría contrario al régimen previsto para la mencionada garantía jurisdiccional”.*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 270-13-EP/20, párrafo 18.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1880-14-EP/19, párrafo 20.

adecuada; o (iii) no tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley.<sup>12</sup>

36. En el presente caso la accionante alega la vulneración de su derecho por cuanto la Unidad Judicial realizó una citación defectuosa además de irregularidades en la citación de la demanda. Dentro de la demanda la accionante menciona que “*objet[ó] e impugn[ó] las razones de citación que obran en las fojas 75 y 76, las cuales hacen referencia a la 'supuesta' citación judicial a la compareciente y a mi cónyuge, Manuel Jesús Jaigua Pérez, en virtud de que las mismas no cumplen con las formalidades y requisitos que prevé la ley; por cuanto en fojas 75 y 76 se observa que el funcionario responsable de la citación, no hizo constar razón alguna que cercioro [sic] sobre la identidad de los citados*”.

37. Respecto a los alegados defectos en la citación, la Unidad Judicial refirió que

*[a]l no haberse demostrado legalmente la existencia de vicios de procedimiento, procedibilidad, competencia, prejudicialidad, etc., u omisiones que puedan afectar la validez del proceso, se declaró su validez; basta es [sic] considerar que se pido la nulidad del proceso por falta de citación a la demandada Margarita Alejandrina Mizhquiri, por error en la fecha de citación en el acta respectiva, y en el número de cedula de la citada, acerca de esta alegación el Juzgado se pronunció que si en verdad existe en la correspondiente acta citatoria los errores expresados por la demandada, no es menos ciertos [sic] que éstos al ser de forma jamás impidieron a la demandada ejercer su legítimo derecho a la defensa, entonces es plenamente aplicable el Art. 130.9 del Código Orgánico de la Función Judicial, que confiere la facultad jurisdiccional, de convalidación [sic] de oficio o petición de parte los actos procesales verificados con inobservancia de formalidades no esenciales, si no han viciado al proceso de nulidad insanable ni han provocado indefensión; por consiguiente se rechazó esta alegación y las demás por carecer de fundamento legal.*

38. De esta forma, la Unidad Judicial descartó que se haya realizado una citación de la demanda defectuosa. A su vez, la Unidad Judicial declaró saneado el proceso y continuó con el desarrollo de la causa.

39. Siguiendo con esta línea, esta Corte evidencia que (i) la accionante no se vio impedida de comparecer en el proceso por cuanto presentó su contestación a la demanda, dedujo excepciones previas y de fondo<sup>13</sup>; (ii) contó con la oportunidad de preparar su defensa técnica y adecuada; y (iii) tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley tal como impugnar la forma en la que se realizó la citación y tener una respuesta de aquello.

40. En este sentido, esta Corte advierte que la Unidad Judicial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa de la accionante por cuanto se convalidó la citación por parte de la Unidad Judicial. (ver párrafo 37 *supra*)

---

12 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1027-15-EP, párrafo 28; Sentencia No. 1152-15-EP/20, párrafo 26.

13 Expediente de la causa de la Unidad Judicial, fojas 158 a 159.

**¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no dar respuesta a la accionante respecto a la alegada citación defectuosa realizada en el proceso?**

41. La Constitución, en el artículo 76(7)(l), establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.
42. La sentencia No. 1158-17-EP/21 sistematizó la jurisprudencia de esta Corte con relación a la garantía de motivación y determinó que ésta se satisface en tanto la decisión que se analiza contenga una argumentación jurídica que cuente con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.
43. Una fundamentación jurídica suficiente “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”. Además, ésta no se agota en la enunciación de las normas o principios, “sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”.<sup>14</sup>
44. Sobre esta garantía, la Corte<sup>15</sup> indicó que una violación del artículo 76(7)(l) de la Constitución ocurre ante tres posibles escenarios: (i) la inexistencia de motivación (consiste en la ausencia absoluta de los aludidos elementos argumentativos mínimos); (ii) la insuficiencia de motivación (consiste en el cumplimiento defectuoso de ciertos elementos); y, (iii) la apariencia. Este último, ha dicho la Corte, consiste en que una “(u)na argumentación jurídica [...] cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional”.<sup>16</sup> En este contexto existen algunos vicios motivacionales y uno de ellos es la incongruencia.
45. Respecto al vicio de incongruencia, esta Corte ha señalado que “[u]na argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión”.<sup>17</sup>

---

14 Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.1

15 Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 27 y 72.

16 Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71.

17 Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 85.

46. Además, esta Corte ha señalado que se puede evidenciar una incongruencia frente a las partes (por ejemplo, cuando no se ha contestado a algún argumento relevante de las partes procesales) o frente al Derecho (por ejemplo, cuando no se ha dado respuesta a alguna cuestión que el sistema jurídico, a través de la ley o la jurisprudencia, impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos).<sup>18</sup>
47. De igual manera, esta Corte ha afirmado que “[l]a incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. [...] Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”<sup>19</sup>.
48. En la presente causa, la accionante argumentó que, pese a haber sostenido en su recurso de apelación que se realizó una citación defectuosa, la Corte Provincial no se pronunció al respecto. De la revisión del expediente, se puede verificar que la accionante en la fundamentación de su recurso de apelación mencionó lo siguiente:
- 48.1 *[d]e la revisión del audio de la audiencia el juez a quo vulneró el derecho a la igualdad [...] no actuó con objetividad ni imparcialidad. Alegación que, la realizó en virtud, que desde el primer momento de instalar la audiencia el señor juez da la bienvenida a las partes, señalando expresamente ‘Señores Abogados, tenga ustedes muy buenas tardes, especialmente a la Dra. Cárdenas, abogada del GAD Municipal del cantón Azogues...’ Por supuesto que, aquello no nos beneficia ni perjudica de ninguna manera, pero si siembra un mal precedente en la administración de justicia.*
- 48.2 *[e]l juez de primer nivel, viene inobservando lo que el [COGEP] regula respecto a la tramitación de las causas [...] la demanda [...] no cumple todos los requisitos puntualizados en el artículo 142 del [COGEP], sin embargo, inobservando lo que prevé el artículo 146 ibidem, la misma ha sido calificada como clara y completa.*
- 48.3 *[l]a demanda de expropiación se planteó en contra de Manuel Jesús Jaigua Pérez y margarita Alejandrina Mizhquiri, pese a que en las resoluciones administrativas se declaró la utilidad pública de una parte de dos bienes inmuebles pertenecientes a Manuel Jesús Jaigua Pérez.*
- 48.4 *[e]l juez a quo en la parte pertinente del considerando TERCERO, al hacer alusión a la excepción de ‘error en la forma de proponer la demanda’ expuso: ‘...Únicamente cabe su estimación cuando el escrito de demanda carece de los requisitos establecidos en el artículo 142 del [COGEP]. [...] el administrador de justicia sin tomar en consideración que la demanda no cumplía con los requisitos puntualizados en el tantas veces mencionado artículo 142 del [COGEP]. [...] Actuar con el cual, el señor juez, vulneró el derecho al Debido Proceso y a la Seguridad Jurídica, consagrados en la Constitución.*

---

18 Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 86.

19 Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 87.

**48.5** *En la referida etapa de saneamiento también, objeté e impugné las razones de citación que obran en las fojas 75 y 76. las cuales hacen referencia a la 'supuesta' citación judicial a la compareciente y a mi cónyuge, Manuel Jesús Jaigua Pérez en virtud de que las mismas no cumplen con las formalidades y requisitos que prevén los Artículos 53, 62, y 63 del Código Orgánico General de Procesos. Mientras que, de la revisión del audio de la audiencia, se aprecia que, dicho administrador de la justicia, expuso que el funcionario encargado al momento de redactar el acta certifica haber citado o colocado las boletas conforme al Código Orgánico General de Procesos, en el lugar o residencia señalado por el actor como residencia de los demandados lo cual es falso, en virtud que, de la revisión de las actas que obran en las fojas 75 y 76, el funcionario responsable de la citación, no hizo constar razón alguna que, se cercioró sobre la identidad de los citados (si así fuera por lo menos hubiere consignado los nombres completos de la compareciente) ni la identidad de la persona que recibió la boleta; tampoco existe razón que el citador se ha cerciorado que los demandados tienen su domicilio y residencia en el lugar de citación consignada por el GAD Municipal. A lado de cada 'supuesta' fecha de citación ÚNICAMENTE consta la palabra 'Fijada', no sabemos en donde, pero fue fijada en algún lugar. Sin embargo, al momento de emitir la respectiva sentencia, el juez a quo, alega que no existe causa de nulidad, por no existir vulneración de garantías fundamentales de los demandados, y hace referencia únicamente a la citación a la compareciente MARGARITA ALEJANDRINA MIZHQUIRI, por ende, NO HAY RAZON SUFICIENTE O FUNDAMENTAL PARA DECLARAR LA NULIDAD DEL PROCESO. Olvidándose por completo de la falta de citación, conforme a ley, de mi cónyuge MANUEL JESUS JAIGUA PEREZ, quien acorde obra de autos, tiene su actual domicilio y residencia en los Estados Unidos de Norteamérica" (mayúsculas en original).*

**48.6** *[d]e la revisión de los autos, se ha incurrido en una serie de irregularidades en la sustanciación de la presente causa, misma que incide en la decisión de la causa, por haber causado indefensión, por omisión de las solemnidades sustanciales, contenidas en el artículo 107, numeral 3 y 4 del [COGEP].*

**49.** Esta Corte verifica que la sentencia emitida por la Corte Provincial está compuesta de la siguiente forma.

**49.1** Determinación la validez procesal;

**49.2** Recuento de los hechos del caso;

**49.3** Análisis de jurisprudencia y doctrina respecto a las acciones para determinar el justo precio de un bien inmueble objeto de expropiación;

**49.4** Exposición de la normativa correspondiente a los procesos de determinación de justo precio de un bien inmueble objeto de expropiación;

**49.5** Exposición de argumentos respecto al tipo de acción y las actuaciones procesales realizadas; y,

**49.6** Resolución.

50. Respecto a los argumentos esgrimidos por la accionante en el recurso de apelación, en el primer acápite, la Corte Provincial sustentó que “*el proceso es válido y así se lo declara, pues no se ha omitido solemnidad sustancial alguna ni violentado la ritualidad inherente a la naturaleza de la especie, menos aún en forma tal que pudiera influir en la decisión*”, descartando la omisión de alguna solemnidad sustancial dentro del proceso.

51. De igual manera, en el punto quinto de la sentencia, la Corte Provincial refirió que

*[y]a se manifestó que la expropiación es un juicio que tendrá como único objetivo la determinación del valor del inmueble. Por lo tanto, según nuestro sistema procesal, el juicio de expropiación tiene por único objeto el imponer a la institución expropiante la obligación de que pague una justa indemnización, por el bien expropiado”.- Sin embargo en la especie tenemos que la parte accionada, en ningún momento estos [sic] es cuando contesta la demanda, en la audiencia única incluso cuando fundamenta su recurso de apelación, hace referencia a este aspecto; es decir, de oponerse a la acción incoada en su contra, solicitando se nombre un perito a objeto de realice [sic] un avalúo de los bienes a expropiarse y entonces [sic] así pedir que se le cancele el justo precio, situación que no es observada por la parte accionada que únicamente se limita a tratar de crear incidentes y pedir nulidades, cuando el proceso se ha desarrollado respetando el debido proceso, es decir ese conjunto de garantías básicas que protegen a todos los ciudadanos sometidos a un proceso judicial; proceso que se ha desarrollado aplicando el Art. 82 de la Constitución; es decir, respetando la constitución y en la existente [sic] de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por los autoridades competentes (jueces).*

52. Finalmente, la Corte Provincial resolvió inadmitir el recurso de apelación planteado por la recurrente.

53. De lo expuesto, esta Corte Constitucional verifica que la Corte Provincial sustentó su razonamiento en (i) la normativa correspondiente para las acciones de determinación del justo precio de inmuebles objeto de expropiación; y (ii) los hechos de caso y las actuaciones de las partes procesales.

54. Siguiendo con esta línea, esta Corte observa que la Corte Provincial se pronunció respecto a los cargos formulados por parte de la accionante y dio respuestas a los mismos. También se verifica que la Corte Provincial no se limitó a transcribir o enunciar fuentes normativas y jurisprudenciales; sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso. De esta forma, esta Corte verifica que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación jurídica suficiente, así como, con una fundamentación fáctica suficiente.

55. En cuanto a la posible incongruencia en la sentencia, esta Corte no evidencia que los argumentos contenidos en el párrafo 48 ,1, 2, 3, 4 y 6 (i) no inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico; y (ii) no apuntan a resolver el

problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador. En este sentido no se los puede considerar como argumentos relevantes.

56. Por otra parte, respecto al argumento contenido en el párrafo 48.5 se puede observar que la Corte Provincial contestó y dio respuesta (ver párrafos 50 a 53 *supra*).
57. Por lo expuesto, se verifica que la sentencia dictada por la Corte Provincial cumplió con la garantía de la motivación, la sentencia impugnada no incurre en el vicio motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes y, en consecuencia, esta Corte concluye que no se produjo la violación alegada.

## 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:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 1017-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 13 de julio de 2022, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

101717EP-48309



**Caso Nro. 1017-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



**Sentencia No. 1233-17-EP/22**  
**Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz**

Quito, D.M., 13 de julio de 2022

**CASO No. 1233-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1233-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 11 de agosto de 2016 dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, y contra el auto de inadmisión del recurso de casación de 17 de abril de 2017 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al no verificar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente, así como a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 26 de septiembre de 2011, Rosa Elvira Ramírez Llumiguano presentó una demanda laboral en contra del Ministerio de Educación (Ministerio), la Dirección de Educación de Chimborazo y la Procuraduría General del Estado (PGE)<sup>1</sup>. En su demanda, solicitó el pago de haberes laborales e indemnización por despido intempestivo de su trabajo como conserje en la escuela “Nidia Jaramillo” de la ciudad de Riobamba, desde el 1 de marzo de 1978 al 5 de octubre de 2010.
2. El 29 de mayo de 2013, el Juzgado de Trabajo de Chimborazo resolvió aceptar parcialmente la demanda presentada por la actora y ordenó al Ministerio que se pague mensualmente la cantidad de USD 164,66 como pensión jubilar patronal vitalicia con base al artículo 216 del Código de Trabajo<sup>2</sup>. El Ministerio presentó pedido de aclaración, el que fue negado por improcedente el 3 de junio de 2013. El Ministerio presentó recurso de apelación.

<sup>1</sup> Juicio laboral No. 06352-2011-0235. Rosa Ramírez impugnó el acta de finiquito realizada mediante acción de personal No.117 de 5 de octubre de 2010, que acoge la renuncia al cargo de “Servidor Público de Servicios 1-Conserje” de la Dirección Provincial de Educación de Chimborazo y determina el proceso de compensación para la jubilación voluntaria para el personal, amparado en la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) conforme la resolución No. SENRES-2009-0002000, publicada en el R.O. No. 9 de 21 de agosto de 2009, emitida por el Ministerio de Trabajo.

<sup>2</sup> Código de Trabajo, artículo 216: “Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas: [...]”.

3. El 11 de agosto de 2016, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (Sala de apelación), con voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado<sup>3</sup>. El Ministerio solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia.
4. El 10 de octubre de 2016, la Sala de apelación rechazó por improcedente la solicitud de aclaración y ampliación. El Ministerio y la PGE interpusieron recursos extraordinarios de casación.
5. El 17 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (Sala de casación) inadmitió los recursos de casación<sup>4</sup>.
6. El 16 de mayo de 2017, Freddy Peñafiel Larrea, ministro de Educación (la entidad accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de agosto de 2016 dictada por la Sala de apelación. En la misma fecha, Freddy Peñafiel Larrea y Dimas Renán Gaibor Mendoza, director distrital de educación Chambo-Chimborazo 06D01, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 17 de abril de 2017 emitido por la Sala de casación.<sup>5</sup>
7. El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones extraordinarias de protección.
8. El 24 de abril de 2018, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
9. El 27 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento el 17 de noviembre de 2021 y solicitó a las Salas de apelación y casación, los respectivos informes de descargo.
10. El 26 de noviembre de 2021, la Sala de apelación presentó su informe a través del cual ratificó la sentencia impugnada y señaló que la decisión se justificó en un examen motivado sobre los cargos del recurrente. La Sala de casación no presentó el informe de descargo.
11. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.

---

<sup>3</sup> En apelación el proceso fue signado con el No. 06201-2013-0445.

<sup>4</sup> En casación el proceso fue signado con el No. 17731-2017-0080.

<sup>5</sup> El 18 de mayo de 2017, mediante providencia, la Sala de casación agregó al proceso “*los anexos y los escritos contentivos de la Acción Extraordinaria de Protección planteada por la parte accionada*” y conforme el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, remitió la causa a la Corte Constitucional. Este Organismo, signó a ambas demandas dentro de la acción extraordinaria de protección No. 1233-17-EP.

12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 12 de abril de 2022.

## II. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución (Constitución) y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## III. Cuestión previa

14. El Ministerio de Educación, conforme el párrafo 6 *supra*, presentó dos demandas de acción extraordinaria de protección en la misma fecha. La primera dirigida por el ministro contra la sentencia de 11 de agosto de 2016 y, la segunda, dirigida también por el ministro, pero en conjunto con el director distrital de educación, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 17 de abril de 2017. Esta Corte advierte a la entidad accionante, que debió coordinar entre la dirección distrital y la planta central como órganos del mismo Ministerio, a fin de establecer una estrategia de defensa técnica planificada para presentar una sola demanda<sup>6</sup> que recoja todas las pretensiones e identifique de manera precisa la o las decisiones judiciales impugnadas, de conformidad con el artículo 61 numerales 2 y 4 de la LOGJCC.
15. Puesto que las demandas pertenecen a una misma institución y se refieren al mismo proceso de origen, la Corte realizará el análisis constitucional de las pretensiones contenidas en ambas acciones extraordinarias de protección, que fueron signadas bajo la causa No. 1233-17-EP.

## IV. Pretensión y sus fundamentos

### a. De la entidad accionante

16. La entidad accionante alega que se han vulnerado los derechos al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a ser juzgado por un juez competente, a la defensa y a la seguridad jurídica<sup>7</sup>.
17. Para sustentar las pretensiones, la entidad accionante expresa los siguientes cargos en contra de la sentencia de 11 de agosto de 2016 dictada por la Sala de apelación:

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencias No. 1916-17-EP/22, párr. 40 y No. 1373-17-EP/22, párrs. 23 y 24.

<sup>7</sup> Constitución, artículo 76 (1), (3), (7) y artículo 82.

- 17.1.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas, cita solamente la norma constitucional del artículo 76 numeral 1 de la Constitución.
- 17.2.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente recalca que la Sala de Apelación, al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia<sup>8</sup>, distrajo a la Institución y a los representantes del Ministerio de su juez natural.
- 17.3.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica, indica que los jueces de la Sala de Apelación *“no observaron todas las normas claras, previas, públicas que debieron ser aplicadas por los jueces enunciados, [...] específicamente en la arrogación en la calificación de obrera [que] era competencia exclusiva de la SENRES [Ministerio de Trabajo] y en este sentido se inobservó lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución.”*
- 17.4.** Sobre el derecho a la defensa, afirma que se violentó este derecho en tanto la Sala de Apelación incurrió en la *“vulneración del procedimiento previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (sic), puesto que no cumplía con los presupuestos necesarios, esto de que a la fecha en que se acogió a la jubilación no estaba calificada como obrera sujeto al Código del Trabajo, facultad privativa, exclusiva y excluyente del Ministerio de Relaciones Laborales”*.
- 18.** Respecto al auto de 17 de abril de 2017 emitido por la Sala de casación, la entidad accionante alega que se vulneró la garantía a ser juzgado por un juez competente, porque existiría *“una violación al debido proceso dentro de la sustanciación de un improcedente juicio laboral que debió ser conocido en la vía contencioso administrativa”*.
- 19.** Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, así como la jubilación patronal vitalicia y el pago de indemnización en favor de la ex trabajadora.

#### **b. De las autoridades judiciales accionadas**

- 20.** La Sala de apelación, en su informe de descargo, señaló que la génesis de la acción extraordinaria de protección es la supuesta incompetencia de la autoridad judicial en materia laboral y la competencia privativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que *“ha sido ampliamente analizado por la Sala conforme razonamiento constante en el numeral PRIMERO de la sentencia”*.

---

<sup>8</sup> La entidad accionante arguye en la página 3 de la demanda que *“la accionante, en su calidad de servidora pública de Servicios 1, cumpliendo funciones de conserje externo a órdenes de la Dirección Provincial de Educación, como obra de la acción de personal que forma parte del expediente, debió recurrir ante los jueces de lo Contencioso Administrativo”*.

21. La Sala de casación no presentó el informe correspondiente.

### V. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>9</sup>. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica<sup>10</sup>.
23. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 17.1 *supra*, la Corte verifica que este no permite plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable<sup>11</sup>, por cuanto, la entidad accionante enuncia solamente el contenido del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas, sin presentar un argumento mínimamente completo sobre su vulneración.
24. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 17.2 *supra*, este puede ser analizado en conjunto con el cargo formulado en el párrafo 18 *supra*, ya que se refieren al derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneraron, las decisiones judiciales impugnadas, el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, al haberse tratado como un conflicto laboral de quien era considerada como servidora pública y no obrera?**
25. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 17.3 y 17.4 *supra*, la Corte constata que ambos comparten el mismo alegato respecto a la observancia de las normas aplicables al conflicto laboral. Por ello, en atención a que el referido cargo identificado constituye el núcleo argumentativo de los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa, alegados como vulnerados, este Organismo pasará a atenderlo solo a través de la seguridad jurídica, toda vez que se ajusta más a los presupuestos de dicho derecho, a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Sala de apelación el derecho a la seguridad jurídica porque habría resuelto la causa sin observar las normas aplicables al conflicto con la ex trabajadora?**

### VI. Resolución de los problemas jurídicos

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 28. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 270-13-EP/20, párr. 18. La Corte determinó que debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, la argumentación de los cargos formulados por la entidad accionante en su demanda, permite plantear problemas jurídicos para analizar la invocada vulneración de los derechos constitucionales.

**A. ¿Vulneraron, las decisiones judiciales impugnadas, el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, al haberse tratado como un conflicto laboral de quien era considerada como servidora pública y no obrera?**

***A.1. Respecto a la sentencia de la Sala de apelación***

26. La Constitución, en el artículo 76, establece como garantías del derecho al debido proceso: “3. (...) [s]olo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.”
27. La Corte ha señalado que se deben distinguir dos supuestos que pueden presentarse con relación a la alegación de falta de competencia de un juzgador: (i) que esta se presente como una excepción previa, o (ii) que aquella se plantee con relación al fondo de la controversia. En cada uno de estos casos el estándar de suficiencia motivacional tiene un nivel de rigurosidad distinto, así, en el supuesto (ii) que sucede en los casos en donde la impugnada falta de competencia del juez se vincula con el contenido material de las obligaciones, las prestaciones o la relación sustancial de las partes, la autoridad judicial debe exponer un argumento más riguroso que valore este contenido sustancial de la relación, las obligaciones y los derechos de las partes, así como el régimen jurídico aplicable al caso concreto.<sup>12</sup>
28. Este Organismo ha determinado también que dada la configuración esencialmente legislativa de la competencia jurisdiccional, cuando el cargo versa sobre la vulneración de la garantía a ser juzgado por una autoridad competente, la Corte no podrá evaluar la corrección o incorrección legal de la decisión de la autoridad judicial demandada de declararse competente, sino que deberá limitarse a verificar que habiéndole sido impugnada su competencia, no responde motivadamente a dicha impugnación, o cuando ha actuado con manifiesta incompetencia (solemnidad sustancial) ocasionando la vulneración del debido proceso u otro derecho constitucional.<sup>13</sup>
29. La entidad accionante se dirige a cuestionar la competencia de la Sala de apelación para resolver un conflicto laboral con un servidor público que, a su criterio, debía ser tratado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es decir, vincula la supuesta falta de competencia, al fondo de la controversia, razón por la cual este Organismo verificará si la Sala argumentó con rigurosidad el contenido sustancial de la relación de las partes y el régimen jurídico aplicable, para responder a la impugnación sobre su competencia.
30. De la revisión de la sentencia de 11 de agosto de 2016, se observa que en el primer acápite, la Sala de apelación estableció que la actora del juicio de origen, con base en el principio laboral de primacía de la realidad o de la verdad real, tenía la calidad de trabajadora y estaba amparada por el Código de Trabajo, pese a tener nombramiento como servidora pública sujeta a la LOSCCA, porque realizaba actividades como

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencias No. 1158-17-EP/21, párrafo 64; No. 1169-17-EP/22, párrafo 34.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencias No. 546-12-EP/20, párrs. 23-26; No. 1169-17-EP/22, párr. 30; y No. 1373-17-EP y acumulado/22, párr. 44.

conserje. La Sala determinó que esta situación se corroboraba en el numeral 1.1.1.4 del Decreto Ejecutivo No. 225<sup>14</sup> donde se incorpora el parámetro de clasificación de servidores y obreros.

31. La Sala de apelación refirió que, con el artículo 1 de la Resolución No. MRL-FI-2010-000118<sup>15</sup>, el Ministerio de Relaciones Laborales resolvió cambiar el régimen laboral en los puestos del sector público, incluido el de conserje, del régimen de la LOSCCA al Código de Trabajo. De este modo, la Sala de apelación aseguró su competencia de la siguiente manera:

*“conforme lo determina el Art. 8 de la citada resolución su aplicación es obligatoria en las instituciones del sector público, en consecuencia, es evidente el cambio de régimen laboral del puesto de conserje. Por lo que su vía de acción correcta es la emprendida en este proceso, en consecuencia, esta Sala es competente para conocer la presente causa en razón de la materia”*.<sup>16</sup>

32. Este argumento de la Sala de apelación se alinea a lo manifestado por este Organismo en cuanto a que la mera denominación de una persona como servidor público, trabajador u obrero, no define por sí mismo el tipo de régimen laboral que le cubre. *“Para esta determinación, los operadores jurisdiccionales deberán valorar el contenido sustancial de la relación laboral, las obligaciones y derechos de las partes y el régimen jurídico aplicable al caso concreto”*<sup>17</sup>.
33. De esta manera, la Corte verifica que la Sala de apelación analizó suficientemente la relación laboral de la ex trabajadora y la entidad accionante, a la luz de los elementos fácticos y la normativa que consideró aplicable a la controversia, para pronunciarse respecto a la falta de competencia argüida por el Ministerio y argumentó que el régimen jurídico aplicable al caso se sujetaba al Código del Trabajo.
34. Así, este Organismo observa que el asunto relativo al conflicto del juez competente fue resuelto por la justicia ordinaria, la Sala de Apelación razonó sobre la existencia de la relación laboral entre las partes del juicio de origen y, por ende, no existen otros elementos jurídicos adicionales que denoten afectación al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juez competente que no hayan sido resueltos por la justicia ordinaria.

---

<sup>14</sup> Decreto Ejecutivo No. 225, numeral 1.1.1.4 *“Por la naturaleza de las actividades que realizan son trabajadores sujetos al Código de Trabajo: conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicio, telefonistas, choferes, operadores de maquinaria y equipo pesado e industrial, ayudantes de las categorías indicadas en este numeral, guardias, personal de limpieza, mensajeros, técnicos en relación a las actividades descritas en este párrafo, recaudadores de recursos económicos del sistema de transporte y otros de similar naturaleza”*, publicado en el Registro Oficial No. 123 de 4 de febrero de 2010.

<sup>15</sup> Registro Oficial Suplemento No. 171 de 14 de abril de 2010.

<sup>16</sup> Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, sentencia de 11 de agosto de 2016.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 032-11-SEP-CC, pág. 18, párr. 3, Sentencia No. 1169-17-EP/22, párrafo 35.

35. Por lo tanto, no se evidencia que esta decisión judicial haya vulnerado el derecho de la entidad accionante al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente.

#### *A.2. Respecto al auto de la Sala de casación*

36. La entidad accionante manifiesta que la Sala de casación vulneró la garantía a ser juzgado por un juez competente al inadmitir el recurso de casación dentro de un *“improcedente juicio laboral que debió ser conocido en la vía contencioso administrativa”*.
37. La Corte respecto al derecho a ser juzgado por juez competente, ha señalado que, en razón de su configuración legislativa, este se dirime principalmente en sede ordinaria. Por ejemplo, a través de la excepción de la incompetencia, pues se constituye en una solemnidad sustancial común a todos los procesos, que debe ser reclamada y tramitada en sede ordinaria<sup>18</sup>.
38. De la revisión del expediente del caso, este Organismo observa que la entidad accionante, con anterioridad a la decisión impugnada, alegó la incompetencia de los jueces que sustanciaron la causa de origen, tanto en el libelo de contestación a la demanda, así como en el del recurso de apelación.
39. La Corte verifica que, en el auto impugnado, la Sala de casación analizó su competencia para calificar la admisibilidad del recurso de casación al tenor de lo dispuesto en el numeral 2 del entonces vigente artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, además del inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación aplicable al caso.<sup>19</sup>
40. Esta Corte observa también que la Sala de casación señaló que la entidad accionante acusó la violación de las *“formas propias del juicio”*, y que debía también justificar la magnitud o trascendencia de la violación; no obstante, evidenció que la entidad buscaba la revalorización probatoria, lo cual no es procedente *“a través de este recurso por cuanto el mismo está dirigido a corregir el error de las sentencia (sic) y no volver a juzgar el pleito”*. Así, determinó que:

*“en el escrito contentivo del recurso no se ha realizado el razonamiento lógico que explique y demuestre: 1) cómo y por qué fue transgredida la norma (s) indicada (s); 2) en qué parte del fallo se produjo la transgresión; 3) cuál debió ser la decisión correcta; en tal virtud no se evidencia la explicación lógica y jurídica de la correlación con la o las normas quebrantadas de manera directa con la parte dispositiva de la sentencia y peor aún la explicación de cómo el error de legalidad en la sentencia deba ser corregido.”*<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 838-12-EP/19, párrafo 28, sentencia No. 1859-15-EP/21, párrafos 21 y 24, sentencia No 1530-17-EP/22, párrafo 25, y sentencia No. 1373-17-EP y acumulado/22, párrafo 33.

<sup>19</sup> Código Orgánico General de Procesos, disposición transitoria primera *“Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme la normatividad vigente al momento de su inicio”*.

<sup>20</sup> Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, auto de 17 de abril de 2017.

41. Este Organismo verifica, por tanto, que no existen elementos jurídicos adicionales que denoten afectación al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juez competente que no hayan sido resueltos por la justicia ordinaria conforme se evidencia de los argumentos expuestos por la Sala quien justificó su competencia y examinó los argumentos de la entidad accionante para determinar que se incumplió el requisito establecido en el artículo 6, numeral 4,<sup>21</sup> de la Ley de Casación y calificar su inadmisión, en esta fase de admisibilidad en la que, según la citada Ley, únicamente es posible examinar los requisitos formales para la presentación del recurso de casación<sup>22</sup>.
42. Por lo expuesto, esta Corte evidencia que tampoco se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente en el auto de inadmisión del recurso de casación.

**B. ¿Vulneró la Sala de apelación el derecho a la seguridad jurídica porque habría resuelto la causa sin observar las normas aplicables al conflicto con la ex trabajadora?**

43. La Constitución, en el artículo 82, establece que *“el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.<sup>23</sup>
44. La Corte ha indicado que la seguridad jurídica es *“una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes”*<sup>24</sup> y que *“para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica [...]”*<sup>25</sup>.
45. La entidad accionante alegó que la Sala de apelación inobservó normativa relacionada con la determinación de la relación laboral.
46. Este Organismo verificó, conforme los párrafos 30 al 32 *supra*, que la Sala fundamentó la naturaleza laboral del conflicto jurídico amparada en el principio laboral *“de primacía de la realidad o de la verdad real”*, y en el decreto ejecutivo No. 225, para razonar que las actividades de conserje correspondían calificarse como sujetas al Código de Trabajo.
47. Por lo dicho, la Sala de apelación fundamentó la relación laboral y su competencia en normas jurídicas previas, claras y públicas, sin que se encuentre inobservancia de

---

<sup>21</sup> Ley de Casación, artículo 6 *“Requisitos formales. - En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: [...] 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.”*

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 923-13-EP/19, párr. 36: *“debido a la formalidad de la casación, es necesario que los recursos de casación planteados cumplan con los requisitos necesarios para fundamentar adecuadamente la causal alegada.”*

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 17-14-IN/20, párrafo 20, sentencia No. 1942-17-EP/22, párrafo 24.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencias No. 2004-16-EP/21 y No. 719-12-EP/20.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1763-12-EP/20, párrafo 14.5.

normas que hayan acarreado la vulneración de un precepto constitucional, ni a la seguridad jurídica u otros derechos constitucionales.

48. Por lo expuesto, esta Corte no evidencia en la decisión judicial impugnada, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

## VII. 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:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección No. 1233-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 13 de julio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

123317EP-47af0



**Caso Nro. 1233-17-EP**

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

*Documento firmado electrónicamente.*

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**



ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO  
DIRECTORA - SUBROGANTE

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.