

Quito, D.M. 15 de junio de 2022

CASO No. 487-17-EP

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

SENTENCIA No. 487-17-EP/22

Tema: La Corte analiza si la sentencia de 19 de enero de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación, vulneró o no el debido proceso en la garantía de la motivación y del derecho a la defensa. La Corte desestima la acción al no hallar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 21 de enero de 2009, Luis Alberto Carrión y Alba del Cisne Bravo Jaramillo (los demandantes) presentaron una demanda de daños y perjuicios en contra del Estado ecuatoriano. La demanda se fundamentó en el desplome y fisuramiento de las paredes y pisos de las habitaciones posteriores de la casa propiedad de los demandantes.¹
2. El 30 de marzo de 2010, el juez Primero de lo Civil de Loja, sobre la excepción propuesta por la Procuraduría General del Estado (PGE) acerca de la supuesta falta de legítimo contradictor, señaló lo siguiente: *“En la especie la Constructora Sanamrivial no es parte procesal, para que haya sido demandada, por cuanto fueron contratados por la Policía Nacional, para ejecutar una obra civil, siendo los contratantes, los responsables directos de cualquier daño sobreveniente del contrato, quienes por carecer de personería Jurídica (sic), se ha demandado al Estado Ecuatoriano, por intermedio de la Procuraduría General del Estado, razón por la que tampoco hay falta de legítimo contradictor”*. En consecuencia, aceptó la demanda, rechazó las excepciones de las partes y ordenó que el Estado ecuatoriano pague USD 15.304,00 a los demandantes.²

¹ Conforme consta en el SATJE, el detalle de la causa No. 11301-2009-0043 y en expediente de la causa N°. 043-09, del Juzgado Primero de lo Civil de Loja, los demandantes alegaron que los daños a la infraestructura de su vivienda fueron ocasionados debido a las excavaciones realizadas para la construcción de un Centro de Salud Policial en un terreno contiguo de propiedad de la Policía Nacional. El 07 de noviembre de 2008 se realizó como diligencia previa una inspección judicial en el inmueble, ubicado en las calles Brasil, entre Argentina y Colombia, parroquia Sucre, cantón y provincia de Loja. El 20 de noviembre de 2008, el perito Ing. Renato Alvarado Rodríguez presentó su informe. Los demandantes interpusieron la demanda en contra del director regional 5 de Loja de la Procuraduría General del Estado “PGE” y contra el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. La cuantía del juicio fue mayor a los USD 15.000.

² El juez precisó lo siguiente: *“En la especie la Policía Nacional, no cuenta con Personería Jurídica, por lo que se ha demandado al Estado Ecuatoriano, y por éste al Procurador General del Estado, en esta*

3. Frente a esta decisión, el Municipio de Loja y el director regional de Loja de la PGE interpusieron, cada uno por separado, recurso de apelación. Los demandantes se adhirieron al recurso del Municipio. El 27 de julio de 2011, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja (Sala Provincial) desestimó el recurso de apelación del Municipio y la adhesión de los demandantes. Los jueces provinciales aceptaron en parte el recurso de apelación presentado por la PGE y solamente reformaron el monto a pagar.³ El 01 de agosto de 2011, los demandantes y la PGE solicitaron ampliación y aclaración, respectivamente, de la sentencia. El 05 de octubre de 2011, la Sala Provincial negó los recursos horizontales.
4. El 12 de octubre de 2011, los demandantes presentaron recurso de casación. El 20 de octubre de 2011, la Sala Provincial denegó dicho recurso, por considerar que los demandantes no identificaron las causales de casación alegadas, ni las normas que consideraban infringidas en la sentencia recurrida. El 25 de octubre de 2011, los demandantes interpusieron recurso de hecho.
5. El 26 de octubre de 2011, la PGE presentó recurso de casación. El 2 de diciembre de 2011, la Sala Provincial concedió el recurso y remitió el expediente a la Corte Nacional de Justicia. El 04 de diciembre de 2012, la Sala de Conjuenza y Conjuenes de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación presentado por los demandantes y admitió a trámite el recurso de la PGE.
6. El 19 de enero de 2017, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia resolvió, mediante sentencia, no casar la sentencia recurrida.
7. El 10 de febrero de 2017, Jorge Jaramillo Villamagua, director regional de Loja de la PGE, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de enero de 2017. La acción extraordinaria de protección fue signada con el N°. 487-17-EP.
8. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el N°. 487-17-EP. El 03 de mayo de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

ciudad de Loja, como su representante, de conformidad con lo que dispone el Art. 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Codificada, en relación con su Reglamento, por lo que no existe falta de legitimación pasiva". El juez determinó además que los daños y perjuicios fueron ocasionados por la negligencia de la Policía Nacional, al no tomar precauciones en la construcción del sub centro de salud. Finalmente, se rechazó la demanda con respecto al Municipio de Loja, al no haber ocasionado los daños a la vivienda de los demandantes.

³ Conforme consta en el SATJE en el detalle de la causa No. 11111-2010-0363 y en el expediente de la causa N°. 363-2010, de la Sala Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, se estableció como nuevo valor a pagar por parte del Estado ecuatoriano a favor de los demandantes el valor de USD 12.098,00.

9. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno del organismo asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien el 2 de julio de 2021, avocó conocimiento del caso y solicitó informe de descargo a los jueces nacionales accionados.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien el 25 de abril de 2022, avocó conocimiento de la misma.⁴

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la parte accionante: PGE

12. La PGE impugna la sentencia de 19 de enero de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. En este sentido, solicita que se declare la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, a la motivación, y el derecho a la seguridad jurídica (art. 75, 76.7.a, 76.7.1 y 82 de la CRE). Además, como parte de la reparación integral solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y todas las actuaciones procesales desde la calificación de la demanda.
13. Sobre la garantía de la motivación, reclama que la sentencia: *“no cumple con los parámetros de razonabilidad y lógica, en vista de que no se realiza una correcta aplicación de las normas que sustentan la decisión judicial, si bien realizan un débil análisis de lo resuelto por los Jueces de la Sala Civil de Loja que conlleva a la transcripción de lo señalado respecto de la excepción planteada, no mencionan los Jueces Nacionales norma alguna o doctrina respecto de la pertinencia procesal de no demandar a la Policía Nacional como Litis consorcio necesario limitándose a aceptar como válido (sic) la apreciación de la Sala Provincial, que al haberse contado con la Procuraduría General del Estado no es necesario llamar a otra institución pese a que ésta (Policía Nacional) en el caso no consentido debería cumplir con la responsabilidad de daños y perjuicios”*.
14. Además, la PGE advierte que *“la sentencia impugnada no cumple con el presupuesto de congruencia lógica de la resolución”*, pues se refiere a lo resuelto por la Sala Provincial sobre la innecesaria participación de la Policía Nacional en el proceso. Sin embargo, no aporta *“motivaciones adicionales”*.

⁴ El 10 de febrero de 2022, se renovó parcialmente la Corte Constitucional y fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

15. En ese mismo sentido, reclama que, en la decisión, *“no existe coherencia entre lo analizado y lo resuelto por los Jueces Nacionales”*. A criterio de la PGE, la sentencia es incomprensible pues, *“se ha demostrado que el proceso judicial de daños y perjuicios no podía prosperar por no haberse demandado a todos (sic) las entidades que deban contradecir las pretensiones, ya que se violentan presupuestos procesales sustanciales, normas constitucionales del debido proceso, derecho a la defensa, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva”*.
16. Además, la PGE considera vulnerado el derecho a la defensa, así lo expresa: *“...Se evidencia que la actuación de los Jueces de primera y segunda instancia judicial y de Casación, al no resolver oportunamente la solemnidad de contar con el Litis consorcio necesario, conlleva a una violación grave del derecho a la defensa, más aún cuando se pretende la ejecución de una sentencia por parte de una Institución Pública – Policía Nacional- que no ha sido demandada ni llamada a contradecir las pretensiones de la demanda de daños y perjuicios”*.
17. Acerca de la supuesta afectación al derecho a la defensa, precisa: *“ La Procuraduría General del Estado si bien puede representar judicialmente a las entidades que carecen de personería jurídica propia, pero no puede por éstas asumir responsabilidades ni disponer de los bienes de otras entidades con o sin personería jurídica propia, no puede ni debe dar cumplimiento al mandato judicial contenido en la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja constituyéndose en una vía de hecho judicial esa posibilidad”*.
18. Además, la PGE señala que la Corte Constitucional en el caso N°. 0522-10-EP, dentro de la sentencia N°. 008-12-SEP-CC ya habría resuelto que, *“al producirse en un proceso judicial la falta de litis consorcio pasivo necesario, se atenta al derecho a la defensa y vulnera la tutela judicial efectiva”*.

b) De la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia

19. El 06 de julio de 2021, los jueces nacionales mediante oficio No. 765-2021-SCM-CNJ, señalaron que la sentencia de 19 de enero de 2017, fue emitida por los ex jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional, doctores Wilson Andino Reinoso (ponente), María Rosa Merchán Larrea y Eduardo Bermúdez Coronel, quienes en la actualidad ya no ostentan cargo alguno en la Corte Nacional de Justicia.

IV. Planteamiento del problema jurídico

20. La Corte analizará la supuesta vulneración del debido proceso en las siguientes garantías: la motivación (art. 76.7.1 CRE) y al derecho a la defensa (art. 76.7.a CRE) debido a que estas contienen una argumentación completa.
21. En cuanto a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y la seguridad jurídica (art. 82 CRE) la PGE para sustentar sus alegaciones expuso los mismos cargos vertidos al tratar la

presunta afectación del derecho al debido proceso en las garantías de motivación y defensa. Por tanto, estas alegaciones ya serán analizadas al tratar dichas garantías.

22. La PGE, señala que en la sentencia constitucional N°. 008-12 SEP-CC, dentro del caso 0522-10-EP, la Corte Constitución determinó que: *“al producirse en un proceso judicial la falta de litis consorcio pasivo necesario, se atenta al derecho a la defensa y vulnera la tutela judicial efectiva”*. Las autoridades accionantes no emiten contraargumentos al respecto.
23. Acerca de la falta de aplicación de una regla jurisprudencial, la Corte Constitucional ha señalado:

cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.⁵

24. En el presente caso, la PGE no identifica cuál es la regla de precedente ni tampoco expone razones que justifiquen por qué el caso No. 522-10-EP, resuelto mediante la sentencia No. 008-12-SEP-CC, es aplicable al caso bajo análisis. Esta Corte también verifica que la sentencia No. 008-12-SEP-CC fue emitida en una acción extraordinaria de protección propuesta por PETROECUADOR, que tuvo su origen en un juicio contencioso administrativo iniciado por DURAGAS en contra del Ministerio de Energía y Minas, por la liquidación y pago de valores correspondientes a *“la diferencia existente entre la utilidad percibida y la que debía percibir la referida compañía”* por diversos servicios.
25. Acerca de la alegada inobservancia de un precedente constitucional, la demanda no expresa, al menos, (i) la regla de precedente que consideraba aplicable, ni (ii) la explicación acerca de los motivos por los que dicha regla es aplicable a la causa concreta. Por lo cual no es posible, ni si quiera mediante un esfuerzo razonable⁶, analizar dicho cargo.
26. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si la sentencia impugnada vulnera o no, por acción u omisión, los derechos reconocidos en los artículos

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁶ Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18 *“(…) Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC) (...)”*.

76.7.1 y 76.7.a de la CRE. Los cargos con los que la PGE fundamenta la posible vulneración de estos derechos son:

- a) Los jueces nacionales resuelven no casar la sentencia recurrida sin suficiente motivación, además atentan contra la congruencia al no responder el cargo casacional relacionado con la falta de litis consorcio pasivo necesario.
- b) Los jueces nacionales al no casar la sentencia recurrida y no verificar la falta de litis consorcio pasivo necesario afectaron el derecho a la defensa de la Policía Nacional.

27. Los jueces nacionales en su informe de descargo solamente indicaron que en la actualidad los operadores que emitieron la sentencia impugnada ya no forman parte de la Función Judicial.

28. Para atender los cargos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

- a. ¿La sentencia emitida por la Sala vulnera o no la garantía de motivación por una supuesta falta de fundamentación suficiente y de congruencia?
- b. ¿La sentencia impugnada vulnera o no el derecho a la defensa de la Policía Nacional, al no verificar la excepción de litis consorcio pasivo necesario?

V. Resolución de problemas jurídicos

a) ¿La sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación por carecer de una fundamentación suficiente y de congruencia?

29. En el siguiente apartado de esta sentencia, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada contiene una fundamentación fáctica y jurídica suficiente y es congruente, por ende, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

30. La entidad accionante manifiesta que la sentencia impugnada no contiene normas o doctrina para explicar que en el caso existió litis consorcio pasivo necesario. Además, advierte que los jueces nacionales solo reprodujeron el razonamiento de los jueces provinciales sin añadir “*motivaciones adicionales*”. Es decir, la entidad accionante alega un cargo de insuficiencia de fundamentación normativa y fáctica y falta de congruencia. La autoridad judicial, por su parte, se limita a señalar que los operadores de justicia que emitieron la sentencia ya no forman parte de la Función Judicial.

31. Al respecto, la Constitución en su artículo 76 numeral 7 literal l protege el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación 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: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No 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 encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 32.** De acuerdo con dicha norma, la Corte Constitucional ha sostenido que, “...una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)”.⁷ Esta Corte ha dicho también que una argumentación jurídica es insuficiente cuando: “la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.⁸ Además, este Organismo ha precisado que: “Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (...) generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho)”.⁹
- 33.** Asimismo, la Corte ha establecido que la fundamentación normativa incluye, “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”.¹⁰ Acerca de la fundamentación fáctica en sentencias de casación “esta Corte considera que, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos”.¹¹
- 34.** Esta Corte, en relación a los criterios antes descritos, analizará si la sentencia recurrida contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente y es congruente. Antes de hacerlo, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”¹², por lo que al realizar este análisis esta Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse sobre lo acertado o no del razonamiento expuesto por la judicatura accionada en dicha decisión. El análisis de la Corte Constitucional debe centrarse y limitarse a verificar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales originados de forma directa e inmediata en la decisión judicial impugnada¹³ y atendiendo al contenido de los derechos que se invocan como vulnerados.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60.

⁸ Ibid., párr. 69.

⁹ Ibid, párr. 86.

¹⁰ Ibid, párr. 61.1.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 442-17-EP/21, de fecha 28 de abril de 2021, párr. 23.

¹² Ibid, párr. 28.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 61.

35. Al respecto, la Corte observa lo siguiente:

35.1. La PGE fundamentó su recurso de casación sobre la base de cuatro causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación vigente a la época.¹⁴ En respuesta a los cargos alegados, los jueces nacionales, a partir del acápite cuarto de la sentencia, examinaron y respondieron a cada una de las alegaciones.

35.2. En relación a la **causal segunda** sobre la alegada nulidad del juicio de daños y perjuicios por la supuesta incompetencia de los jueces civiles para conocer dicho proceso contra el Estado ecuatoriano, los jueces nacionales explicaron que a la luz de la resolución 06-2016, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia el 14 de septiembre de 2016,¹⁵ los jueces civiles sí tenían competencia para resolver este tipo de procesos legales. Por lo tanto, desecharon este cargo.

35.3. Acerca de la **causal tercera**, los jueces nacionales precisaron que la Sala Provincial sí consideró el informe pericial presentado por la PGE. Además, advirtieron que la PGE no ha demostrado la forma en la cual el juez transgredió el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, ni señaló qué normas de carácter sustantivo fueron afectadas. En consecuencia, los jueces nacionales señalaron que *“las disposiciones referentes a pruebas, por sí solas tampoco sirven de fundamento para casar una sentencia, es ineludible que de la trasgresión de una de esas disposiciones resulte vulnerada otra norma sustantiva, ya, porque no tuvo eficacia*

¹⁴ Conforme consta en el expediente de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N°. 1325-2011. La PGE en la **causal segunda** alegó la falta de aplicación de los artículos 78 y 212 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y del artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, normas que disponen que el administrado afectado deberá presentar su demanda ante el juez que ejerce jurisdicción en su domicilio. A criterio de la entidad accionante el juicio de daños y perjuicios se debió tramitar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que reclama una violación a una solemnidad sustancial prevista en los artículos 346.2 y 349 de Código de Procedimiento Civil y solicita que se declare la nulidad del proceso. En lo referente a la **causal tercera** reclama la violación al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, al no haberse considerado un informe pericial presentado por la PGE, en el cual constaba que existió negligencia por parte de los dueños de la vivienda al no observar las normas de construcción. En relación a la **causal cuarta** reclama la omisión al resolver sobre las excepciones referentes a la falta de litis consorcio pasivo y legítimo contradictor. Acerca de la **causal quinta** alega que la sentencia impugnada no tiene congruencia entre los antecedentes fácticos y los fundamentos jurídicos para establecer la indemnización de daños y perjuicios en contra del estado ecuatoriano.

¹⁵ En la sentencia consta el siguiente extracto de la resolución mencionada: *“(...) la pretensión es de naturaleza procesal privada por lo que la acción que se persigue es propia de la justicia civil ordinaria; por cuanto la naturaleza de la pretensión se encuentra regulada, sustantiva y procesalmente, por la vía civil, se debe tener presente que la jurisdicción contenciosa administrativo no está definida únicamente por el elemento subjetivo de la contienda judicial, esto es, la intervención de la administración pública como parte proceso, sino que además deben confluír otros elementos que determinen la materia administrativa, que definan consigo la especialidad jurisdiccional conforme el artículo 11 del Código Orgánico de la Función Judicial. No cabe duda que la acción planteada no está enfocada en la impugnación de una determinada actuación administrativa aunque se configure el elemento subjetivo que marcaría la jurisdicción contenciosa administrativo, toda vez, que la parte demandada es la Procuraduría General del Estado; adicionalmente, el elemento objetivo de la acción no se refiere al control de legalidad de un acto, hecho o contrato administrativo, sino que por el contrario, propende exclusivamente a fines resarcitorios apreciables en los términos del Código Civil (...).”*

o porque se aplicó o interpretó mal... ”. Por lo tanto, consideraron que esta causal es improcedente.

35.4. En lo referente a la **causal cuarta**, sobre la correspondencia entre lo solicitado y lo resuelto en sentencia. En el recurso de casación, la PGE arguye que la Sala Provincial omitió pronunciarse sobre la falta de litis consorcio pasivo y legítimo contradictor. Los jueces nacionales precisaron que en el numeral 3.1.2 de la sentencia recurrida la Sala concluyó que no era necesario contar con los representantes de la Policía Nacional, que dicha institución no cuenta con personería jurídica y que se demandó al Estado ecuatoriano por intermedio del Procurador General del Estado. Los jueces nacionales desecharon este cargo y en lo principal señalaron lo siguiente: *“Por lo tanto al existir el análisis correspondiente, no es procedente el cargo formulado, ya que en la sentencia se observa que existe congruencia entre lo resuelto y lo peticionado. No es un buen fundamento jurídico, alegar que existe incongruencia en una sentencia, por no conseguir que lo peticionado por cualquiera de los litigantes prospere”*.

35.5 Finalmente, al atender la **causal quinta** sobre la motivación de la sentencia, los jueces nacionales inicialmente se refieren a reflexiones doctrinarias¹⁶. Más adelante, acerca de la congruencia entre los antecedentes de orden fáctico con los fundamentos de orden jurídico para establecer una indemnización por daños y perjuicios en contra del Estado, los jueces precisaron que la Sala Provincial en la sentencia recurrida sí exteriorizó “en forma razonable” su decisión.

35.6 Los jueces nacionales realizan un análisis doctrinario del derecho a reclamar daños y perjuicios y de la responsabilidad del Estado. En ese sentido, precisan que: *“...la responsabilidad de ejecución de trabajos públicos, se produce como causa del deterioro de una propiedad de una persona natural o jurídica, y este tipo de responsabilidad es objetiva”*. A manera de conclusión refieren que: *“...Este Tribunal de Casación, no encuentra que la motivación en la sentencia que se recurre sea ilógica e incongruente tanto en los antecedentes de orden fáctico cuanto en los fundamentos de orden jurídico para llegar a la conclusión de la coherencia para implantar la indemnización de daños y perjuicios por parte del Estado Ecuatoriano. Por las razones expuestas se rechaza el cargo formulado, conforme a la causal quinta invocada por el recurrente”*.

36. Conforme lo descrito, esta Corte verifica que los jueces nacionales, al tratar sobre las causales del recurso de casación de la PGE, sí atendieron tanto los cargos relacionados con la nulidad alegada dentro del causal segunda, falta de análisis del informe pericial propuesto dentro de la causal tercera, como los referentes a la supuesta falta de análisis de las excepciones de legítimo contradictor y de litis consorcio pasivo necesario alegados en la causal cuarta y falta de motivación de la sentencia debido a la supuesta falta de congruencia entre los antecedentes de orden fáctico y los fundamentos de orden jurídico de la sentencia.

¹⁶ Los jueces nacionales citan al autor De la Rúa y su obra “Teoría General del Proceso”, además se refieren a Chioyenda, Eugenio Florián y Fernando Díaz Cantón.

37. En el caso concreto, los hechos probados se refieren a la exposición del contenido o de los elementos relevantes de la sentencia recurrida. Se observa que los jueces nacionales no se limitaron a transcribir o enunciar dichas fuentes normativas, y jurisprudenciales; sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación en la resolución de los problemas jurídicos planteados por el casacionista con base en los hechos que consideraron probados ante las judicaturas de instancia correspondientes.¹⁷ Por estas consideraciones, la Corte verifica que existe suficiencia motivacional fáctica y normativa.
38. En consecuencia, se concluye que los jueces nacionales expresaron una fundamentación jurídica y fáctica suficiente para establecer que no se configuró ninguna de las causales de casación propuestas por la PGE. Además, los operadores de justicia contestaron el cargo casacional relacionado con la ausencia de análisis de la excepción de falta de litis consorcio pasivo necesario, por tanto no existe un vicio motivacional.

b. ¿La sentencia impugnada vulnera o no el derecho a la defensa de la Policía Nacional, al no atender la excepción de litis consorcio pasivo necesario?

39. Al resolver este problema jurídico, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la defensa, pues los jueces accionados sí analizaron y respondieron la excepción de litis consorcio pasivo necesario, planteada por la PGE y ratificaron que en el caso no era necesario contar con la Policía Nacional.
40. La entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la defensa de la Policía Nacional, pues ni los jueces de primera y segunda instancia, ni el tribunal de casación, habrían resuelto de manera oportuna la solemnidad sustancial de contar con el litis consorcio pasivo necesario.
41. El derecho a la defensa se prevé en la Constitución en los siguientes términos:

Art. 76.- 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: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento

42. Esta Corte, sobre este derecho ha manifestado lo siguiente:

“El derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchados (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)”¹⁸.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 58-17-EP/19 de 13 de abril de 2022, párr. 37.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 43-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 17.

43. Tal como se establece en el acápite previo, los jueces nacionales al atender las causales cuarta y quinta del recurso de casación de la PGE establecieron que, en la sentencia de la Sala Provincial, sí se analizó la alegación referente a la falta de legitimación pasiva litis consorcio necesario.¹⁹ En este mismo sentido, en la sentencia de primera instancia el juez sí analizó la excepción de litis consorcio pasivo necesario y concluyó que no es necesario contar con la Policía Nacional en el juicio (ver nota al pie No. 2). Con lo cual esta Corte verifica que dicha excepción sí fue atendida oportunamente y respondida por los operadores de justicia en todas las instancias judiciales. Esta Corte ha sabido precisar que una violación legal tiene trascendencia constitucional en aquellos casos en donde además se afecta un valor constitucional.²⁰
44. En el caso los jueces en todas las instancias atendieron y negaron la existencia de la excepción de falta de legítimo contradictor y precisaron que la Policía Nacional no cuenta con personería jurídica y que la PGE es quien representa al Estado ecuatoriano. Por lo tanto, la Corte descarta la vulneración del derecho a la defensa. La Corte advierte que la PGE agota sus argumentos en la inconformidad frente a la negativa de la excepción por parte de los operadores de justicia.

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 No. **487-17-EP**.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

¹⁹ Los jueces nacionales en el acápite 4.6 de la sentencia citaron el siguiente extracto del numeral 3.1.2 de la sentencia emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja: "(...) *En el caso, no era necesario contar con los representantes de la Policía Nacional, por no ser persona jurídica. El Art. 3 literal b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (...) Si bien la Constructora SANAMRIVIAL Cía. Ltda. realizó los trabajos de construcción de muros de contención en los predios del Comando Provincial de Policía Nacional, por tanto, al no tener dicha Institución personería jurídica, se demandado (sic) al Estado Ecuatoriano, por intermedio del señor Procurador General. Por consecuencia no existe falta de legítimo contradictor, como se alega (...)*".

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 546-12-EP/20 de 08 de julio de 2020, párr.23.4. "*Esta Corte ha manifestado que una violación legal tiene trascendencia constitucional cuando en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho*".

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 15 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL