

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 2236-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional, en esta causa de acción extraordinaria de protección, realiza un esfuerzo razonable ante la falta de argumento de la demanda y procede a analizar si la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección No. 17203-2016-06490, vulneró el derecho a la motivación. La Corte Constitucional concluye que no hubo vulneración de derechos y desestima la acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 09 de mayo de 2016, la señora Grace Patricia Vargas Baldeón, mandataria del señor Germán Estuardo Baldeón, presentó una acción de protección en contra de la orden de desalojo de un inmueble emitida por el Intendente General de Policía de Pichincha, Wilson Israel Gualsaquí Silva.¹ La acción fue signada con el No. 17203-2016-06490.
2. El 14 de mayo de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Quito mediante sentencia rechazó la demanda de acción de protección.² Frente a esta decisión, Grace Patricia Vargas Baldeón interpuso recurso de apelación.
3. El 26 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.
4. El 17 de octubre de 2016, Grace Patricia Vargas Baldeón (la accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

¹ En virtud de las denuncias presentadas por Francisco Rodrigo Salgado Valdez y Carlos Reinoso Gavilanes, en las que indicaban que invasores habrían ingresado a su propiedad, la Intendencia General de Policía de Pichincha, mediante resolución emitida el 22 de febrero de 2016 correspondiente a los expedientes No. 0170-2016 y 0171-2016, dispuso el desalojo del inmueble situado en el sector de Churoloma, parroquia de Tumbaco en el cantón Quito.

² La jueza de primera instancia consideró que no existió vulneración a los derechos alegados y que la demanda incurrió en los números 1, 3 y 4 del Art. 42 de la LOGJCC.

5. El 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. **2236-16-EP**. El 08 de febrero de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria sorteó la sustanciación del caso y correspondió a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Con fecha 07 de diciembre de 2017, la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade avocó conocimiento de la causa, requirió informe de descargo a las autoridades judiciales accionadas y convocó a audiencia pública, la cual se efectuó el 18 de diciembre de 2017.³
7. El 15 de diciembre de 2017, las juezas y el juez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitieron el informe de descargo requerido.
8. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador.
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia el 06 de mayo de 2021.

II. Competencia

10. 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 (LOGJCC).

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

11. La accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección identifica como acto impugnado a la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que rechazó la acción de protección presentada en contra de la orden de desalojo del inmueble emitida por el Intendente General de Policía de Pichincha.
12. La accionante inicia su alegato haciendo una síntesis de los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección en contra del Intendente General de Policía de

³ A la audiencia comparecieron: el abogado Richard Roberto King Hurtado en representación de la accionante, el abogado Jorge Enrique Carrión Rentería en representación de la Intendencia General de Policía de Pichincha y del Ministerio del Interior y la abogada Jenny Karola Samaniego Tello en representación de la Procuraduría General del Estado.

Pichincha. Luego señala que, la sentencia de primera y de segunda instancia habrían rechazado la garantía jurisdiccional afirmando que se trata de un asunto de mera legalidad. En este sentido, la accionante respecto de la sentencia de segunda instancia formula la siguiente aseveración:

“hay que señalar que la motivación de la sentencia resulta contradictoria con los principios de interpretación en materia constitucional, ya que se inobserva de manera flagrante el Principio de Supremacía Constitucional y el Principio de Interpretación Integral de la Constitución, al manifestar que la cuestión sometida al proceso se trata de asuntos de mera legalidad, desconociendo que la violación de un derecho (en este caso derecho a un Debido Proceso).”

13. Posteriormente, al identificar los derechos vulnerados, afirma que se vulneró el derecho al debido proceso y cita el artículo 76 numeral 7, literales a, b, c, d, h y m de la Constitución y la sentencia No. 024-10-SEP-CC del caso No. 182-09-EP de la Corte Constitucional y sostiene que *“por parte del Intendente General de Policía de Pichincha, quien emitió la orden de desalojo impugnada sin notificación, no permitió el acceso al expediente al afectado y ejecutó dicha orden de manera clandestina, vulnerando el derecho al debido proceso de mi representado.”* A lo dicho añade que, el Intendente General de Policía inobservó normas procedimentales al emitir la orden de desalojo, en particular identifica los artículos 66, el numeral 2 del artículo 125 y el 126 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva.

14. En relación a la seguridad jurídica, la accionante hace referencia al artículo 82 de la Constitución y a la sentencia No. 016-13-SEP-CC de la Corte Constitucional, y afirma que

“el Intendente evidentemente incurrió en violaciones a mi derecho a la Seguridad Jurídica, ya que en un Estado de Derecho, todos los funcionarios públicos tienen la obligación de aplicar normas preexistentes, por lo que es fácil concluir que el Intendente tenía la obligación de aplicar normas previamente establecidas como lo constituyen los Arts. 66, 125 y 126 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, que refieren a la eficacia y notificación de todo pronunciamiento administrativo en un caso concreto, insistiendo que el Intendente por tratarse de un órgano de la Función Ejecutiva, le son aplicables todas las disposiciones del ERJAFE.”

15. En ese mismo sentido, añade que el Intendente General de Policía habría vulnerado la seguridad jurídica por cuanto habría inobservado el principio de supremacía de la Constitución, la existencia de normas previas, claras y públicas y la obligación de que funcionarios públicos apliquen las normas del ordenamiento jurídico, elementos que analiza conforme la Sentencia No. 034-16-SEP-CC del Caso No. 0103-13-EP de la Corte Constitucional.

16. Finalmente, la accionante señala como pretensión que se deje sin efecto el acto impugnado emitido por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dictado el 26 de septiembre de 2016 dentro de la acción de protección No. 17203-2016-06490 y se designen nuevos jueces para que conozcan la causa.

b. Por las autoridades judiciales accionadas

17. Los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha⁴ en su informe remitido a esta Corte exponen el análisis que realizaron respecto de los derechos a la defensa, propiedad y seguridad jurídica alegados por la accionante en su demanda de acción de protección y se ratifican en que la sentencia fue emitida conforme lo dispone la LOGJCC y la Constitución. Agregan que dicho Tribunal, al emitir la sentencia impugnada no vulneró los derechos constitucionales de la accionante y que la demanda de acción extraordinaria de protección carece de sustento.

c. Por la Procuraduría General del Estado

18. Por su parte la Procuraduría General del Estado, en lo principal, asevera que la accionante confunde el objeto de la acción extraordinaria de protección, al pretender que la Corte Constitucional actúe como una última instancia respecto de una sentencia que le ha sido desfavorable a sus intereses, cuando *“el fallo impugnado se encuentra debidamente motivado y no evidencia ninguna violación del debido proceso u otro derecho constitucional”*.

IV. Análisis del caso

19. En relación a las alegaciones formuladas por la accionante, es importante considerar que esta Corte en relación a la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección, en la sentencia No. 1967-14-EP/20 estableció criterios para determinar cuándo existe una argumentación completa. En la sentencia citada, se estableció que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:
- i) 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).
 - ii) 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.
 - iii) 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).

⁴ El informe es suscrito por las juezas Mirella Barrera Espín, Jannet Estelita Coronel Berrazueta y el juez Oscar Gonzalo Chamorro González.

20. En el presente caso se verifica que, si bien la accionante señala presuntas vulneraciones a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, lo cual supone el cumplimiento al primer elemento, dichas vulneraciones refieren a los hechos que dieron lugar al proceso judicial de origen y se formulan respecto de la acción de la Intendencia General de la Policía de Pichincha. De tal manera, que no cumple con el segundo requisito pues, la accionante no identifica una acción o una omisión atribuible a la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al emitir la sentencia impugnada.
21. Asimismo, al no identificar una acción u omisión en la que haya incurrido la autoridad judicial accionada, la accionante tampoco desarrolla argumentación que explique la relación entre el proceder de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y las supuestas vulneraciones al debido proceso y a la seguridad jurídica alegadas en la demanda de la acción extraordinaria de protección.
22. Bajo estas consideraciones la Corte no identifica que la argumentación expuesta por la accionante en su demanda sea completa. Específicamente, no se evidencia indicación alguna acerca de la acción u omisión de la autoridad judicial que presuntamente fue causa de las alegadas vulneraciones. Por el contrario, la accionante pretende que se revise el proceso que dio origen a la acción de protección.
23. Sin embargo, a pesar de la ausencia de una base fáctica o mínima argumentación, considerando que la demanda menciona en términos generales, que la decisión impugnada habría vulnerado el debido proceso en la garantía a la motivación (Art. 76 numeral 7, letra l de la CRE), la Corte procede a realizar un esfuerzo razonable para determinar si el mencionado derecho fue vulnerado por las autoridades judiciales accionadas.

Acerca del debido proceso en la garantía de la motivación

24. La Constitución, su artículo 76, numeral 7, letra l, establece respecto de la garantía de motivación 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”. La Corte Constitucional ha señalado que, las juezas y jueces en el caso de garantías jurisdiccionales al menos deben:

*“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.*⁵

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 59, No. 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33; No. 108-14-EP/20 de 9 de junio de 2020, párr. 47; No. 1328-12-EP/20 de 9 de junio de 2020, párr. 17; No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28;

25. En la decisión judicial impugnada se observa que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha inicia describiendo los hechos expuestos por la accionante, identifica al debido proceso en su garantía del derecho a la defensa, el derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica como los derechos que se alegan vulnerados.
26. Posteriormente, en la sentencia impugnada se observa la pretensión formulada por la accionante, referida a dejar sin efecto la resolución de desalojo emitida por la Intendencia General de Policía de Pichincha y la solicitud de reparación integral de los derechos que se afirma violados. Luego realiza una síntesis de lo resuelto en la primera instancia.
27. Luego de lo señalado, en la sección cuarta la sentencia impugnada señala que conforme al artículo 40 de la LOGJCC y las sentencias No. 0016-13-SEP-CC de la causa No. 1000-12-SEP-CC y la causa No. 102-12-SEP-CC, a fin de cumplir con la finalidad de la acción de protección procede a verificar si existe la vulneración de los derechos alegados.
28. Así, en relación al derecho a la defensa, la Sala en su decisión invoca el artículo 76 numeral 7, literal a) de la Constitución. Luego, en concordancia con ese derecho, las autoridades judiciales accionadas citan el artículo 588 numeral 11 del Código Orgánico Integral Penal en que se contempla la orden de desalojo como una medida de protección, que dicha medida no tiene carácter definitivo y que la accionante ya habría recurrido ante la Fiscalía a fin de iniciar el proceso correspondiente.⁶ Asimismo, los jueces explican la pertinencia de esas normas al caso concreto.⁷ Finalmente, concluyen que *“detallado el hecho ocurrido y considerando la naturaleza de la medida de protección aplicada, no se observa vulneración alguna al derecho de defensa, como erróneamente sostiene la recurrente.”*
29. En cuanto a la vulneración del derecho a la propiedad, esta Corte observa que las autoridades judiciales accionadas citan el artículo 66 numeral 26 de la Constitución en el cual se reconoce este derecho y explica las dimensiones que tendría este derecho y

No. 16-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, (caso No. 1000- 12-EP), págs. 18 y 19; y, No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, (caso No. 530-10-JP), págs. 23 y 24.

⁶ En la demanda de acción extraordinaria de protección la accionante señala: *“el día 28 de enero del 2016, procedí a presentar la denuncia correspondiente ante la Fiscalía de Pichincha, por el delito de Ocupación, Uso Ilegal de Suelo o Tráfico de Tierras.”*

⁷ Al respecto los jueces señalaron que *“por tratarse de un delito flagrante, dispone, con fundamento en el Art. 588 numeral 11 del Código Orgánico Integral Penal. El desalojo se debió a la existencia de un hecho catalogado como un delito flagrante, frente al cual el Intendente de Policía no tiene la potestad de pronunciarse sobre la validez de los certificados del Registro de la Propiedad y de las escrituras públicas presentadas por los denunciados Sres. Francisco Rodrigo Salgado Valdez y Carlos Reinoso Gavilanes, pues, al tratarse de una medida de protección, su única obligación fue la de verificar que los documentos sean suficientes para justificar la titularidad de la propiedad del bien inmueble. Detallado el hecho ocurrido y considerando la naturaleza de la medida de protección aplicada, no se observa vulneración alguna al derecho de defensa, como erróneamente sostiene la recurrente.”*

su alcance respecto a la acción de protección. Luego de ese análisis, en relación al caso concreto señalan que:

la recurrente pretende que un juez constitucional declare la violación al derecho de propiedad y como reparación integral se le entregue, un bien inmueble que conforme a los documentos públicos que obran en el proceso pertenece a otras personas, lo que como hemos señalado es ajeno a la acción de protección, ya que para hacerlo se requiere de un pronunciamiento previo respecto de la validez de los documentos.

30. En el mismo sentido, respecto al derecho a la seguridad jurídica, esta Corte observa que las autoridades judiciales accionadas explican, en su decisión judicial, el alcance del derecho a la seguridad jurídica y en relación al caso concreto sostienen que “*el Intendente de Policía, lejos de vulnerar este derecho lo ha precautelado, ya que su actuación se ciñó estrictamente a lo dispuesto en el Art. 558.11 del COIP, con fundamento en documentos públicos presentados por los denunciantes.*”
31. De esta manera, bajo las consideraciones expuestas en el fallo impugnado se asevera que existe una controversia respecto del dominio del bien inmueble que no puede ser sometida a conocimiento del juez o jueza de acción de protección, sino que corresponde a la justicia ordinaria dirimir este conflicto, razón por la cual no procedía la pretensión de la accionante. Bajo estas consideraciones, el tribunal de apelación rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.
32. Una vez analizada la decisión judicial impugnada, esta Corte verifica que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, enunció las normas o principios jurídicos, explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso, a partir de los cuales, no identificó una vulneración de derechos constitucionales y señaló la vía judicial ordinaria adecuada.⁸ Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación en la sentencia impugnada. Al no constatarse vulneración a derechos constitucionales no procede que se realice un examen de mérito conforme lo establecido en la Sentencia No. 176-14-EP/19.⁹

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) Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **2236-16-EP**.

⁸ El Tribunal señaló: “*si existe una controversia respecto al derecho de dominio sobre el bien inmueble que ha sido objeto del desalojo, ésta debe ser sometida a conocimiento y resolución de los jueces civiles a fin de que sean ellos quienes la diriman, luego de cumplir con el debido proceso.*”

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19, párr. 55.

- 2) Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL