

Quito, D.M., 07 de marzo de 2024

CASO 282-19-EP

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

SENTENCIA 282-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Corte Nacional de Justicia, emitida en un proceso contencioso administrativo, al determinarse que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación pues no adolece del vicio de incoherencia lógica.

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de febrero de 2017, la comunidad Salango¹ (“**comunidad**”) a través de la Defensoría Pública del Ecuador, presentó una acción contencioso-administrativa objetiva en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López (“**GAD Puerto López**”) impugnando la ordenanza de declaratoria de bienes mostrencos situados en la circunscripción territorial de la parroquia Salango del cantón Puerto López (“**ordenanza**”).² El proceso fue signado con el número 13802-2017-00047.
2. En sentencia de 05 de diciembre de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) aceptó la demanda y dejó “sin efecto la resolución contenida en la ordenanza impugnada”.³ Inconformes con la decisión, la Procuraduría General del Estado

¹ Por intermedio de su representante, el señor Jorge Eduardo Salazar Vacas, en su calidad de presidente de la comunidad.

² El GAD de Puerto López emitió la ordenanza en la cual declaró 100 hectáreas de varios terrenos como bienes mostrencos, debido a que -a su criterio- “dicha circunscripción territorial carece de legítimos propietarios”. Por tal motivo, se planteó la acción objetiva en contra del GAD y solicitó se declare la nulidad absoluta del acto normativo impugnado, con base en que el 28 de octubre de 1991, el Ministerio de Agricultura y Ganadería reconoció el derecho a propiedad de la comunidad de 2536 hectáreas.

³ El Tribunal Contencioso Administrativo consideró que el GAD declaró bienes mostrencos a áreas que, en su momento, el Ministerio de Agricultura y Ganadería había reconocido derechos posesorios. Así pues, “declarar mostrencos, inmuebles donde existen derechos posesorios adquiridos por quienes los habitan, y reconocidos por autoridad competente desde mucho antes de la fecha de la sentencia administrativa [del Ministerio de Agricultura y Ganadería], dictada el 28 de octubre de 1991, constituye una auténtica regresión de derechos de los poseedores”. De igual manera, el Tribunal Contencioso Administrativo consideró que “[e]n cuanto a la inimpugnabilidad en sede contenciosa del acto manifestado impropriamente como ordenanza, este Tribunal precisa aclarar, que en el proceso subjetivo o de plena jurisdicción, la pretensión procesal gira en torno a la tutela de derechos subjetivos [...] por la emisión de un acto que reúne todos los elementos propios de un acto administrativo y no de una ordenanza. [...] De ahí que le corresponde a la

(“PGE”) y el GAD de Puerto López, de manera separada, interpusieron recursos de casación.

3. El 04 de septiembre de 2018, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”) admitió a trámite los recursos presentados por la PGE y el GAD de Puerto López.⁴
4. En sentencia de mayoría de 17 de diciembre de 2018, la Sala Especializada casó la sentencia impugnada, declaró la nulidad de todo lo actuado e inadmitió la demanda por no ser un tema que corresponda a la jurisdicción contencioso administrativa.⁵
5. El 18 de enero de 2019, la comunidad Salango (“**comunidad accionante**”)⁶ presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 17 de diciembre de 2018 emitida por la Corte Nacional.
6. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 02 de julio de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso.
7. El 07 de agosto de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.⁷ Por lo que, en auto de 08 de febrero de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.
8. El 14 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo del Ecuador (“**DPE**”) a través de la Dirección Nacional del Mecanismo de Promoción y Protección de los Derechos de los

justicia contenciosa administrativa, la competencia para conocer las impugnaciones de este tipo de actos, en acción de plena jurisdicción o subjetiva, no obstante del nombre que se adopte para para expresar este tipo de voluntades”.

⁴ Respecto del recurso de casación interpuesto por la PGE el conjuer de la Sala Especializada admitió el cargo relativo a la causal 1 del artículo 268 del COGEP ya que, a consideración de la PGE, el Tribunal Contencioso Administrativo en su decisión no aplicó lo dispuesto en (i) el artículo 404 del COOTAD (ii) el artículo 436 de la CRE; y, (iii) artículo 107 del COGEP. En tanto que, respecto del recurso interpuesto por el GAD, se aceptó el cargo referente a la causal 2 del artículo 268 del COGEP en relación con la alegada falta de motivación de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo al no haber considerado lo dispuesto en el art. 404 del COOTAD.

⁵La Sala Especializada consideró que el acto impugnado por parte de la comunidad se trata de una ordenanza que “solo era susceptible de impugnación ante la Corte Constitucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 404 del COOTAD, en concordancia con el artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, y 75 [sic] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por ser competencia privativa de la Corte Constitucional, verificándose de esta forma que el Tribunal A quo ha incurrido en el vicio de falta de aplicación de los artículos 76, numeral 3, y 436 de la Constitución [...]; y, 404 del COOTAD, dentro del caso uno del Art. 268 del COGEP”.

⁶ Por intermedio de su representante legal, Cirilo Alberto Macías Cajape y a través de la Defensoría Pública del Ecuador.

⁷ Conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucional Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias puso en conocimiento de este organismo la providencia de seguimiento de vigilancia del debido proceso 0002-2021-DPE-DNMPPDPNIAM.

9. Finalmente, el 07 de noviembre de 2022 la Comunidad “Agua Blanca” presentó un escrito de *amicus curiae*.

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

11. La comunidad accionante alega la vulneración a sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75) al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76 núm. 7 lit. l), y a los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (arts. 56, 57 y 58).
12. En cuanto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, refiere que la decisión impugnada carece de razonabilidad, lógica; y, comprensibilidad. Así, enfatiza en que la sentencia es ilógica ya que “no permite conexidad entre los hechos fácticos (sic) y normas expuestas” y que en esta “no se analiza [...] [los] problemas de fondo”. Por esto formula la interrogante respecto a “¿Cómo no puede ser un acto administrativo una “ordenanza” que tiene como fin afectar nuestros derechos a la propiedad colectiva de la tierra como comunidad Salango?” (se eliminó el énfasis del texto original). Además, recoge extractos de la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo en la que este resalta que no se trata de un acto normativo cuya competencia recaería en la Corte Constitucional, sino que es un acto administrativo.
13. Sobre la garantía de motivación, también refiere que la decisión impugnada “no tiene coherencia entre las premisas y la conclusión lo cual consta en el numeral sexto de la sentencia [...] lo cual la hace inmotivada”. Para ello, refiere que esta se limitó a señalar que la ordenanza impugnada -en el proceso de origen- constituía un acto normativo más no un acto administrativo “lo cual consideramos no es así” ya que esta reunía los

requisitos establecidos en el artículo 65 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”).

14. En esa misma línea, la comunidad accionante considera que la sentencia de la Sala Especializada carece de lógica, ya que no se evidencia una relación coherente entre las premisas y la conclusión relacionada con que la ordenanza no es un acto administrativo sino un acto normativo que debe ser impugnado ante la Corte Constitucional.
15. Por otro lado, sobre el cargo relacionado con la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la comunidad accionante considera que este se habría vulnerado por cuanto no obtuvo “una resolución de fondo debidamente motivada conforme a derecho”.
16. Finalmente, sobre la alegada vulneración a los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades señala que la Sala Especializada “no menciona nada sobre las características especiales que tienen las tierras comunitarias [...] y a los que tenemos derechos la Comunidad Salango [...]”. Además, cita el Convenio 169 de la OIT, así como el número 4 del artículo 57 de la Constitución.
17. Tiene como pretensión que se declare: (i) la vulneración de sus derechos constitucionales; y, (ii) se deje sin efecto la sentencia de mayoría y el voto salvado emitidos el 17 de diciembre de 2018 por la Sala Especializada.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

18. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada con el auto de fecha 22 de junio de 2023,⁸ no presentó el informe de descargo solicitado.

4. Cuestión previa

19. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se hayan violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución.
20. De conformidad con la regla jurisprudencial establecida en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte no está obligada a pronunciarse sobre el mérito de un caso en la fase de sustanciación, cuando el objeto impugnado no es susceptible de ser ventilado mediante esta acción constitucional. Así las cosas, en el caso de las sentencias, son objeto de la

⁸ Foja 134 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 09 de febrero de 2024.

acción extraordinaria de protección únicamente aquellas decisiones definitivas, es decir, aquellas que generan cosa juzgada material.⁹

21. De igual manera, esta Corte ha indicado que las sentencias que declaran la nulidad y retrotraen el proceso, no generan cosa juzgada formal o material. Así, por la naturaleza de la declaratoria de nulidad, esta no resuelve el fondo de las pretensiones, pues justamente al declarar la nulidad, se debe continuar con la sustanciación de la causa y por tal, ordena que se realice una nueva audiencia de juicio, garantizando que se subsanen todos aquellos vicios que, en un primer momento, habrían ocasionado la nulidad.¹⁰
22. En el caso *sub judice*, la comunidad interpuso una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emitida por los jueces de mayoría de la Sala Especializada que declaró “la nulidad de todo lo actuado, y se inadmit[ió] la demanda por cuanto la ordenanza impugnada no debía -a su decir- ser tramitada en la vía contenciosa administrativa. Corresponde entonces examinar si la decisión judicial impugnada puede ser objeto de la presente acción.
23. Al respecto, esta Corte evidencia que la decisión judicial impugnada genera como consecuencia dos efectos: i) declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso 13802-2017-00047; y, ii) inadmitir a trámite la demanda presentada dentro del caso, por cuanto se impugnó una ordenanza a través de la vía contenciosa administrativa. En consecuencia, la sentencia impugnada sí resolvió el fondo de las pretensiones y no se enmarca en el supuesto establecido en el párrafo 21 *supra*; razón por la cual corresponde conocer el contenido de la demanda que nos ocupa.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

24. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹¹

⁹ CCE, sentencias 332-16-EP/21, 14 de abril de 2021, párr. 26; 781-17-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 20; entre otras.

¹⁰ CCE, sentencias 3225-17-EP/22, 19 de octubre de 2022, párr. 22, 781-17-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 21, 2547-17-EP, 13 de julio de 2022, párr. 37, 457-18-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 32.

¹¹ De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

25. En virtud de los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, una vez que la demanda de acción extraordinaria de protección es admitida, el Pleno es competente para conocer el fondo de las alegaciones contenidas en la demanda en su integralidad, sin perjuicio del análisis realizado por la Sala de Admisión con relación al cumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC o del examen acerca de si los cargos individualizados en la demanda cumplen con los requisitos de admisión establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC. Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, este Organismo realiza las siguientes consideraciones.
26. Respecto de la presunta vulneración a los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, pese a que se efectuó un esfuerzo razonable, esta Corte no encuentra argumentos autónomos y completos respecto de éstos, pues si bien se presenta una tesis, esta carece de base fáctica y justificación jurídica que demuestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental invocado de forma directa e inmediata. Razón por la cual no es posible esbozar problema jurídico alguno y se descarta el examen de este cargo.
27. Por otro lado, en relación con la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y la garantía de motivación, en función de los argumentos esgrimidos en los párrafos 12, 13, 14 y 15, este Organismo encuentra que, en realidad, estos se centran y dirigen únicamente a fundamentar una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por una falta de coherencia entre las premisas fácticas, normativas y la conclusión. En consecuencia, para evitar la reiteración argumentativa, estos cargos se resolverán exclusivamente a partir del análisis de derecho al debido proceso en la garantía de motivación, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de la Sala Especializada vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación al incurrir en el vicio de incoherencia lógica porque existiría una contradicción entre los hechos, las normas expuestas y su conclusión?*

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La sentencia de la Sala Especializada vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación al incurrir en el vicio de incoherencia lógica porque existiría una contradicción entre los hechos, las normas expuestas y su conclusión?

28. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución prescribe 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 a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
29. La Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹² Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación.
30. En cuanto a la apariencia, la Corte reconoció que en esta puede verse reflejados varios tipos de vicios motivacionales, entre ellos la incoherencia. Al respecto, este Organismo ha señalado que:

Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida.¹³

31. Respecto de la incoherencia lógica, este Organismo ha sido claro en señalar que esta existe “solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.¹⁴
32. Dado que la comunidad accionante sostiene que la sentencia de la Sala Especializada carece de conexión entre los hechos, las normas expuestas y la conclusión, corresponde a este Organismo verificar si la decisión judicial impugnada incurre en una incoherencia lógica.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

¹³ *Ibid*, párr. 74.

¹⁴ *Ibid*, párr. 76.

- 33.** Revisada la decisión judicial impugnada, este Organismo advierte que la Sala Especializada estableció que su análisis versaría sobre la falta de aplicación del artículo 404 del COOTAD,¹⁵ enmarcado en la causal primera del artículo 268 del COGEP, que fue alegada por la PGE, y que tiene que ver, entre otras, con la forma de impugnación de los actos normativos expedidos por los órganos legislativos que son parte de los gobiernos autónomos descentralizados.
- 34.** Así en las secciones 6.2.1 y 6.2.2 de la decisión judicial impugnada, los jueces de la Sala Especializada determinaron que la ordenanza es un acto normativo que se aplica a todos los habitantes de la comunidad de Salango del cantón Puerto López. De igual modo, respecto a su proceso de aprobación, la Sala Especializada hizo referencia al “[...] Certificado de Discusión en la cual señala que: ‘Certifico que la ordenanza precedente fue discutida y aprobada por el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López, en las sesiones ordinaria’”.
- 35.** Posteriormente, en la sección 6.2.3 de la sentencia impugnada, la Sala Especializada examinó si la Ordenanza emitida por el GAD de Puerto López podía ser o no objeto de impugnación a través de la vía contenciosa administrativa, concluyendo que el acto contenido en la ordenanza era normativo y, por consiguiente, enfatizó en que le era aplicable el artículo 404 del COOTAD y sólo podía ser impugnada ante la Corte Constitucional. Así, sobre este punto la Sala Especializada precisó que:

El artículo 404 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece: “Impugnación de actos normativos. - Los actos normativos de los órganos legislativos que forman parte de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto las juntas parroquiales rurales, causan estado y no admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional, sin perjuicio de la iniciativa popular normativa establecida en la norma constitucional y la ley.” [...] Por lo que la Ordenanza Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Puerto López con la cual declara como bien inmueble mostrenco, a cien hectáreas de terrenos situados en la circunscripción territorial de la parroquia Salango, cantón Puerto López, provincia de Manabí, de 29 de enero del 2016, solo era susceptible de impugnación ante la Corte Constitucional de conformidad con lo dispuesto por el artículo 404 del COOTAD, en concordancia con el artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, y 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por ser competencia privativa de la Corte Constitucional.

- 36.** Una vez cotejados los hechos del caso frente a la normativa aplicable, la Sala Especializada estimó que la Ordenanza emitida por el GAD de Puerto López no podía ser impugnada a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. Razón por la

¹⁵ Este Organismo Constitucional considera apropiado destacar que el artículo 404 del COOTAD fue derogado con la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo mediante Registro oficial de 07 de julio de 2017.

cual, determinó que se configuró lo alegado por la PGE en su recurso de casación, respecto a la falta de aplicación del artículo 404 del COOTAD. En este sentido, la Sala Especializada aceptó el recurso de casación interpuesto por la PGE, casó la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo y, por consiguiente, declaró “la nulidad de todo lo actuado, y se inadmit[ió] la demanda por no ser un tema que corresponda la jurisdicción contenciosa administrativa”.

37. Por otro lado, respecto a la causal de casación invocada por el GAD de Puerto López - falta de motivación de la sentencia recurrida (art. 268 numeral 2 COGEP)-; de la revisión de la decisión impugnada se encuentra que la Sala Especializada no se pronunció expresamente respecto de esta causal, pues al encontrar que se configuró la falta de aplicación del artículo 404 del COOTAD alegada por la PGE, los jueces de mayoría de la Sala Especializada estimaron que esto era razón suficiente para casar la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo. En consecuencia, dadas las particularidades del caso, esta Corte no considera que la falta de pronunciamiento expreso sobre esta causal constituya una transgresión a la garantía de motivación; siendo esta Corte Constitucional deferente con el análisis realizado por la Corte Nacional de Justicia.¹⁶
38. Es así que, por todo lo expuesto y en respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte encuentra que, contrario a lo alegado por la comunidad accionante, la decisión judicial impugnada no incurre en el vicio de incoherencia lógica, puesto que los jueces de mayoría establecieron el objeto de su tarea casacional, delimitaron el marco normativo aplicable y lo relacionaron con los hechos del caso, en relación con la causal de casación expresamente invocada por la PGE, sin que se aprecie una contradicción entre los enunciados que las componen, sus premisas y conclusiones.
39. En suma, esta Corte Constitucional descarta la vulneración del debido proceso en la garantía de motivación, sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la corrección o incorrección de esta.

7. 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 **282-19-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

¹⁶ CCE, sentencia 42-18-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 29.

3. Notifíquese y archívese.

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 Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 07 de marzo de 2024, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL