

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

**CASO No. 1338-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1338-17-EP/23**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que negó el recurso de apelación (en el marco de una acción de protección), por no encontrar que se vulneró el derecho a la defensa.

**I. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 24 de febrero de 2017, Manuel Serafin Bermeo Sánchez (“Manuel Bermeo”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ponce Enríquez (“GADM del cantón Camilo Ponce Enríquez”). Consideró que cuando el Consejo Cantonal le impuso una multa, con base en una ordenanza, vulneró sus derechos a no ser juzgado por un acto que no esté tipificado en la ley, a ser juzgado por una autoridad competente, a la defensa, a la proporcionalidad de las sanciones, y a la seguridad jurídica.<sup>1</sup>
2. El 15 de marzo de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Ponce Enríquez inadmitió la acción de protección.<sup>2</sup> Manuel Bermeo interpuso un recurso de apelación.
3. El 12 de abril de 2017, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“la Sala”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El 29 de agosto de 2013, mediante resolución, el Consejo Cantonal del GADM del cantón Camilo Ponce Enríquez, en función de informes de los organismos técnicos correspondientes, impuso a Manuel Bermeo una multa de USD\$ 31.800 por haber dado un uso incompatible al suelo al haber realizado remoción y lavado de aluviales. Estos usos del suelo estarían prohibidos en: (i) la Ordenanza del Plan Regulador de Desarrollo Urbano de la cabecera cantonal de Ponce Enríquez; (ii) la Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos, y en otros instrumentos. Considerando los metros cúbicos de remoción de aluviales, el Consejo le impuso la referida multa.

<sup>2</sup> Consideró que Manuel Bermeo pudo impugnar la decisión del Consejo Cantonal del GAD Ponce Enríquez hace 3 años y por vía ordinaria. El caso fue signado con el No. 01658-2017-00090.

<sup>3</sup> Determinó que la resolución del GADM Camilo Ponce Enríquez vulneró los derechos constitucionales de Manuel Bermeo al debido proceso y a la seguridad jurídica. Como reparación, dejó sin efecto la resolución.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

4. El 12 de mayo de 2017, el GADM de Camilo Ponce Enríquez (“la entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala.
5. El 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.<sup>4</sup>
6. El 17 de febrero de 2022, el Pleno de este Organismo sorteó el caso cuyo conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
7. El 6 de julio de 2022, la jueza constitucional avocó conocimiento del caso y solicitó que, en el término de 5 días, los jueces de la Sala presenten su informe de descargo.

## **II. Competencia**

8. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución, y el artículo 58 y siguientes 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. Fundamentos de la acción**

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

9. La entidad accionante señala que la decisión que impugna -la sentencia de 12 de abril de 2017- vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; de contar con tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; a la motivación; y, a la seguridad jurídica.<sup>5</sup>
10. Alega que se vulneró su derecho a la defensa por que la Sala no “*convoc[ó] a una Audiencia, con la finalidad de indagar respecto de los argumentos fácticos y jurídicos de las partes procesales. Argumenta que “la sentencia [...] realiza un análisis del expediente; empero, al estar de por medio, una entidad pública, como lo es, el GAD Municipal de Camilo Ponce Enríquez, consideramos que consistía una obligación per se, el llamamiento a una audiencia; y el hecho de no haberse dado tal diligencia, ha distorsionado el fallo emitido, puesto que, al no haber podido brindar una explicación amplia del problema jurídico en mención, no contamos con el medio adecuado para la preparación de nuestra defensa”*. En consecuencia, señala: “*no fuimos escuchados en el momento oportuno.*”

---

<sup>4</sup> La Sala estuvo conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina.

<sup>5</sup> Estos derechos se encuentran reconocidos en los artículos 75; 76.7 literales a, b, c, l; y, 82 de la Constitución, respectivamente.

11. Por último, en relación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, la entidad accionante indica “[t]al como se puede desprender de la simple revisión del expediente, tampoco cumple el principio fundamental de la **MOTIVACIÓN**, otro derecho vulnerado en nuestra contra, para tener seguridad jurídica”. (mayúsculas en el original)

### 3.2. Posición de la parte accionada

12. Pese a que la Sala fue debidamente notificada, no envió su informe de descargo.

## IV. Análisis constitucional

13. Conforme al artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la tutela de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos que deben revolverse surgen, principalmente, de los cargos que formulan los accionantes; es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo contrario a sus derechos constitucionales.<sup>6</sup>
15. La Corte Constitucional ha expresado que, para analizar los cargos formulados por la parte accionante, estos deben consistir en argumentaciones completas; es decir, deben 1) identificar el derecho violado; 2) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial; y 3) explicar por qué dicha acción u omisión judicial vulneró un derecho fundamental en forma directa e inmediata, con independencia de los hechos que dieron origen al proceso.<sup>7</sup> 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*.
16. Respecto de la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, indicada en el párrafo 11 *supra*, en su demanda la entidad accionante no desarrolla argumentos claros y completos sobre dichas vulneraciones. Respecto de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante no formula cargo alguno. Por lo que aun haciendo un esfuerzo razonable no se ha podido identificar un argumento claro y completo del cual se pueda formular un problema jurídico relativo a estos derechos. En consecuencia, se descarta su análisis constitucional.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 16.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, cataloga a los tres elementos como 1) tesis o conclusión (el derecho vulnerado); 2) base fáctica (la acción u omisión judicial); 3) justificación jurídica (cómo la acción u omisión vulneró el derecho), párrafo 18.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21; sentencia No. 1952-17-EP/21, párrafo 15.

17. En relación con los cargos del debido proceso en la garantía de la defensa, sobre la base fáctica y jurídica formulada en la demanda, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable, analizará si existió tal vulneración. Para el efecto, se formula el siguiente problema jurídico.

*¿Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por no convocar, en segunda instancia, a una audiencia en el marco de una acción de protección?*

18. El artículo 76, numeral 7, literal a, de la Constitución reconoce que:

*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 (...)*  
a) *Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento,*

19. En relación con este derecho, la Corte Constitucional ha determinado que “*el literal en mención remarca el fin del derecho a la defensa, con todas las garantías que lo constituyen, para que no pueda verse afectado absolutamente en ningún momento de un proceso*”.<sup>9</sup>
20. La entidad accionante señala que se vulneró su derecho a la defensa porque no se celebró una audiencia oral en segunda instancia, tras interponer su recurso de apelación, y por tanto no fue escuchada en el momento oportuno.
21. Al respecto, cabe indicar que, en el marco de las normas comunes de las garantías jurisdiccionales, el artículo 24 de la LOGJCC, establece que, en la fase de apelación el juez “**resolverá por mérito del expediente en el término de ocho días**”, y solo en caso “**de considerarlo necesario**, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia (...)” (énfasis añadido).
22. En virtud del artículo señalado, los jueces de la Sala que conocieron el caso podían, tal como ocurrió, resolver con base en los elementos constantes en el expediente, pues de no requerir la práctica de nueva prueba para mejor resolver, no estaban obligados a convocar a una nueva audiencia pública. La celebración de audiencia en segunda instancia es, en efecto, de carácter facultativo.
23. Por consiguiente, el hecho de que los jueces de la Sala no hayan convocado a audiencia en el marco de la tramitación del recurso de apelación, no constituye *per se* una violación al debido proceso en la garantía de la defensa, tal como lo ha señalado este Corte en varias ocasiones.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1299-15-EP/20, párrafo 36; sentencia No. 987-15-EP/20, párrafo 38.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 337-11-EP/19, párrafo 32; No. 1419-13-EP/19, párrafo 19; No. 1292-12-EP/19, párrafo 18; No. 1855-12-EP/20, párrafo 34; No. 72-15-EP/20, párrafos 32, 33; No. 561-13-EP/20, párrafos 21-23

- 24.** Este Organismo también ha señalado que se configura una vulneración del derecho a la defensa cuando, por ejemplo, se ha limitado o impedido al sujeto procesal comparecer en el proceso; o aunque pese a haber comparecido al proceso no contó con el tiempo necesario para preparar su defensa técnica; o que por acción u omisión de la autoridad judicial el sujeto no haya tenido la oportunidad de emplear los mecanismos de defensa que le brinda la ley, como presentar pruebas o impugnar las decisiones judiciales.<sup>11</sup>
- 25.** En el caso objeto de análisis, no se verifica que la entidad accionante haya sido privada de su derecho a la defensa en alguna etapa del procedimiento. Es así como en la acción de protección pudo defender sus derechos en audiencia oral, interponer un recurso de apelación; e incluso, presentar esta acción extraordinaria de protección.

### **V. Decisión**

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- i.** Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 1338-17-EP.**
- ii.** Disponer la devolución del expediente
- iii.** Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>11</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1391-14-EP/20, párrafo 14.

**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

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