

Quito, D.M. 06 de octubre de 2021

CASO No. 901-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente causa la Corte Constitucional analiza las demandas de acción extraordinaria de protección presentadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba y por la Cooperativa de Vivienda “Manuelita Sáenz”, en contra de la sentencia de 12 de mayo de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un juicio ordinario de nulidad de escritura pública. Luego del análisis constitucional se resuelve desestimar la demanda presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba y aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por la Cooperativa de Vivienda “Manuelita Sáenz”, al verificar la alegada vulneración del derecho a la defensa.

I. Antecedentes

Juicio de Expropiación

1. El Concejo Cantonal de Riobamba, en sesión de 20 de octubre de 1999, adoptó la resolución No. 159.99 SCM, por la cual resolvió declarar de interés social, con fines de expropiación y ocupación inmediata al inmueble de propiedad del señor Mario Rodrigo Vásconez Andrade con clave catastral N°. 03026100100, ubicado en el Hospital Regional Docente, parroquia Veloz en la ciudad de Riobamba.
2. Una vez que el acto administrativo se volvió firme, los personeros municipales presentaron demanda de expropiación a fin de que se fije el justo precio. La competencia por sorteo recayó en el Juzgado Cuarto de lo Civil de Chimborazo y el juicio se signó con el No. 673-99. En sentencia de 08 de septiembre del 2000 el juez Cuarto de lo Civil de Chimborazo resolvió aceptar la demanda de expropiación y fijó el justo precio del bien.
3. En sentencia de 05 de diciembre del 2000, la Segunda Sala de la Corte Superior de Justicia de Riobamba resolvió confirmar la sentencia del Juzgado Cuarto de lo Civil de Chimborazo, en todas sus partes¹.

¹ El Ing. Mario Vásconez presentó demanda de nulidad del juicio de expropiación en contra del Municipio de Riobamba y la Procuraduría General del Estado. El Juzgado Cuarto de lo Civil de Riobamba resolvió en sentencia de 22 de septiembre de 2005 declarar sin lugar la demanda por improcedente. Frente a esta

Juicio de impugnación de la declaratoria de utilidad pública

4. Mario Rodrigo Vásconez Andrade planteó recurso subjetivo impugnando la resolución No. 159.99 SCM, adoptada por el Concejo Municipal de Riobamba, en sesión de 20 de octubre de 1999, mediante la cual se resolvió declarar de interés social, con fines de expropiación y ocupación inmediata el inmueble de su propiedad; la notificación de la resolución No. 159.99 SCM; y, la resolución del Ministerio de Gobierno y Municipalidades, en la que se negó la apelación de la declaratoria de utilidad pública, por haberse propuesto en forma extemporánea.
5. En sentencia de 25 de junio de 2002 la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrital de Quito, resolvió aceptar la demanda y declarar nula la notificación impugnada e ilegal la resolución No. 159.99 SCM del I. Concejo Municipal de Riobamba, y por consiguiente las resoluciones del Ministerio de Gobierno y Municipalidades relacionadas con este caso. Inconformes con esta decisión, el Municipio de Riobamba y la señora Tránsito Lluco, representante de la Cooperativa de Vivienda Manuela Sáenz, en calidad tercerista, interpusieron recursos de casación.
6. En sentencia de 21 de marzo de 2003, dictada dentro del juicio 261-2002, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia resolvió casar la sentencia y declarar la nulidad del trámite administrativo de expropiación, ordenándose, en acatamiento de lo que prescribía el artículo 61 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa² la reposición del proceso al estado de obtener los documentos referidos en el último considerando de esa sentencia³.

Juicio de Nulidad de Escritura Pública

7. El 31 de julio de 2002, mediante resolución No. 216-SCM-2002, el Ilustre Concejo Cantonal de Riobamba decidió autorizar la venta del predio con clave catastral N°. 03026100100 a favor de la Cooperativa de Vivienda Manuelita Sáenz.
8. El 22 de agosto de 2002, ante la Dra. Elba Fernández Cando, Notaria Tercera del cantón Riobamba, se suscribió la escritura pública de compraventa por la cual, Fernando

decisión, el Ing. Mario Vásconez presenta recurso de apelación. En sentencia de 21 de julio de 2006, dictada dentro del juicio ordinario No. 387-05, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Chimborazo resolvió revocar la sentencia subida en grado y aceptar la demanda, declarando la nulidad del proceso de expropiación 673-99 tramitado en el Juzgado 4to. de lo Civil de Riobamba. Inconforme con esta decisión el Municipio de Riobamba interpuso recurso de casación. En sentencia de 13 de julio de 2007, la Tercera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia resolvió rechazar el recurso de casación interpuesto.

² El artículo 61 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa establecía que: *“Si el Tribunal llegare a declarar la nulidad del trámite administrativo, ordenará la reposición del mismo al estado que correspondiere. Cuando el procedimiento contencioso - administrativo adoleciere de vicios que causen su nulidad, ésta será declarada y se ordenará la reposición del proceso. La nulidad declarada no comprenderá a los documentos públicos o privados que se hubieren presentado”*.

³ La Corte constató la falta de avalúo efectuado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, y la falta de determinación específica de la partida presupuestaria para la expropiación.

Guerrero Guerrero y Fabián Falconí Baquero, en calidad de alcalde y procurador síndico del Municipio de Riobamba, respectivamente, vendieron a la Cooperativa de la Vivienda Manuelita Sáenz, representada por Tránsito Lluco Ortiz y María Germania Hinojosa Santillán, en calidad de presidenta y gerenta de la cooperativa, respectivamente, el predio con clave catastral N°. 03026100100, para que se edifiquen viviendas de interés social y popular.

9. El Ing. Mario Rodrigo Vásconez Andrade presentó una demanda ordinaria en contra del alcalde y procurador síndico del Municipio de Riobamba; la Cooperativa de Vivienda Manuelita Sáenz; y, la Notaría Tercera del cantón Riobamba, reclamando la nulidad de la escritura de compraventa del predio con clave catastral N°. 0302610010, suscrita ante la Notaría Tercera del cantón Riobamba, el 22 de agosto de 2002. Por sorteo la causa correspondió al Juzgado Cuarto de lo Civil de Chimborazo, y se signó con el No. 2003-0244.
10. En sentencia de 30 de junio de 2006, el juez Cuarto de lo Civil de Chimborazo aceptó la demanda y declaró la nulidad de la escritura pública de compraventa celebrada ante la Notaría Tercera del cantón Riobamba, el 22 de agosto del año 2002, entre los personeros del Municipio de Riobamba y la Cooperativa de Vivienda Manuelita Sáenz.
11. El Municipio de Riobamba, y los representantes de la Cooperativa de Vivienda Manuelita Sáenz presentaron recursos de apelación de la sentencia, posteriormente, la Procuraduría General del Estado se adhirió al recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Riobamba.
12. El 19 de junio de 2007, falleció el actor Mario Rodrigo Vásconez Andrade, sus hijos Mario Rodrigo, Mario Renato, Mauro Rolando Vásconez Lozada y Mario Xavier Vásconez Breedy en calidad de herederos le sucedieron en los derechos litigiosos en el presente juicio, y designaron como procurador común a Mauro Rolando Vásconez Lozada.
13. El 14 de enero de 2011, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo confirmó la sentencia dictada por el juez a-quo, y rechazó el recurso de apelación por considerarlo improcedente.
14. El 19 de enero de 2011, Mercedes de Jesús Tixi Ortiz, en calidad de gerente de la Cooperativa de Vivienda Manuelita Sáenz solicitó aclaración de la sentencia. Ese mismo día Juan Salazar López y Gonzalo Fray Mancero, alcalde y procurador síndico del Municipio de Riobamba, respectivamente, solicitaron ampliación de la sentencia. En auto de 10 de febrero de 2011, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo resolvió negar los pedidos de aclaración y ampliación.
15. El 03 de marzo de 2011, el procurador síndico y el apoderado especial del alcalde del Municipio de Riobamba presentaron recurso de casación. En la misma fecha Luis Cargua Ríos en calidad de director regional 4 de la Procuraduría General del Estado presentó también recurso de casación.

16. En auto de 30 de agosto del 2011, la Sala de lo Civil Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite los recursos de casación.
17. En auto de 07 de diciembre de 2012, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia *“SE INHIBE de conocer el recurso de casación, por falta de competencia y ordena remitir el proceso a la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corte Nacional de Justicia para su resolución.”*
18. En auto de mayoría de 19 de abril de 2013, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, *“se inhibe de conocer y resolver el recurso de casación planteado dentro del juicio ordinario de nulidad de escritura pública y dispone que el proceso vuelva a la Sala de lo Civil y Mercantil a efectos de que se pronuncie sobre lo principal.”*
19. En auto de 6 de junio de 2013, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, se ratificó en el auto dictado el 7 de diciembre de 2012, y en observancia de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial, dispuso que el proceso sea puesto en conocimiento del Pleno de la Corte Nacional de Justicia a fin de resolver el conflicto de competencia⁴.
20. El 25 de septiembre de 2013, el Tribunal en Pleno de la Corte Nacional de Justicia en voto de mayoría dirimió la competencia a favor de Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
21. En sentencia de 12 de mayo de 2015, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió desechar los recursos de casación presentados por el Municipio de Riobamba y por la Procuraduría General del Estado.
22. Con fecha 08 de junio de 2015, Byron Napoleón Cadena Oleas y Ritha Paola Castañeda Goyes, en calidad de alcalde y procuradora síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba, respectivamente (en adelante *“el GAD accionante”*), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de mayo de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
23. Asimismo, con fecha de 09 de junio de 2015 Jorge Alonso López Pataron y Lidia Angélica Arcos Guevara, en calidad de presidente y gerente de la Cooperativa de Vivienda *“Manuelita Sáenz”*, respectivamente, (en adelante *“la Cooperativa accionante”*), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de mayo de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

⁴ La Sala cita el artículo 180.3 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece que: *“Art. 180.- FUNCIONES.- Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: 3. Dirimir los conflictos de competencia entre salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia”*.

24. Con auto de 17 de septiembre de 2015, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite ambas acciones planteadas, que se signaron con el No. 901-15-EP.
25. El 07 de mayo de 2018 la ex jueza constitucional Roxana Silva, avocó conocimiento de la causa y requirió a los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que remitan su informe de descargo. Mismo que fue remitido el 10 de mayo de 2018.
26. El 05 de febrero de 2019, los actuales jueces de la Corte Constitucional, se posesionaron en sus cargos; y, el 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso No. 901-15-EP a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante auto de 28 de octubre de 2020, avocó conocimiento.
27. El 05 de noviembre de 2020, Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado presentó escrito señalando lugar de notificación para la Procuraduría General del Estado.
28. El 05 de noviembre de 2020 Mario Rodrigo Vásconez Lozada en calidad de tercero interesado en la causa, presentó escrito solicitando copias simples de todos los documentos y actuaciones del proceso.
29. El 03 de diciembre de 2020, Mauro Vásconez Lozada, procurador común de los terceros interesados, herederos del Ing. Mario Vásconez Andrade, presentó escrito con sus alegatos.

II. Consideraciones previas

2.1 Competencia

30. En los artículos 94 y 437 de la Constitución; artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (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 violado derechos constitucionales.

2.2 Fundamentos de la acción y pretensión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba.

31. El GAD accionante señala que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado únicamente ante un juez o autoridad competente, y a la seguridad jurídica; contenidos en los artículos 75, 76.3 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.
32. Con respecto al derecho del debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, el GAD accionante sostiene que con base en el artículo 1 de la Ley 56,

publicada en el Registro Oficial No. 483, de 28 de diciembre del 2001⁵ *“a la fecha de presentación de la demanda ante el juez de lo civil el 19 de junio del 2003, el Juez competente y natural para conocer la controversia en el presente litigio era el Tribunal de lo Contencioso Administrativo siempre, situación que no fue observada por ninguno de los jueces o tribunales por los cuales pasó el proceso, inclusive por la Corte Nacional al dirimir la Competencia en base a la normativa actual Código Orgánico de la Función Judicial, lo cual obviamente determina que el proceso sometido a la presente acción fuera tramitado desde el principio por jueces manifiestamente incompetentes como eran el Juez Cuarto de lo Civil de Chimborazo y la Corte Superior de Justicia Sala Especializada de lo Civil de Chimborazo, lo cual contraviene expresamente lo determinado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.”*

33. Por otra parte, afirma:

“Lo anotado conduce a un principio básico de seguridad jurídica (a cuyo derecho también se ha otorgado rango constitucional en el artículo 82), en cuanto los justiciables conocen de antemano cuál será el juez o tribunal que conocerá su caso. Excluye y prohíbe, en consecuencia, que se creen jueces, tribunales o comisiones especiales o ad hoc, o que se alteren arbitrariamente las disposiciones que determinan la competencia para cada caso, lo cual incidirá para que se respeten otros derechos como el de la igualdad, a ser juzgado por Jueces independientes e imparciales.”

34. Así mismo, concluye que:

“Es claro señores Jueces que dentro del proceso que recurrimos, al haberse presentado la demanda el 19 de junio del 2003, tramitado además ante el Juez Cuarto de lo Civil de Chimborazo y la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Chimborazo, autoridades judiciales manifiestamente incompetentes en virtud de lo dispuesto en el Artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, reformado por el artículo 1 de la Ley 56, publicada en el Registro Oficial No. 483 de 21 de diciembre del 2001 y vigente hasta la actualidad (autoridad competente Tribunal Contencioso Administrativo domicilio del actor), se violentó el debido proceso, el derecho constitucional al Juez Natural, competente y conforme el procedimiento establecido en la norma legal para el efecto (Art. 76 numeral 3 CPR); lo cual devino directamente a violentar el Artículo 82 de la norma Constitucional referido a la Seguridad Jurídica”.

35. En razón de lo antes expuesto, el GAD accionante solicita que se acepte a trámite la presente acción y se declare la vulneración de los derechos alegados.

2.3 Fundamentos de la acción y pretensión de la Cooperativa de Vivienda “Manuelita Sáenz”.

⁵ La Ley 56 en su artículo 1 establecía que: *“Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, expedidos, suscritos o producidos administrado o afectado presentará hechos administrativos y reglamentos por las entidades del sector público. En su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o el Código Tributario, en su caso...”*

36. La Cooperativa accionante sostiene que se le vulneraron sus derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, ser escuchado en el momento procesal oportuno y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, previstos en los artículos 11 número 2, 75 y 76 número 7 letras a, c y h de la Constitución.

37. Con relación a lo anterior refiere que:

“nos hemos enterado extraoficialmente que se ha formulado un Recurso de Casación por parte del Procurador Síndico del Municipio de Riobamba y por el Director Regional 4 de la Procuraduría General del Estado, Delegado del Procurador del Estado, a la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de justicia de Chimborazo con sede en la Ciudad de Riobamba, expedida el 14 de Enero del 2011; las 10h07, dentro del juicio signado con el No. 419-05; ante lo cual se elevan los Autos a la Corte Nacional de Justicia y es la Sala de lo Civil Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia con fecha 30 de Agosto del 2011, las 16h05 que ADMITIÓ A TRÁMITE EL RECURSO DE CASACIÓN y en la parte final de dicho Auto dispone lo que nos permitimos reproducir Textualmente “... y se dispone correr traslado con los recursos de casación a la contraparte por el término de cinco días, en aplicación del Art 13, para que los conteste fundamentadamente...”; texto del cual se desprende QUE NO SE NOS TOMA EN CUENTA, PESE A QUE DESDE EL INICIO DE LA CAUSA SOMOS PARTE PROCESAL, razón por la cual se nos deja en la absoluta INDEFENSIÓN y luego que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia ha dirimido la competencia y nos acabamos de enterar que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia con fecha 12 de Mayo del 2015 .- Las 11h25 ha dictado Resolución sin casar la sentencia impugnada y volvemos a insistir sin habernos tomado en cuenta, NI TAMPOCO DECIR NADA AL RESPECTO EN SU RESOLUCIÓN, pese a que debíamos ser parte procesal en el Recurso de Casación (...)”

38. En razón de lo antes expuesto, solicita se conceda la acción extraordinaria de protección, declarando la nulidad de la sentencia impugnada *“a fin de que enderezando el procedimiento se nulite desde el Auto de Agosto del 2011; las 16h05 dictado por la Sala de lo Civil Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia y se nos corra traslado con el Auto de Admisibilidad del Recurso de Casación por ser parte procesal desde el inicio de este juicio.”*

2.4 Posición de la autoridad judicial accionada

39. En escrito ingresado a la Corte Constitucional, el 10 de mayo de 2018, los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Álvaro Ojeda Hidalgo, Cynthia Guerrero Mosquera y Nadia Armijos Cárdenas, presentaron su informe de descargo y en el mismo hicieron constar que: *“La sentencia de 12 de mayo de 2015, 11h26, fue dictada por nosotros con la debida motivación, conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan en dicha sentencia; en base a la jurisdicción y la competencia que tenemos en calidad de Jueces de la Corte Nacional de justicia, conforme lo establece el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, habiéndose*

respetado el debido proceso, por lo que la mencionada sentencia será tenida como informe suficiente; y por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección”.

2.5 Posición de los terceros interesados

40. El 03 de diciembre de 2020, Mauro Vásconez Lozada procurador común de los terceros interesados, herederos del Ing. Mario Vásconez Andrade, presentó escrito con sus alegatos.
41. En el mismo, señala que:

*“(...) la **competencia** de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo -materia de esta acción extraordinaria de protección- para conocer y resolver este caso fue largamente discutida durante todo el proceso del recurso de casación; discusión que culminó, nada menos que, con la resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia que estudió el proceso y determinó que la competencia radicaba en la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia a la que **ordenó** conocer y resolver el recurso de casación que propuso el GADM de Riobamba.” (énfasis en el original)*

42. Así mismo, en cuanto la acción extraordinaria de protección presentada por el GADM-Riobamba, sostiene que:

*“Los argumentos que sirven de fundamento de la acción extraordinaria de protección que comentó, han sido ya conocidos y resueltos por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia por lo que, el incidente de la “**competencia**” se encuentra superado (...)”*

43. Por otro lado manifiesta que, en la acción extraordinaria de protección interpuesta por el GADM- Riobamba no se encuentra la constancia de que la sentencia o auto esté ejecutoriada, ni la demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, como es la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada; y que la acción extraordinaria de protección presentada por la Cooperativa “Manuelita Sáenz” es extemporánea.
44. Además sostiene que, la Cooperativa “Manuelita Sáenz” no fue parte procesal en el recurso de casación, simplemente porque no presentó recurso de casación, y por ende, no señalaron domicilio judicial para notificaciones. Añade que la Cooperativa “Manuelita Sáenz” no ha demostrado que ha agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, como es el recurso de casación.
45. Finalmente, señala que el GADM de Riobamba y la Cooperativa Manuelita Sáenz nunca impugnaron la competencia del Juez de lo Civil que conoció la causa en primera instancia, por lo que: *“(...) no solo debe ser rechazada la acción extraordinaria de protección sino que se debe conminar a los accionantes lo que, desde ya expresamente, pido a los señores jueces constitucionales se designen conminarlos a cumplir a cabalidad las resoluciones judiciales (...)”.*

46. En razón de lo antes expuesto, solicita que se rechacen las acciones extraordinarias de protección interpuestas; que se disponga al Señor Juez de lo Civil de Riobamba que ordene y mande la inmediata y total ejecución de lo resuelto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; que se observa la inapropiada conducta de los legitimados activos imponiéndoles sanción por el claro abuso del derecho en el que incurrir, que se disponga al señor Juez de lo Civil de Riobamba ejecutar la sentencia; y que se comine a el GADM- Riobamba y a la Cooperativa "Manuelita Sáenz" a cumplir la sentencia de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia.

III. Análisis

47. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

3.1 Acción extraordinaria de protección propuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba.

48. El GAD accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado únicamente ante un juez o autoridad competente, y a la seguridad jurídica. Sin embargo, esta Corte evidencia que sus argumentos se concentran en alegar la incompetencia de los jueces de lo civil, específicamente en cuanto al Juez Cuarto de lo Civil de Chimborazo y a los jueces de la Corte Superior de Justicia Sala Especializada de lo Civil de Chimborazo, que conocieron el proceso; por lo que se abordarán estos cargos analizando la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado únicamente ante un juez o autoridad competente.

49. El artículo 76 numeral 7 letra k) de la CRE establece lo siguiente:

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: k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

50. A la luz de lo establecido por la Corte Constitucional:

El derecho a ser juzgado por juez competente, en razón de su configuración legislativa, se dirime principalmente en sede ordinaria. En este sentido se estima que la garantía del juez competente adquiere relevancia constitucional exclusivamente cuando se evidencian

graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria.⁶

- 51.** Respecto a este derecho, el GAD accionante afirma que el mismo ha sido vulnerado debido que *“a la fecha de presentación de la demanda ante el juez de lo civil el 19 de junio del 2003, el Juez competente y natural para conocer la controversia en el presente litigio era el Tribunal de lo Contencioso Administrativo siempre, situación que no fue observada por ninguno de los jueces o tribunales por los cuales pasó el proceso, inclusive por la Corte Nacional”*.
- 52.** Sin embargo, esta Corte verifica que el GAD accionante en su contestación al recurso de casación, presentado frente a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en ningún momento alegó la falta de competencia de la Sala para conocer el recurso.
- 53.** Adicionalmente, consta del proceso que el 25 de septiembre de 2013 el pleno de la Corte Nacional de Justicia, ya conoció el conflicto de competencia derivado de la presente causa, y resolvió dirimir la competencia a favor de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, considerando que:

En el caso en análisis siendo que el juicio se ha producido por una controversia originada en un asunto de carácter contractual público celebrado, entre la Municipalidad de Riobamba, esto es, entre una institución del sector público, conforme lo dispuesto por el Art. 22 5.2 de la Constitución; y, un Particular, relacionado sobre la venta efectuada por el I. Municipio de Riobamba a favor de la Cooperativa de Vivienda Manuelita Sáenz de un inmueble que con anterioridad ha sido de propiedad del Ingeniero Mario Rodríguez Vásquez Andrade y luego expropiado por el Municipio referido y dado que al dictarse los autos de inhabilitación en el caso del tribunal de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil se ha fundado en normas contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial, en tanto que el tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo lo ha hecho en normas de la Ley de Modernización, cuerpos de orden legal entre los cuales el Código Orgánico de la Función Judicial según esta ordenamiento jurídico tiene preeminencia sobre la Ley de Modernización, del modo que se analizó.

Por lo expuesto, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia en mérito de lo previsto en los Art. 76.7. de la Constitución de la República del Ecuador y lo constante en el Art. 185.2 y la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de la Función Judicial dirime la competencia a favor del Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quien deberá conocer y resolver el recurso de casación interpuesto dentro del proceso número 09-2013. (...)

- 54.** Al verificarse que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia dio respuesta y expuso las razones por las cuales consideró que era competente la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, esta Corte no identifica que se haya vulnerado la garantía a ser juzgado por autoridad competente. Además, esta

⁶ Corte Constitucional. Sentencia N°. 838-12-EP/19, de 4 de septiembre de 2019. Párr. 28 y 29.

Corte tampoco encuentra que existan elementos adicionales que evidencien una vulneración a la garantía referida. De hecho, se observa que a través de esta acción extraordinaria de protección el GAD accionante pretende que la Corte se pronuncie nuevamente sobre el juez competente del proceso de origen, lo cual excede el ámbito de actuación de este Organismo.

55. Por lo expuesto, este Organismo concluye que no ha existido una conculcación del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente.

3.2 Acción extraordinaria de protección presentada por la Cooperativa de Vivienda "Manuelita Sáenz".

56. La Cooperativa accionante sostiene que se vulneraron sus derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y a la defensa en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, ser escuchado en el momento procesal oportuno y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, previstos en los artículos 11 número 2, 75 y 76 número 7 letras a, c y h de la Constitución respectivamente. Revisada la demanda, se encuentra que el único argumento que refiere la Cooperativa accionante es la falta de notificación de las actuaciones procesales en la resolución de los recursos de casación interpuestos en la causa. La Corte considera que los cargos señalados se pueden examinar a través de la alegada vulneración del derecho a la defensa, en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; y, ser escuchado en el momento procesal oportuno y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes.
57. El derecho a la defensa en sus garantías consagradas en el artículo 76 numeral 7 literales a, y h de la Constitución establece que: *"a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (...) h) Presentar en forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra"*.
58. Al respecto, esta Corte se ha pronunciado en casos anteriores estableciendo que: *"El derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchado (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)"*⁷.
59. La Corte Constitucional ha enfatizado que la defensa es un componente esencial del debido proceso, mediante el cual se garantiza que ninguna persona sea privada de los medios necesarios para reclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso en el que se determinen derechos y obligaciones. El pleno ejercicio del derecho a la defensa es indispensable durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá, en última instancia, el resultado del mismo.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2198-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019, párr. 32.

60. Esta Corte ha establecido como necesarios tres elementos para considerar que se ha vulnerado el derecho a la defensa por falta de notificación: (i) Que se haya omitido notificar o se haya notificado de forma incorrecta a todos los medios señalados por el accionante⁸. (ii) Que la falta de notificación se haya dado respecto de actuaciones relevantes dentro del proceso⁹; y, (iii) Que la falta de notificación le haya ocasionado indefensión, esto es, que haya afectado sus posibilidades de defenderse, presentar argumentos, pruebas o recursos¹⁰.
61. De la revisión integral del expediente del proceso de origen se evidencia que la Cooperativa accionante, con escrito ingresado el 7 de abril de 2010¹¹, ante la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, señaló casilla para recibir notificaciones en la causa. Sin embargo, el auto de 30 de agosto de 2011, dictado por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, por medio del cual se admitieron a trámite los recursos de casación¹², y las posteriores decisiones adoptadas en la sustanciación y resolución de dichos recursos de casación, lo cual incluye a la sentencia de 12 de mayo de 2015 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia¹³; no fueron notificadas a la Cooperativa accionante.
62. Por tanto, de la revisión integral del expediente se evidencia que la Cooperativa accionante no fue notificada con el auto de admisión de los recursos de casación interpuestos ni con las siguientes actuaciones procesales, por lo que no pudo participar en la tramitación de los recursos, ni contradecirlos¹⁴. Con relación al derecho a la defensa este Organismo ha determinado que: “(...) *Para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado*

⁸ Sentencia No. 71-14-CN/19

⁹ Sentencia No. 2695-16-EP/21

¹⁰ Sentencia No. 1391-14-EP/20; 1253-14-EP/21

¹¹ Constante a fojas 352 del expediente físico.

¹² A fojas 3, del expediente de casación No.17741-2012-0715, consta la razón de notificación del auto de admisión de los recursos de casación, con el siguiente texto: “... a uno de septiembre del dos mil once, a partir de las quince horas notifiqué con la razón de recibo y auto que anteceden a MARIO VÁSCONEZ ANDRADE, por boleta en el casillero judicial No. 1474; a los personeros legales del MUNICIPIO DE RIOBAMBA, por boleta en el casillero judicial no. 2459; y, al PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, por boleta en el casillero judicial No. 1200”. (Mayúsculas en el original).

¹³ A fojas 52 del expediente de casación No.17741-2012-0715, consta la razón de notificación de la sentencia de 12 de mayo de 2015, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con el siguiente texto: “En Quito, hoy día martes doce de mayo de dos mil quince, a partir de las dieciséis horas notifiqué mediante boletas, la bota en relación y la sentencia que anteceden a la parte actora Mauro, Rodrigo, Renato y Xavier Vásquez (herederos de Mario Rodrigo Vásquez) en la casilla judicial No. 1474; y a los demandados, por los derechos que representan señores: Municipio del cantón Riobamba en las casillas judiciales No.1470,2459,2491 y 4195; y correos electrónicos consultoralegal66@hotmail.com, fherrera_72@yahoo.es y al Procurador General del Estado en la casilla judicial No. 1200.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2695-16-EP/21, de 4 de diciembre de 2019, párr. 27.

con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc¹⁵.” (énfasis agregado)

- 63.** En este contexto, esta Corte considera que, como consecuencia de la falta de notificación del auto de admisión de los recursos de casación interpuestos, y las siguientes actuaciones procesales, se privó a la Cooperativa de Vivienda “Manuelita Sáenz” de hacer uso de los mecanismos de defensa que la ley faculta, tales como solicitar audiencia de estrados y proponer sus argumentos o presentar los recursos horizontales que se crea asistido. En consecuencia, se verifica la vulneración del derecho a la defensa alegada, y se hace un llamado de atención a los conjucees accionados, que no notificaron a la Cooperativa accionante con el auto de admisión de los recursos de casación; y a los servidores públicos encargados de haber notificado dicha actuación procesal, y las subsiguientes.

IV. 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:

- a.** Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el Ingeniero Byron. Napoleón Cadena Oleas y la abogada Ritha Paola Castañeda Goyes, en calidad de alcalde y procuradora síndica Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba, respectivamente.
- b.** Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por Jorge Alonso López Pataron, Presidente y Representante Legal de la Cooperativa de Vivienda “Manuelita Sáenz”, y Lidia Angélica Arcos, Guevara Gerente de la Cooperativa de Vivienda “Manuelita Sáenz”.

Como medida de reparación se ordena:

- a.** Dejar sin efecto la sentencia de 12 de mayo de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa No.17741-2012-0715.
- b.** Retrotraer el proceso al momento en que debía notificarse el auto de 30 de agosto de 2011, dictado por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, manteniendo la admisión de los recursos de casación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba y de la Procuraduría General del Estado.

¹⁵ Sentencia No. 2035-16-EP/21 párr. 31.

- c. Que se sortee la causa para que otros jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, resuelvan la misma.
- d. Disponer al Consejo de la Judicatura que realice una investigación respecto de lo ocurrido, por el error en la debida notificación al casillero judicial de la Cooperativa accionante, a fin de que se pueda determinar la responsabilidad de las servidoras o servidores públicos encargados.

Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 06 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL