

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

990-22-EP/25 En el Caso No. 990-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 990-22-EP.....	2
1558-22-EP/25 En el Caso No. 1558-22-EP Se desestima la acción de protección No. 1558-22-EP .....	13
1979-22-EP/25 En el Caso No. 1979-22-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1979-22-EP .....	24



**Sentencia 990-22-EP/25**  
**Jueza ponente:** Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 16 de octubre de 2025.

### **CASO 990-22-EP**

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

#### **SENTENCIA 990-22-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza si una sentencia de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes con respecto a la legitimación activa de la acción de hábeas data.

La Corte acepta la acción al concluir que no existía legitimación activa para presentar la acción de hábeas data dado que el accionante no era legitimado para el efecto ni la información trataba sobre sí mismo o sobre sus bienes.

### **1. Antecedentes y procedimiento**

#### **1.1. Antecedentes procesales**

1. El 05 de mayo de 2021, Ronny Guillermo Rodríguez Quiñónez (“**accionante**”) presentó una acción de hábeas data en favor de Eliecer Avigail Rangel Quiñónez (“**beneficiaria**”), quien para ese momento había fallecido.<sup>1</sup> Además, se contó con la PGE. La acción se presentó en contra del Registro Civil, Identificación y Cedulação (“**Registro Civil**”). El proceso se signó con el número 09209-2021-01957.
2. El accionante planteó la acción porque se habría configurado una negativa tácita del Registro Civil para rectificar el dato personal relativo al “sexo” en los documentos de identidad de la beneficiaria. Se alegó que por error se le registró como hombre cuando es “mujer biológicamente y así se ha identificado” y que habría solicitado reiteradamente el cambio.<sup>2</sup> El Registro Civil se habría negado porque el cambio requería el “acta original de registro de nacimiento” que sería “inexistente”. En función de ello, el accionante alegó la violación del derecho a la identidad del artículo 66.28 de la Constitución y solicitó la rectificación del dato, disculpas públicas y una indemnización por \$3000.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El accionante compareció como abogado por sus propios derechos. En la demanda se solicitó notificar a Diana Inosencia Valencia Rangel como hija y heredera conocida de la beneficiaria.

<sup>2</sup> A su demanda adjuntó documentos de respuesta a sus peticiones de 2015 y 2021.

<sup>3</sup> El 25 de mayo de 2021, Diana Inosencia Valencia Rangel compareció al proceso indicando que se le tenga en cuenta en calidad de heredera de la persona afectada pues afirmó ser su hija.

3. El 30 de julio de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, (**“Unidad Judicial”**) declaró sin lugar la acción de hábeas data. La jueza de la Unidad Judicial estimó que el accionante no tenía legitimación activa porque no era titular de los datos ni sería representante pues no tendría procuración judicial y, aun si la tuviera, “habría dejado de surtir efectos en virtud de la muerte de la mandante”. Sin perjuicio de ello, indicó que de conformidad con los artículos 43 y 76 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (**“LOGIDC”**) la petición para realizar “cambios esenciales en el sexo y filiación de las personas” tiene una vía judicial. Asimismo, indicó que la determinación de si se trata de un “cambio esencial” es una cuestión materia de conocimiento de jueces ordinarios a través del COGEP. Añadió que la pretensión del accionante excede la competencia del hábeas data porque se “obra a favor de una persona fallecida, quien por ese motivo ya no es titular de derecho” y porque se solicitó una indemnización dineraria. El accionante y la hija de la beneficiaria interpusieron recurso de apelación por separado.
4. El 21 de enero de 2022, en voto de mayoría, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**“Sala Provincial”**) aceptó los recursos de apelación, revocó la sentencia de la Unidad Judicial y aceptó la acción de hábeas data. La Sala Provincial declaró la vulneración del derecho a la identidad de la beneficiaria y ordenó al Registro Civil que rectifique el dato de “hombre” a “mujer”. La Sala Provincial estimó que la vulneración persiste incluso después de su fallecimiento pues se estableció en documentos de identidad que la beneficiaria era “hombre” y porque el Registro Civil no atendió las peticiones de la beneficiaria cuando estaba viva. La hija de la beneficiaria solicitó ampliación.
5. El 18 de febrero de 2022, la Sala Provincial negó la ampliación indicando, en lo principal, que no consideraba necesaria la reparación a través del pago de dinero.
6. El 24 de marzo de 2022, el Registro Civil (también **“entidad accionante”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 21 de enero de 2022.

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. El 08 de julio de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la demanda y requirió a la Sala Provincial que presente un informe de descargo.<sup>4</sup> El 09, 11 y 15 de agosto de 2022 fue atendido el requerimiento.

---

<sup>4</sup> El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

8. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien, en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 18 de septiembre de 2025. El 25 de septiembre de 2025, el Registro Civil informó que la partida de Eliecer Avigail Rangel Quiñónez consta registrada como mujer.

## 2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2 literal d) de la LOGJCC.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos de la acción y pretensión

10. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica (artículos 76, 76.7 literal l) y 82 de la Constitución).
11. El Registro Civil plantea una posible manifiesta improcedencia del hábeas data pues considera que existía una vía distinta para tratar la petición planteada. Para ello afirma:
  - 11.1. El artículo 31 de la LOGIDC dispone que, ante la inexistencia de una inscripción de nacimiento de una persona mayor de 18 años, esta se efectuará mediante “vía judicial”.
  - 11.2. La eventual rectificación no le correspondía a la justicia constitucional sino a los jueces de la familia, conforme la resolución 03-2014 de la Corte Nacional de Justicia, publicada en el Registro Oficial 295 de 23 de julio de 2014.
  - 11.3. El artículo 76 de la LOGIDC determina que la rectificación judicial se debe impulsar cuando no exista la prueba necesaria **para resolver en la vía administrativa o cuando se refiera a cambios esenciales** en el sexo.
  - 11.4. El artículo 43 de la LOGIDC indica que la inscripción de nacimiento de personas fallecidas es posible, entre otros, por los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad mayores de 18 años.
  - 11.5. La sentencia 138-16-SEP-CC señala que alejarse de los fines del hábeas data deviene en su manifiesta improcedencia pues puede constituir una superposición

a otras garantías, como a la acción de acceso a la información pública, y a otras acciones de carácter ordinario, como la exhibición de documentos.

12. Para el Registro Civil, la Sala Provincial confunde la legitimación amplia “propia” de la acción de protección, respecto al hábeas data, desconociendo los artículos 92 de la Constitución, 49, 50 y 51 de la LOGJCC. Además, indica que no “es correcto interpretar como una limitación” lo anterior, por el contrario, se busca “la protección de datos personalísimos” por lo que “solo el titular de los mismos le corresponde activar la garantía”. De lo contrario, “cualquier persona” podría afectar información de un tercero “como sucedió en el presente caso”.
13. La entidad accionante manifiesta que no se negó a realizar la rectificación de datos, sino que “la inscripción de nacimiento que debería ser objeto de la rectificación, no existe en nuestros archivos”. Ante ello señala que “es imperativa la existencia de la inscripción de nacimiento del titular de los datos para que en la misma se pueda asentar la nota marginal que modifique la información constante en la misma” (no se reproduce el énfasis del original).
14. Sobre la base de lo expuesto, el Registro Civil solicita que se acepte su acción, se declare la vulneración de derechos y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

### **3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada**

15. El 09 y 15 de agosto de 2022, Henry Robert Taylor Terán y Ricardo Jiménez Ayoví, en calidad de jueces que emitieron la decisión impugnada, presentaron su informe de descargo solicitando que se rechace la demanda. En lo principal, indican lo siguiente:
  - 15.1. La decisión impugnada cuenta con motivación suficiente y tomó en cuenta los argumentos relevantes de las partes. Añaden que, conforme el artículo 51 de la LOGJCC, el accionante se encontraba legitimado para presentar la acción de hábeas data a favor de cualquier persona pues existe una “legitimación amplia”. Para el caso concreto compareció el accionante y apeló la sentencia de primera instancia Diana Inosencia Valencia Rangel, “ambos hijos” de la persona a la que en vida se le vulneró el derecho constitucional y cuyos efectos continuaban en el tiempo. En esa línea, afirman que podían reclamar sobre los datos de su grupo familiar.
  - 15.2. Optaron por “la realización del derecho de fondo” frente a “cerrar el paso de la garantía”. Además, consideran que, en todo caso, es una oportunidad para que la Corte Constitucional aclare la controversia.

- 15.3.** Es falaz que se estaría dando vía libre para que cualquier persona pueda plantar hábeas data respecto de datos de terceros porque la sentencia tiene efectos interpartes. Agregan que su sentencia tutela derechos que por años no pudieron “lograrse” en sede administrativa a causa del Registro Civil.
- 16.** El 11 de agosto de 2022, Kléber Augusto Puente Peña, en calidad de juez que emitió un voto salvado respecto de la decisión impugnada, presentó su informe de descargo. El juez en definitiva indica que el Registro Civil no cuestionó su actuación en el voto salvado “sobre el cual deba descargar mi actuación”.

#### **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 17.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.<sup>5</sup>
- 18.** Se advierte que los cargos de la demanda se centran en una posible manifiesta improcedencia y una falta de legitimación del hábeas data.
- 19.** Esta Corte encuentra pertinente abordar el cargo con respecto a la presunta falta de legitimación activa, con base en el principio *iura novit curia*, con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Así, conforme el principio referido, si bien la entidad accionante alega la vulneración de la garantía de motivación, esta Corte encuentra pertinente tratar el cargo con la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Esto porque se plantea una presunta inobservancia de las reglas de trámite relacionadas con la legitimación activa del hábeas data y aquel cargo se relaciona con la misma. Además, dado que, la autoridad judicial accionada trató como parte al accionante del hábeas data, se considera que el tema debe ser abordado como un tema de fondo.<sup>6</sup> De tal forma se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por inobservar la regla de trámite sobre la legitimación activa del hábeas data?
- 20.** Luego, en cuanto al cargo relacionado con una posible improcedencia manifiesta del hábeas data, se tratará dicho cargo a través del derecho a la seguridad jurídica, conforme se ha hecho en casos previos.<sup>7</sup> A partir de ello, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho a la seguridad jurídica ya

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 51.

<sup>7</sup> Al respecto, se pueden revisar las sentencias en los casos 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024; 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023 o 1788-24-EP/25, 14 de febrero de 2025.

que la acción de hábeas data sería manifiestamente improcedente al resolver una controversia que debía sustanciarse por la justicia ordinaria?

## **5. Resolución de los problemas jurídicos**

### **5.1. ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por inobservar la regla de trámite sobre la legitimación activa del hábeas data?**

21. La Constitución, en el artículo 76.1, determina que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
22. Este Organismo caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.<sup>8</sup>
23. La entidad accionante alega que se habría desconocido la regla de trámite en relación con la legitimación activa en desconocimiento de los artículos 92 de la Constitución, 49 y 51 de la LOGJCC.
24. El artículo 92 de la Constitución, en lo pertinente, señala que “[t]oda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho” para plantear un hábeas data. A su vez, el artículo 49 de la LOGJCC menciona que la legitimación activa de esta garantía corresponde a “toda persona [en relación con] el acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes” y, en similar sentido indica que, “[e]l titular de los datos podrá solicitar al responsable del archivo o banco de datos”. De igual manera, el artículo 51 de la LOGJCC determina que “[t]oda persona, natural o jurídica, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, podrá interponer una acción de hábeas data”.
25. La Sala Provincial menciona que el accionante sí está legitimado porque si bien el artículo 92 de la LOGJCC sobre el hábeas data “prescribe que la persona titular podrá solicitar la rectificación de los datos” aquello “no significa que deja sin efecto la

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

posibilidad de que lo haga cualquier persona como lo prescribe el Art. 86.1” de la Constitución pues “no se hace exclusión”. Entonces, a juicio de la Sala Provincial la acción de hábeas data tiene legitimación activa abierta, por lo que cualquier persona puede proponerla, con independencia de si es el titular o no de los datos. En ese sentido, concluyó que Ronny Guillermo Rodríguez Quiñónez podría presentar la acción de hábeas data en favor de Eliecer Avigail Rangel Quiñónez. Así, si bien Diana Inosensia Valencia Rangel, hija de la beneficiaria compareció al proceso, la Sala Provincial estimó que Ronny Guillermo Rodríguez Quiñónez directamente estaba legitimado.

26. Al respecto, a diferencia de lo que ocurre en la acción de protección, en la cual la regla general es que esta tenga el carácter de abierta, en el caso del hábeas data, existen derechos en conflicto que pueden verse seriamente lesionados con una disposición que reconozca la legitimación activa abierta. Si no existe un acto de voluntad expreso que permita al legitimado activo comparecer a nombre del titular de los derechos constitucionales, el derecho a la intimidad y otros que dependen de la confidencialidad de la información personal estarían desprotegidos contra el uso malicioso de la acción. Es por ello que los artículos 92 de la Constitución y 51 de la LOGJCC reducen la legitimación activa a “[t]oda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto”.
27. Esta Corte encuentra que se desprende una regla de trámite de las normas procesales señaladas que implica que existe legitimación activa del hábeas data cuando se presenta por los propios derechos de la persona sobre la cual versa la información o por su representante legitimado. En ese sentido, la legitimación activa para la presentación de la acción de hábeas data requerirá que quien lo haga sea el titular del derecho a la protección de datos personales que se alegue vulnerada, o su representante legitimado para el efecto.
28. En el caso, quien presentó el hábeas data no tenía legitimación para hacerlo pues no se encuentra en ninguno de los dos escenarios de legitimación que la Constitución y la LOGJCC prevén para efectos de poder presentar una acción de habeas data. Así, el accionante de origen no era titular de los datos pues la beneficiaria era una persona distinta ni tampoco era su representante legitimado para el efecto pues no presentó una procuración judicial. Incluso, de haberse presentado, aquella habría dejado de surtir efectos en virtud de que la beneficiaria falleció para el momento de presentación de la acción de hábeas data. Tampoco la demanda fue planteada en conjunto con la heredera de la beneficiaria sino por los propios derechos del accionante. En consecuencia, se inobservó la regla de trámite mencionada y se cumple el elemento (i).
29. Ahora corresponde verificar el elemento (ii), es decir, si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional por la inobservancia de la regla de trámite.



30. Esta Corte encuentra que sí se verifica la transgresión del debido proceso en cuanto principio porque las partes en litigio no fueron juzgadas a través de un procedimiento que haya tendido, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho. El debido proceso debe asegurar a las partes la estabilidad respecto de las decisiones judiciales adoptadas y la regularidad de las formas de revisión de tales decisiones. Tales características permiten que el sistema judicial cumpla su rol de dirimir los conflictos sociales con eficacia.
31. De ahí que la Sala Provincial, al haberse planteado la posibilidad que un tercero accione una garantía jurisdiccional de hábeas data para modificar información sensible de una tercera persona sin tener ninguna relación con la misma, no tiene razón alguna que justifique su proceder sin menoscabar el valor de ser sometido a un juicio justo.
32. La Corte concluye, por todo lo expuesto, que la decisión impugnada vulneró el derecho fundamental al debido proceso en su garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
33. Dado que se ha respondido afirmativamente el presente problema jurídico, esta Corte no encuentra necesario continuar con la resolución del segundo problema jurídico planteado.

## 6. Reparación

34. Conforme al artículo 18 de la LOGJCC, la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y que requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.
35. En el caso bajo análisis, dada la declaración de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos a las partes, por la falta de legitimación activa en la acción de hábeas data, corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada. Con ello, lo habitual sería ordenar el reenvío de la causa a fin de que conozca nuevamente la apelación de la acción presentada. No obstante, la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la falta de legitimación de la misma.
36. En supuestos como este, en los que la sentencia de esta Corte determina en su totalidad el contenido de la eventual decisión de reemplazo, se ha establecido que el reenvío

deviene inútil.<sup>9</sup> Por lo que, en este caso, dado que la única decisión posible a la que podría llegar una sentencia de reemplazo es la falta de legitimación de la demanda de la acción de hábeas data, no se dispone el reenvío. Como consecuencia de lo anterior, corresponde disponer el archivo de la acción de hábeas data.

37. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte observa que el 25 de septiembre de 2025, el Registro Civil informó que cambió el dato “sexo” de “hombre” a “mujer” en los registros de la beneficiaria en virtud de la sentencia impugnada. En consecuencia, dado que una vez ejecutoriada una sentencia, esta es de inmediato cumplimiento y debe ser ejecutada, se encuentra que la reparación dispuesta en el proceso de origen ya fue cumplida por las autoridades obligadas. Por lo que, dejar sin efecto la decisión impugnada en la presente causa no puede afectar la reparación que se recibió en la acción de hábeas data. Además, en este caso en particular resulta especialmente relevante que la beneficiaria ha fallecido. Por tanto, como ha sido resuelto previamente en casos similares, esta Corte estima que la presente sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación integral suficiente, sin que esto implique un pronunciamiento sobre los hechos de origen del caso.<sup>10</sup>

## 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **990-22-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del Registro Civil.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 21 de enero de 2022 de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Sin embargo, atendiendo a las circunstancias particulares que rodean el caso, esta decisión no conlleva la reversión del registro vigente, en el cual consta “mujer” en la inscripción de nacimiento de la beneficiaria, así como en el certificado de defunción y en los demás documentos que resulten pertinentes.
4. Ordenar el archivo de la acción de hábeas data 09209-2021-01957.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; sentencia 948-17-EP/23 (*Comuna Engabao*), 20 de diciembre de 2023, párr. 89 y sentencia 1788-24-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 65.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 33 y sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párr. 36.

5. Declarar que esta sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz  
**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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de octubre de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



Firmado electrónicamente por:  
**CYNTHIA PAULINA  
SALTOS CISNEROS**

99022EP-85b29



**Caso Nro. 990-22-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiocho de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 1558-22-EP/25**  
**Juez ponente:** José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 30 de octubre de 2025

## **CASO 1558-22-EP**

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

#### **SENTENCIA 1558-22-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 11 de marzo de 2022 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Este Organismo advierte que, en el caso concreto, no existió vulneración al derecho del debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto, no se configuró el vicio motivacional de inatención.

## **1. Antecedentes**

### **1.1. El proceso de origen**

1. El 12 de octubre de 2021, Hugo Hernán Espinosa Rivas (**“legitimado activo”**) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP (**“Petroecuador EP”**). En su demanda impugnó el oficio 31502-PGG-2018 mediante el cual se lo desvinculó de su cargo como especialista en procesos industriales. El proceso se identificó con el número 17460-2021-04984.
2. El 29 de octubre de 2021, la Unidad Juncial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (**“Unidad Judicial”**) declaró improcedente la acción.<sup>1</sup> Frente a esta decisión, el legitimado activo interpuso recurso de apelación.
3. El 11 de marzo de 2022, en voto de mayoría, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**“Corte Provincial”**) rechazó el recurso de apelación.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> La Unidad Judicial argumentó que “no se ha demostrado vulneración de derechos constitucionales”.

<sup>2</sup> En lo principal, la Corte Provincial concluyó que “la desvinculación del legitimado activo se ha efectuado en aplicación de un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente [...] mediante un procedimiento regular, evitando la arbitrariedad”. Además, señalaron que el accionante impugnó “[un] acto administrativo [...] mediante la cual se resuelve la desvinculación”, en consecuencia, “lo pertinente es que acuda a la justicia ordinaria, donde pueden hacer vales los derechos que [...] le asisten”.

4. El 8 de abril de 2022, Hugo Hernán Espinosa Rivas (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de marzo de 2022 (“**decisión impugnada**”).
5. En auto de 28 de julio de 2022, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda, en lo principal dispuso que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presente su informe de descargo.<sup>3</sup>
6. El 6 de abril de 2023 y el 25 de febrero de 2025, el accionante ingresó escritos insistiendo en la resolución de la causa.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
9. El 22 de octubre de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

## 2. Competencia

10. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191.2 de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## 3. Argumentos de las partes procesales

### 3.1. Argumentos del accionante

11. El accionante argumenta que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, toda vez que, existen normas “claras, previas y públicas” y “sentencias de la propia Corte Constitucional” referentes a la estabilidad laboral de los servidores públicos.<sup>4</sup> Afirma que “no se genera ninguna confianza en los ciudadanos si ante casos análogos se resuelve de modo diverso y que se interprete o aplique el derecho de forma distinta a

---

<sup>3</sup> El Tribunal estuvo conformado por el juez Jhoel Escudero Soliz y, por las entonces juezas Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

<sup>4</sup> El accionante cita el artículo 229 de la Constitución.

la que correspondería, desafiando el efecto vinculante que tienen las sentencias de la Corte Constitucional”.

12. En el mismo sentido, alude que se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto, “existen muchas otras sentencias dictadas en casos análogos [...] donde han concluido que sí existió vulneración de los derechos constitucionales” a pesar de que, a su juicio, se configuraban situaciones jurídicas similares.<sup>5</sup>
13. Por otro lado, señala que la Corte Provincial “para concluir que en la separación de mi puesto de servidor público de carrera [...] no hubo transgresión [...] se “sustentó” [en] el Oficio Nro. 31502-PGG-2018”. Agrega que, dicho oficio señala que la terminación de su relación laboral se dio bajo la figura de “Separación de Servidor Público de Carrera [...] prevista en el Art. 95 de las Normas Internas de Administración de Talento Humano” normativa que se sustenta en el “ejercicio del denominado derecho a la libertad de contratación”. Afirma que, “es un manifiesto contrasentido lógico y jurídico que el derecho [...] a la estabilidad del servidor público de carrera incluya la opción de que el empleador puede terminar la relación de servicio”.
14. Respecto al derecho a la estabilidad laboral, el accionante señala que, en el presente caso, “una norma inferior [art. 95 de las Normas Internas de Administración de Talento Humano] contrariando el sentido obvio y natural de la palabra [estabilidad]” “autoriza a que en forma libre y discrecional [a que] los empleadores públicos puedan despedir a los servidores públicos”. En consecuencia, manifiesta que la Corte Provincial no esgrimió una explicación “razonada y razonable” para determinar que su desvinculación fue legal.
15. Por otro lado, el accionante cita fragmentos de las sentencias 26-18-IN/20 y 246-15-SEP-CC, de la Corte Constitucional y afirma que “si bien esta garantía constitucional [estabilidad laboral] no es absoluta”, a su criterio, “no puede estar sujeta a la arbitrariedad, [o] a la mera voluntad del empleador”.
16. En la misma línea argumentativa, el accionante afirma que la Corte Provincial “decartó” la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al aludir que las actuaciones de EP Petroecuador emergieron del “ejercicio del derecho a la libertad de contratación”. Sin observar que, en la sentencia 1600-13-EP/19 la Corte Constitucional señaló que “las empresas públicas no son titulares de un derecho fundamental a la libertad de contratación”.

---

<sup>5</sup> Los casos aludidos por el accionante como análogos se encuentran a fojas 94-95 del expediente procesal.

17. Adicionalmente, agrega que, “existe un precedente claro y previo” desarrollado en la sentencia 282-13-JP/19, en el cual la Corte Constitucional “estableció [...] que el Estado y sus instituciones no son titulares de derechos, que estos derechos solo son inherentes a los seres humanos individual o colectivamente”. En consecuencia, a su juicio, “no podía en la sentencia [de Corte Provincial] avalarse la conducta de EP PETROECUADOR [...] aseverando que el art. 95 de las Normas Internas de Talento Humano sustentan jurídicamente la posibilidad de la [...] empresa pública de despedir a sus servidores”.
18. Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, el accionante afirma que “tanto los jueces de lo contencioso administrativo, como los jueces de lo laboral se consideran incompetentes para conocer de las controversias de los servidores públicos de carrera de las empresas públicas”. En consecuencia, manifiesta que, se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva al “señalar que debe acudir a un Tribunal de lo contencioso administrativo”.
19. Por último, respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante alude que “se produce una evidente contradicción entre los argumentos que se esgrimen y la conclusión a la que se llega”. Señala que la Corte Provincial “se refiere a hechos inexistentes, inaplicables al caso” mediante los cuales concluye que no existe vulneración de derechos y, en consecuencia, no desarrolla una justificación fáctica y jurídica respecto a la conclusión del caso. Además, señala que la Corte Provincial se refirió a normativa relacionada con diferentes tipos de nombramientos, sin advertir que él no ostentó un nombramiento provisional, sino un nombramiento definitivo.

### **3.2. Argumentos de la judicatura accionada**

20. Este Organismo advierte que, pese a haber solicitado a la Corte Provincial el envío de su informe de descargo, dicha magistratura no ha remitido información alguna.

## **4. Planteamiento y formulación del problema jurídico**

21. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes,<sup>6</sup> en contra de la decisión impugnada dentro de la acción. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga (i) una tesis o conclusión, (ii) una

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.



base fáctica y **(iii)** una justificación jurídica.<sup>7</sup> Este Organismo recuerda que no es su labor analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.<sup>8</sup>

22. En los cargos desarrollados en los párrafos 11 y 12, el accionante refiere que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la igualdad, toda vez que, la Corte Provincial no advirtió que existe normativa, jurisprudencia y casos análogos en los que se resolvió de forma distinta una situación jurídica similar. Sin embargo, no desarrolla una justificación jurídica que permita advertir cómo los actos antes mencionados vulneraron sus derechos. Al no existir un cargo mínimamente completo, esta Corte no formulará ningún problema jurídico al respecto.
23. En los párrafos 13 y 14, el accionante cuestiona el análisis realizado por la Corte Provincial. En particular afirma que es un contrasentido lógico determinar que no existió vulneración de derechos con base en el derecho a la libertad de contratación y, además, señala que la decisión impugnada es contraria al sentido del derecho a la estabilidad laboral por lo que no existe una explicación “razonada y razonable”. En consecuencia, los cargos devienen en inconformidad, por lo que, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, y al advertir que no existe un cargo mínimamente completo, esta Corte no formulará ningún problema jurídico al respecto.
24. En el mismo sentido, en el párrafo 15 el accionante se limita a referenciar las sentencias 26-18-IN/20 y 246-15-SEP-CC y, acto seguido, afirma que la garantía de estabilidad laboral no puede estar sujeta a arbitrariedades. Esta Corte observa que el accionante no detalló una actuación judicial atribuible a la Corte Provincial y, consecuentemente, tampoco desarrolló una justificación jurídica respecto a la vulneración de sus derechos. Es así que, al no existir un cargo mínimamente completo y pese a realizar un esfuerzo razonable este Organismo no formulará un problema jurídico.
25. Ahora bien, en los cargos resumidos en los párrafos 16 y 17 el accionante alude que la Corte Provincial inobservó lo dispuesto en la sentencia 1600-13-EP/19 y 282-13-JP/19 y cita fragmentos de dichas decisiones relacionados con el derecho a la libertad de contratación. Esta Corte, en sentencia 1943-15-EP/21, determinó que cuando se alega

---

<sup>7</sup>CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Respecto de estos requisitos a puntualizado su entendimiento conforme a lo siguiente: **(i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; **(ii)** una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, **(iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 420-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 18.

la inobservancia de precedentes, el argumento deberá reunir no solo los elementos mínimos de un argumento claro,<sup>9</sup> sino que, “dentro de la justificación jurídica se deberá incluir i) la identificación de la regla de precedente y, ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable”. En el presente caso, el accionante no identifica la regla de precedente de las mencionadas sentencias, y consecuentemente, tampoco explicita cómo debieron ser aplicadas en el caso en concreto. En consecuencia, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, no se planteará un problema jurídico.

26. Respecto al cargo desarrollado en el párrafo 18, el accionante señala como vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, y argumenta que, tanto los jueces de lo contencioso administrativo como los jueces de lo laboral se declaran incompetentes para resolver causas de servidores de carrera. Con base en lo expuesto, este Organismo advierte que, el accionante no detalló una actuación judicial atribuible a la Corte Provincial que devenga en la vulneración del derecho señalado. Por ende, al no existir un argumento mínimamente completo, se abstiene de formular un problema jurídico.
27. Por último, en el cargo detallado en el párrafo 19, el accionante señala que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, toda vez que, en la decisión impugnada se evidencia una contradicción entre los argumentos desarrollados por la Corte Provincial y la conclusión a la que se llega. Precisa que, la Corte Provincial refirió hechos inexistentes para concluir que no existió vulneración del derecho al trabajo. Este Organismo considera que el argumento cuestiona que la Corte Provincial arguyó fundamentos fálicos no relacionados con el caso. En consecuencia, dicho cargo, será abordado a través del siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en el vicio de inatención?**

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1 ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en el vicio de inatención?

28. El artículo 76, número 7, letra l de la CRE prevé que:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...].

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

29. La Corte Constitucional ha señalado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, (ii) y una fundamentación fáctica suficiente.<sup>10</sup>
30. Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por contener razones inatinentes a la decisión que se busca motivar. Por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues la razones inatinentes no sirven para fundamentar una decisión.<sup>11</sup> Respecto al vicio de inatinencia, la Corte ha señalado:

Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial.<sup>12</sup>

31. Ahora bien, este Organismo ha determinado que la inatinencia supone que una argumentación jurídica es aparente, es decir, que “se vulnera la garantía de la motivación, solamente si, dejando de lado las razones inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.<sup>13</sup>
32. En el presente caso el accionante señala que la Corte Provincial, en su razonamiento, se refirió a hechos inexistentes e inaplicables al caso en concreto. Toda vez que, dicha magistratura –para determinar que no existió vulneración del derecho al trabajo– aludió que el accionante ostentaba un nombramiento provisional, sin advertir que, en realidad, ostentaba un nombramiento definitivo.
33. En consecuencia, a este Organismo le corresponde verificar si en la decisión de la Corte Provincial existe un vicio en la motivación por inatinencia. Para esto se analizará si (i) la decisión incurrió en la alegada inatinencia, y (ii) al dejar de lado las razones inatinentes, no existen otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.
34. Respecto al elemento (i), este Organismo advierte que la Corte Provincial, en el primer acápite de la decisión impugnada, puntualizó que “el acto impugnado es el “[o]ficio No. 31502-PGG-2018, de fecha Quito DM” mediante el cual se le notificó [al accionante] su separación de Petroecuador EP. Además, identificó que el accionante

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, párr. 79.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, párr. 80.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, párr. 81

prestó sus servicios en “condición de [s]ervidor [p]úblico de [c]arrera” en la institución mencionada.

35. Posteriormente, en el acápite séptimo de la decisión impugnada, la Corte Provincial analizó la presunta vulneración del derecho al trabajo y, en lo principal, señaló que:

35.1 “Existen varias clases de nombramiento[s] que pueden otorgarse a los servidores públicos, entre ellos, el definitivo, el provisional, el de libre nombramiento y remoción y el de período fijo”. Agrega que “en el caso, se ha otorgado un nombramiento en un cargo vacante, que implica el hecho de que una partida presupuestaria asignada a un cargo no está siendo ocupada por su titular”.

35.2 Petroecuador EP “dio por terminada la relación laboral con el legitimado activo bajo la figura legal de “Separación de Servidor Público de Carrera” que se encuentra prevista en el Art. 95 de las Normas Internas de Administración de Talento Humano”. En consecuencia, “la desvinculación [...] se ha efectuado en aplicación de un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, con reglas de juego claras, las que han sido observadas por la empresa accionada”.

35.3 Y, por último, afirmó que, “la terminación de la relación laboral [...] ha sido ejecutada por la autoridad competente, al amparo de normas constitucionales y legales”.

36. De lo expuesto, este Organismo constata que, en el razonamiento esgrimido por la Corte Provincial se precisó como hecho fáctico que el accionante ostentó un “nombramiento en un cargo vacante, que implica el hecho de que una partida presupuestaria asignada a un cargo no está siendo ocupada por su titular”. Aun cuando, en el primer acápite de la decisión impugnada dicha magistratura puntualizó que el accionante ostentaba un nombramiento definitivo en Petroecuador EP. En consecuencia, este Organismo advierte que se configura el elemento (i) detallado en el párrafo 33.

37. Ahora bien, respecto al elemento (ii), es necesario verificar si, dejando de lado las razones inatinentes, no existen otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.

38. A partir de lo detallado en párrafos precedentes se identifica que la Corte Provincial, para concluir que no existió vulneración del derecho al trabajo, argumentó que Petroecuador EP “dio por terminada la relación laboral con el legitimado activo bajo

la figura legal de “Separación de Servidor Público de Carrera” que se encuentra prevista en el Art. 95 de las Normas Internas de Administración de Talento Humano”. Razón por la cual, afirmaron que, “la desvinculación [...] se ha efectuado en aplicación de un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, con reglas de juego claras, las que han sido observadas por la empresa accionada”.

39. En consecuencia, se advierte que, la Corte Provincial refirió un hecho fáctico que no se relaciona con el objeto de la controversia. No obstante, para determinar que no se vulneró el derecho al trabajo, dicha magistratura precisó que la desvinculación del accionante se efectuó conforme el ordenamiento jurídico y en aplicación de la figura de “servidor de carrera” prevista en el artículo 95 de las Normas Internas de Administración de Talento Humano de Petroecuador EP. Por tanto, aun dejando de lado el argumento inatinerante, subsisten fundamentos suficientes para concluir que no existió vulneración de derechos.
40. Al no haber constatado el vicio motivacional alegado, esta Corte determina que no existe una vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación. Es preciso señalar, sin embargo, que “[la] garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.<sup>14</sup> Esto tiene como consecuencia que la Corte se vea impedida de pronunciarse, dentro de un análisis de motivación, sobre lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.

## 6. 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 de protección **1558-22-EP**.
2. Devolver el expediente conforme fue remitido a esta Corte.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

<sup>14</sup> CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de octubre de 2025; el juez constitucional Alí Lozada Prado no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en la sesión de la misma fecha; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordoñez y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

155822EP-85f26



**Caso Nro. 1558-22-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves seis de noviembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia 1979-22-EP/25**  
**Juez ponente:** Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 16 de octubre de 2025

### **CASO 1979-22-EP**

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

#### **SENTENCIA 1979-22-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección al verificar que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no esgrimir una justificación jurídicamente válida para no pronunciarse sobre el fondo de su cargo casacional.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 08 de diciembre de 2010, la señora Zaida Inés Piedra (“**parte actora**”), por sus propios derechos y por los que representa a nombre de sus hijos Cornelio Eugenio, Eva Patricia, Luis Octavio, María Eulalia, Zaida Inés, Miriam Cecilia, Pablo Vinicio, y Ana Narcisa Ríos Piedra,<sup>1</sup> herederos de Luis Octavio Ríos, presentó una demanda de reversión o readquisición<sup>2</sup> en contra del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado. La demanda fue presentada ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Guayaquil (“**Tribunal Distrital de Guayaquil**”).<sup>3</sup> No obstante, el Tribunal Distrital de Guayaquil se inhibió de conocer la causa el 16 de junio de 2011, al ser incompetente en razón del territorio y remitió el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Cuenca (“**TDCA**”) el 28 de junio de 2011, quien calificó la demanda en auto de 19 de julio de 2011.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> A fojas 5-9 del expediente consta el poder general otorgado a favor de Zaida Inés Piedra.

<sup>2</sup> La demanda se fundamentó en el artículo 804 del Código de Procedimiento Civil, vigente a la época, que determinaba:

Art. 804.- Si la cosa expropiada no se destinare al objeto que motivó la expropiación, dentro de un período de seis meses, contados desde que se hizo la última notificación de la sentencia, o no se iniciaren los trabajos dentro del mismo plazo, el dueño anterior puede readquirirla, consignando el valor que se pagó por la expropiación, ante el mismo juez y el mismo proceso [sic]. La providencia que acepte la readquisición, se protocolizará e inscribirá, para que sirva de título.

La actora alegó que el Ministerio de Educación le expropió un bien en el cantón El Triunfo a través de Decreto Ejecutivo número 3382-A de 28 de octubre de 1987 para destinarlo a la ampliación del Colegio Nacional “El Triunfo”. Sin embargo, desde la declaratoria de expropiación, ya habían transcurrido más de seis meses sin que la entidad pública diera cumplimiento a los fines expropiatorios.

<sup>3</sup> El proceso se signó con el número 09801-2010-00943.

<sup>4</sup> El proceso se signó con el número 01802-2013-0242.



2. El 09 de enero de 2015, el TDCA de Cuenca declaró sin lugar la demanda presentada por la parte actora, al considerar que operó la caducidad.<sup>5</sup>
3. La parte actora solicitó aclaración de la sentencia, la misma que fue negada el 28 de enero de 2015. La parte actora interpuso recurso de casación en contra de la sentencia de 09 de enero de 2015.
4. El 7 de junio de 2016, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala Nacional**") admitió parcialmente a trámite el recurso, únicamente por el cargo de indebida aplicación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ("**LJCA**").<sup>6</sup> El 27 de junio de 2022, la Sala Nacional decidió no casar la sentencia recurrida.
5. El 1 de agosto de 2022, la señora Zaida Inés Piedra, viuda de Ríos, por sus propios y personales derechos y por los que representa como procuradora común de sus hijos Cornelio Eugenio, Eva Patricia, Luis Octavio, María Eulalia, Zaida Inés, Miriam Cecilia, Pablo Vinicio y Anita Narcisa Ríos Piedra, herederos de Luis Octavio Ríos ("**accionante**"), presentó una acción extraordinaria de protección haciendo referencia a la sentencia del TDCA de 09 de enero de 2015, e impugnado expresamente la sentencia de la Sala Nacional de 27 de enero de 2022.
6. El 23 de septiembre de 2022, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Richard Ortiz Ortiz y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet admitió a trámite la acción planteada y requirió a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que presente su informe de descargo, así como al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo número 3 con sede en Cuenca.
7. El 18 de octubre de 2022 y 31 de octubre de 2022, los jueces de la entonces Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en Cuenca presentaron su informe de descargo. De igual manera, el 24 de octubre de 2022, los jueces de la Sala Nacional remitieron su informe de descargo.

---

<sup>5</sup> El TDCA de Cuenca consideró que:

[...] la declaratoria de utilidad pública dispuesta mediante Decreto Ejecutivo se publica en Registro Oficial No. 828 de 9 de diciembre de 1987, por lo que correspondía a la parte accionante impugnar el mismo en el término de 90 días conforme lo dispone el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En definitiva, ha transcurrido en demasía los términos previstos en la disposición legal invocada para deducir la demanda.

<sup>6</sup> Este proceso se signó con el número 17741-2015-0298.

8. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien, en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 03 de septiembre de 2025.

## **2. Competencia**

9. 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 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Parte accionante**

10. La accionante considera que las decisiones impugnadas han violado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica (artículos 75, 76 numeral 7 letra l y 82 de la CRE). A continuación, se desarrollan los argumentos relativos a cada uno de los derechos alegados.
11. En la demanda se hace referencia a que en el proceso “los tribunales que conocieron la causa, de manera caprichosa, decidieron calificarlo como uno de ‘impugnación a la expropiación’, cuando en ningún momento, de los argumentos esgrimidos por las partes aquello se desprendía”. De igual manera, se expone que desde el inicio del proceso de readquisición invocó el artículo 804 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”). En el mismo sentido, se indica que: i) no se estaba contravirtiendo la legalidad de la expropiación que quedó ejecutoriada en 1993; ii) se solicitaba la readquisición porque el Ministerio de Educación y Cultura, desde la ejecutoria del juicio de expropiación en 1993, no ejecutó las obras de mejoras que sustentaron la declaratoria de utilidad pública; iii) las inspecciones judiciales y testimonios determinaron que el Ministerio de Educación tenía el predio expropiado en abandono; iv) la acción se presentó dentro del mismo proceso de expropiación porque así lo mandaba el artículo 804 del CPC, pero no se trataba de un juicio contencioso administrativo, sino uno de naturaleza civil; y, v) que las partes procesales enviaron varios escritos a los tribunales que conocieron la causa, aclarando que no se estaba impugnando o cuestionando la legalidad de la declaratoria de utilidad pública, sino que se solicitaba la readquisición. Por estas razones, la accionante señala que esperaba

que se determinara la falta de cumplimiento de las obras en el predio expropiado, la devolución del valor pagado por la expropiación o su falta de pago y la procedencia de la readquisición a su favor. No obstante, se caracterizó a la acción como una de carácter contencioso administrativo y se resolvió declarar la caducidad. Según la accionante, esta decisión fue tomada sin haber determinado porque la figura de la readquisición no era aplicable y sin analizar las pruebas ni el objeto de la controversia.

12. Respecto a la sentencia de la Sala Nacional que negó el recurso de casación, la accionante aduce que tiene un vicio de incongruencia frente a las partes, ya que no respondió los argumentos relevantes sobre el proceso de readquisición de un terreno que fue expropiado en el año 1993 (declarado de utilidad pública y cuya expropiación fue confirmada mediante sentencia). En relación con ello, indica que la Sala Nacional ignoró que se solicitaba la readquisición y ratificó la sentencia de instancia sin referirse: i) a la pretensión sobre la figura de la readquisición; ii) a la verificación de los supuestos legales para que opere la readquisición; y, iii) a las pruebas presentadas para demostrar que el Ministerio nunca realizó las obras y mejoras en el bien expropiado.
13. Por otra parte, la accionante refiere que la sentencia que rechazó el recurso de casación tiene una incongruencia frente al derecho y viola el derecho a la seguridad jurídica porque no se contestaron “las cuestiones nucleares relativas al proceso de readquisición” tales como, la verificación de supuestos para que opere esta figura y si los hechos del caso y las pruebas eran oportunas y conducentes para aceptar o no la readquisición. También indica que se configuró una incongruencia frente al Derecho respecto a las normas que gobiernan la casación; las normas procesales de las acciones contencioso-administrativas y la institución de la readquisición. En ese sentido, afirma que alegó ante la Sala Nacional que había indebida aplicación de la norma procesal de lo contencioso administrativo que regula la caducidad. Puesto que, para el caso de readquisición aplicaba el artículo 804 del CPC, lo cual fue alegado en varios escritos. Pese a ello, la Sala Nacional rechazó el recurso de casación argumentando que se limitaba a expresar la inconformidad de la sentencia del TDCA y que no se había estipulado claramente qué norma dejó de aplicarse y tenía que ser aplicada. Por último, con relación a este vicio argumenta que, las normas sobre la caducidad de los actos administrativos no pueden aplicarse a la figura de la readquisición, pues ello, “ocasiona una inobservancia de un principio o regla exigida para cierto tipo de procedimiento”.
14. En cuanto al vicio de incoherencia lógica, la accionante manifiesta que la Sala Nacional se contradijo entre el auto de admisión del recurso de casación y la sentencia de fondo. Esto debido a que, en el auto de 7 de junio de 2016, la Sala Nacional admitió a trámite el recurso de casación, pero en la sentencia notificada el 5 de julio de 2022

estableció que el recurrente fundamentó indebidamente el recurso y se limitó a esbozar su desacuerdo con el fallo impugnado, sin establecer porque no debía aplicarse el artículo 65 de la LJCA, ni cuál era la norma que en su lugar debía aplicarse. Aquello, a decir de la accionante “constituiría una causal para la inadmisión de la casación”, mas no para la resolución del recurso de casación.

15. En cuanto a la violación al principio de seguridad jurídica, la accionante refiere que ocurrió porque: i) su recurso de casación fue rechazado pese a haber cumplido los requisitos; ii) la “acción civil de readquisición se trató a la luz de normas procesales correspondientes a impugnación de actos administrativos” en lo correspondiente a la caducidad de la acción; iii) la figura de la readquisición prevista en el artículo 804 del CPC no fue aplicada “porque concurriendo todos los supuestos legales para que proceda la readquisición, la misma no fue otorgada”; y, iv) porque las pruebas y los argumentos no fueron analizados por el TDCA y la Sala Nacional.
16. Finalmente, la accionante refiere que el TDCA y la Sala Nacional han violado el derecho a la tutela judicial efectiva porque desde el inicio de la acción de readquisición hasta su resolución han transcurrido 18 años, excediendo el plazo razonable. En relación a ello, indica que, en la sentencia emitida por el TDCA, los jueces exponen que las peticiones presentadas por la accionante en el año 2004, 2005 y 2007 no fueron calificadas. De igual manera, menciona que “en cinco oportunidades solicitó a las autoridades judiciales la inspección del predio”. Asimismo, manifiesta que el proceso era sencillo, pues solo se debía constatar que el predio fue expropiado y que no se dio el fin propuesto en la declaratoria de utilidad pública ni se pagó o devolvió el valor por concepto de expropiación. En cuanto a la actuación de la Sala Nacional refiere que se demoró dieciséis meses en admitir el recurso y 6 años en emitir la resolución, pese a haber solicitado por 8 ocasiones que se dicte sentencia. Por otra parte, indica que el caso no era complejo porque “no corresponde en casación hacer análisis probatorio o testimonial, ni entrar a evaluar de ninguna manera los hechos”. Finalmente señala, que la demora en la resolución le ha impedido ejercer “su derecho constitucional a la propiedad sobre la Hacienda El Paraíso y les ha causado afectaciones en su patrimonio personal y familiar” y otros gastos devenidos del proceso judicial.
17. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de derechos constitucionales, se deje sin efecto la sentencia emitida el 27 de junio de 2022 y se ordene: i) el pago de indemnizaciones por daño material e inmaterial, así como daño emergente y lucro cesante; ii) que el Consejo de la Judicatura publique y difunda la sentencia; iii) que el Consejo de la Judicatura y la Sala Nacional realicen un acto de reconocimiento público a la accionante; iv) que el Consejo de la Judicatura capacite a los tribunales y jueces que conocieron esta; y, v) que la Sala Nacional elabore una publicación académica y

un evento de difusión sobre la figura de la readjudicación y su tratamiento actual en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

### **3.2. Tribunal Distrital número 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca**

18. Diana Vintimilla Zea, Gonzalo Urgiles León y Paúl Jiménez Larriva, en calidad de jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, en su informe de descargo señalan que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica ni la garantía de la motivación. Al contrario, refieren que hubo un descuido de la accionante para proponer la acción.
19. Los jueces del TDCA manifiestan que a diferencia del COGEP, que prevé la facultad del juzgador de inadmitir la demanda cuando esta haya sido presentada fuera del término legal, o resolver las excepciones previas en una audiencia preliminar, los jueces que resolvieron la sentencia impugnada únicamente podían verificar la oportunidad de la presentación de la demanda en sentencia. Sobre ello, señalan que la demanda se presentó el 08 de diciembre de 2010 respecto del decreto ejecutivo número 33382-A de 28 de octubre de 1987, es decir, 23 años después.
20. Por lo que, se aplicó el artículo 65 de la LJCA que prescribía:

[...] El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna. En los casos que sean materia del recurso contencioso de anulación u objetivo se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de tres años, a fin de garantizar la seguridad jurídica. En los casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de cinco años.
21. En consecuencia, los jueces del TDCA refieren que, al declarar la caducidad de la presentación de la demanda, se garantizó la seguridad jurídica. Además, recalcan que la parte accionante nunca impugnó el acto administrativo, sino que demandaron la readquisición del bien, de conformidad con el artículo 804 del CPC.
22. Por otra parte, indican que la sentencia emitida por el TDCA se “encuentra debidamente motivada, pues explicó con precisión las normas jurídicas aplicables; y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. De modo que, no se inobservó el precedente constitucional 1158-17-EP/21. Al contrario, se aplicó la norma que correspondía, esto es el artículo 65 de la LJCA, que establecía los términos

para la presentación de la demanda contenciosa administrativa, y no como pretendía la accionante que se aplique una norma del CPC que es supletoria al LJCA.

23. Finalmente, informan que a partir del 01 de julio de 2013 han prestado sus servicios conforme al principio dispositivo y de celeridad procesal. En virtud de ello, han atendido las peticiones de forma oportuna y en un tiempo razonable.

### **3.3. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia**

24. Fabián Racines Garrido, Iván Larco Ortuño y Milton Velásquez Díaz, en calidad de jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su informe de descargo manifiestan que se ha respetado el debido proceso en la garantía de la motivación y la tutela judicial efectiva.
25. Al respecto, indican que el recurso de casación únicamente fue admitido por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, esto es, indebida aplicación del artículo 65 de la LJCA. De modo que, solo debían “resolver sobre el yerro alegado por la accionante y admitido por el Conjuez Nacional”. Por lo que:

[...] la motivación que realizó este Tribunal de casación se concretó en la revisión de la sentencia dictada por el Tribunal de instancia, respecto al yerro acusado por la casacionista; por lo tanto, en ese rigor cuenta con suficientes fundamentos fácticos y suficientes argumentos jurídicos, porque se han enunciados las normas y principios jurídicos y su aplicación a los fundamentos de hecho; por lo tanto, no se ha vulnerado el derecho a la motivación, mucho menos la seguridad jurídica.

26. Asimismo, exponen que el recurso de casación tiene como finalidad revisar la correcta aplicación e interpretación de las normas de derecho. Además, mencionan que el recurso de casación, al ser un recurso extraordinario, se rige por el principio dispositivo y el principio de debida técnica. Esto implica que, el Tribunal de casación solo puede revisar lo expuesto por el casacionista en su recurso, “sin que de oficio pueda subsanar los errores en los que haya incurrido al momento de formular el mismo”, y que “la fundamentación del recurso debe ser un juicio técnico, científico y jurídico, lógico, coherente y objetivo, del cual se desprendan no sólo la ocurrencia de los yerros delatados, sino su trascendencia” en el resultado del proceso.
27. Por otra parte, respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, los jueces de la Sala Nacional indican que, la Resolución número 008-2021 de 28 de enero de 2021 resolvió designar a nueve jueces para la Sala Nacional, en tal sentido, las causas admitidas fueron reasignadas a favor de los Jueces Nacionales actuales. Por lo que, a partir de la reasignación, se ha resuelto en su orden cronológico las causas.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. Como ha señalado esta Corte, 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 esta dirige en contra de la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho constitucional.<sup>7</sup>
29. Por su parte, de conformidad con los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, “el Pleno de este Organismo es competente para conocer el fondo de las alegaciones de la demanda de acción extraordinaria de protección en su integralidad, una vez que la misma es admitida”.<sup>8</sup> De ahí que, al ser la fase de admisión una etapa preliminar, la valoración definitiva del contenido de los cargos se la realiza en la etapa de sustanciación.<sup>9</sup> De igual manera, en la sentencia 1967-14-EP/20, este Organismo señaló que, si al momento de sustanciar una causa, se constata que un cargo carece de una argumentación completa, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>10</sup>
30. Respecto a los cargos descritos en el párrafo 11 ut supra, la accionante alega de manera genérica que los tribunales que conocieron la causa (lo cual incluye a la sentencia del TDCA y a la Sala Nacional) habrían calificado al proceso como uno de “impugnación a la expropiación”, cuando a criterio de la accionante “no se trataba de un juicio contencioso administrativo, sino uno de naturaleza civil”, pues no se estaba impugnando o cuestionando la legalidad de la declaratoria de utilidad pública, sino que se solicitaba la readquisición. De modo que a decir de la accionante “se caracterizó a la acción como una de carácter contencioso administrativo y se resolvió declarar la caducidad”. En ese sentido, esta Corte estima que dichos cargos conducen a un pronunciamiento de fondo en la causa, respecto de lo cual este Organismo se encuentra impedido. Por tanto, se descartan en el análisis constitucional.
31. Sobre la invocación del párrafo 15 ut supra, los argumentos de la accionante se limitan a cuestionar la improcedencia de su recurso de casación y la declaratoria de caducidad de la acción, evidenciando que la accionante se encuentra inconforme con la decisión impugnada, por no haberse otorgado la readquisición del inmueble. Bajo los mencionados presupuestos, esta Corte identifica que estos cargos se agotan en la

<sup>7</sup> CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1318-21-EP/25, 01 de mayo de 2025, párr. 17.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.



consideración de lo injusto y equivocado de lo decidido, puesto que demuestran la mera inconformidad de la accionante con lo resuelto. En consecuencia, la Corte se abstiene de realizar consideraciones al respecto.

32. En los cargos sintetizados en los párrafos 12, 13 y 14 ut supra, la accionante menciona que la Sala Nacional incurrió en los siguientes vicios motivacionales: i) incongruencia frente a las partes; ii) incongruencia frente al derecho; y, iii) incoherencia lógica. Respecto al primer y segundo vicio, la accionante formula cargos similares para sustentar ambas alegaciones. Estos cuestionan que la Sala Nacional no se pronunció sobre el cargo casacional admitido sobre la indebida aplicación de la norma que regula la caducidad en el ámbito administrativo (artículo 65 de la LJCA), habiendo la Sala Nacional negado el recurso argumentando que había inconformidad y que no se estableció la norma que dejó de aplicarse y la que debía ser aplicada. Por otra parte, con relación al vicio de incoherencia lógica argumentó que, la Sala Nacional admitió a trámite el recurso de casación, pero en la sentencia expuso que el recurrente fundamentó indebidamente el recurso porque no estableció porque no debía aplicarse el artículo 65 de la LJCA. Esto a criterio de la accionante, correspondería a una causal para la inadmisión del recurso de casación, mas no para la resolución del mismo en sentencia.
33. En consecuencia, si bien los cargos detallados en el párrafo precedente tienen relación con la vulneración de la garantía de la motivación, porque no se habrían contestado argumentos, en específico, el cargo casacional de indebida aplicación del artículo 65 de la LJCA, la accionante centra la cuestión en que no recibió un pronunciamiento sobre el fondo, pese a estar en fase de sustanciación. Por lo que esta Corte reconduce todas las alegaciones sobre la garantía de la motivación hacia la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, para analizar si la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, por haberse limitado a señalar que no se cumplió el requisito de fundamentación del recurso de casación, omitiendo resolver el fondo del mismo en sentencia.<sup>11</sup> En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la accionante, por presuntamente haber omitido pronunciarse sobre el fondo del cargo de indebida aplicación del artículo 65 de la LJCA, en la fase procesal correspondiente?**
34. Finalmente, el cargo sintetizado en el párrafo 16 ut supra, hace referencia a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por la demora transcurrida en la

<sup>11</sup> CCE, sentencia 634-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr.31; sentencia 101-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 18.



tramitación de la causa, tanto en el TDCA como en la Sala Nacional. En ese sentido, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El TDCA y la Sala Nacional vulneraron el derecho de la accionante a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable?**

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

**5.1. ¿La sentencia de la Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la accionante, por presuntamente haber omitido pronunciarse sobre el fondo del cargo de indebida aplicación del artículo 65 de la LJCA, en la fase procesal correspondiente?**

35. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución prevé como una garantía del debido proceso el cumplimiento de normas y derechos de las partes. En específico establece: “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
36. Esta Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia que no configura por sí sola un supuesto de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contiene una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Por lo que, para que se configure su transgresión, se deben cumplir dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.<sup>12</sup>
37. La accionante alega que la Sala Nacional rechazó el recurso de casación argumentando que la recurrente fundamentó indebidamente el recurso y se limitó a esbozar su desacuerdo con el fallo impugnado, sin establecer porque no debía aplicarse el artículo 65 de la LJCA, ni cuál era la norma que en su lugar debía aplicarse. Aquello, a decir de la accionante “constituiría una causal para la inadmisión de la casación”, mas no para la resolución del recurso de casación. En consecuencia, esta alegación se relaciona con la regla de trámite constante en el artículo 16 de la Ley de Casación que disponía: “Art. 16.- Sentencia. - Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y con el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

<sup>13</sup> En casos similares, la Corte ha considerado que el art. 16 de la Ley de Casación contiene una regla de trámite que obliga al Tribunal de Casación a emitir un pronunciamiento de fondo en sentencia. Ver: CCE, sentencia 101-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 29; 907-20-EP/24, 20 de junio de 2024, párr.17.

38. Esta regla implica que, en la etapa de sustanciación del recurso de casación, se debe realizar un pronunciamiento sobre los cargos casacionales alegados y admitidos a trámite.<sup>14</sup> En cambio, “no corresponde, en principio, que la autoridad judicial realice un nuevo análisis de admisibilidad pues, el principio de preclusión procesal y su aplicación en la tramitación de este tipo de recursos determina que no es posible el regreso o la renovación de momentos procesales ya extinguidos o consumados”.<sup>15</sup> Así, la Corte ha señalado que, efectuado el análisis de admisibilidad del recurso de casación, “si éste cumplía con los requerimientos exigidos en la ley correspondía iniciar a la fase de resolución, que implica un estudio acerca de la procedencia o no de la pretensión o del fondo del recurso”.<sup>16</sup>
39. Sin embargo, esta Corte ha manifestado que el principio de preclusión no es absoluto y es posible que aun cuando no se haya dictado un pronunciamiento de fondo en etapa de sustanciación, no se vulnere derechos si existe una justificación jurídica válida.<sup>17</sup> En ese sentido, esta Corte ha considerado razones jurídicas válidas que justificarían que la Corte Nacional no emita una sentencia de fondo aun cuando se ha admitido a trámite el recurso de casación, por ejemplo, que el casacionista no identifique qué causal se alega o plantear un recurso de casación respecto de un procedimiento que no contempla al recurso de casación como remedio procesal.<sup>18</sup> Así mismo, esta Corte ha señalado que una sentencia de casación que establece que el recurso no está suficientemente fundamentado no vulnera derechos constitucionales siempre que esta no sea la única razón para justificar su decisión.<sup>19</sup> En atención a lo señalado, corresponde analizar si la Sala Nacional rechazó el cargo casacional justificándose únicamente en su indebida fundamentación.
40. En este caso, el recurso de casación fue admitido por el cargo de “Indebida aplicación del precepto 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, alegándose que “no se trata de un recurso subjetivo”, esto “de conformidad a las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil que regula la Expropiación, concretamente el precepto 804 *ibidem*”.
41. Esta Corte observa que, en el tercer considerando del fallo de la Sala Nacional se refiere a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, señalando en el párrafo 3.6:

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 29.

<sup>16</sup> CCE, sentencias 907-20-EP/24, 20 de junio de 2024, párr.19; 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30; 898-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 41; 746-17-EP/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 40; y, 2044-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 48.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 907-20-EP/24, 20 de junio de 2024, párr.21.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 22

<sup>19</sup> CCE, sentencia 1929-22-EP/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 25.

[...] el vicio de indebida aplicación acusado por la casacionista entraña “un error de selección” y se presenta cuando el juzgador ha utilizado la norma para un caso que no es el previsto por el legislador. La indebida aplicación comprende un yerro en la subsunción del hipotético normativo dentro de los elementos fácticos, es decir, nace no del error sobre la existencia y validez de la ley, sino del yerro en que incurre el juzgador al relacionar la situación fáctica controvertida en el proceso y el hecho hipotetizado por la norma que aplica [...] En tal virtud, la casacionista debe: i) identificar la norma sustantiva aplicada de forma indebida por la sentencia recurrida, ii) los hechos que dentro del análisis del Tribunal de instancia se subsumieron en la norma infringida, iii) la conexión entre la infracción directa y la afectación a la parte dispositiva del fallo y, iv) como consecuencia de los anteriores supuestos, el casacionista está obligado a traer a colación la norma que en defecto de la aplicada indebidamente, debía subsumir dichos hechos.

42. Posterior a ello, la Sala Nacional refirió que, sobre este vicio la casacionista manifestó que no se demandó la nulidad del acto administrativo que declara la expropiación, por lo que era improcedente contar el plazo para la caducidad desde la fecha en la que se emitió este acto (párrafo 3.8.). Por otra parte, en el párrafo 3.9, la Sala Nacional expuso que “es imprescindible que quien recurre basado en este vicio, mencione además de la norma considerada como infringida, la norma que debió ser aplicada correctamente en lugar de aquella”.

43. Finalmente, en el párrafo 3.12 y 3.13, la Sala Nacional concluyó que:

[...] del examen que esta Sala Especializada realiza al caso sub judice, no observa que en la fundamentación del recurso de casación, se encuentren presentes los elementos que exige la técnica casacional; pues el recurrente se ha limitado a esbozar su desacuerdo con el fallo impugnado, sin establecer por qué no debía aplicarse el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como, cuál es la norma que en su lugar debía aplicarse, para dar solución al caso en concreto, lo que provocaría su improcedencia [...] En virtud del principio dispositivo que rige este tipo de recursos extraordinarios, y al ser el mismo formal y escrito, esta Sala Especializada está imposibilitada de corregir el error detectado al momento de formular el recurso, siendo que debe rechazarlo por este extremo, por encontrarse indebidamente fundamentado.

44. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la Sala Nacional no resolvió el fondo del recurso, pues no se pronunció sobre la configuración o no del vicio de indebida aplicación del art. 65 de la LJCA. Al contrario, rechazó el cargo casacional al considerar que estaba indebidamente fundamentado por: i) no tener la técnica casacional exigible; ii) no establecer porque no debía aplicarse el artículo 65 de la LJCA, iii) no determinar la norma que en su lugar debía aplicarse; y, iv) advertir una mera inconformidad con la sentencia del TDCA. Estas consideraciones se limitan a analizar si la accionante cumplió con la carga de fundamentación del recurso de casación, particularmente si esgrimió las razones que justificaban la indebida aplicación de la norma y si estableció que norma, en su lugar debía aplicarse. La Sala

Nacional realizó este examen, basándose en doctrina que explica cómo debería ser la fundamentación del recurso de casación cuando se alega el vicio de indebida aplicación de la norma. De modo que, la Sala Nacional se restringió a analizar el requisito de fundamentación del recurso de casación (propio de la fase de admisibilidad), sin esgrimir otras razones para justificar su decisión de rechazar el cargo casacional. Por lo que, en el presente caso, la Sala Nacional únicamente se basó en la indebida fundamentación del recurso para rechazar el cargo casacional, sin que este análisis constituya una justificación jurídica válida para no entrar a conocer el fondo del yerro alegado. En consecuencia, la Sala Nacional se pronunció nuevamente sobre el cumplimiento de un requisito de admisión, la fundamentación de los cargos casacionales, regresando a una etapa procesal que estaba precluida, en lugar de sustanciar el recurso de casación.

45. De modo que, esta Corte concluye que la Sala Nacional incumplió la regla de trámite prevista en el artículo 16 de la Ley de Casación, al no haber conocido el fondo del cargo de indebida aplicación del artículo 65 de la LJCA. Por ende, una vez verificada la violación de una regla de trámite, corresponde determinar si esta tiene o no relevancia constitucional; es decir, si su transgresión afectó el derecho al debido proceso en cuanto principio.
46. En el presente caso, el recurso de casación de la accionante fue admitido únicamente por el cargo de indebida aplicación del artículo 65 de la LJCA. Sin embargo, la Sala Nacional no se pronunció sobre el fondo del yerro alegado y, para ello, no esgrimió una justificación jurídica válida. De modo que, la accionante no recibió una respuesta de fondo por la Sala Nacional, pues esta resolvió un tema de admisibilidad en una fase en la que la ley establece que debe resolverse el fondo. Por ende, no aseguró a la accionante la regularidad de las etapas del recurso de casación, específicamente la de sustanciación, impidiendo el acceso al recurso de casación de manera plena, afectando la garantía de recurrir.
47. Por todo lo expuesto, la sentencia de 27 de junio de 2022, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Esto no implica un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección de la decisión ni que deba aceptarse o negarse el recurso de casación una vez devuelto el caso.

## **5.2. ¿El TDCA y la Sala Nacional vulneraron el derecho de la accionante a la tutela judicial efectiva por no haber dictado sentencia en un plazo razonable?**

48. En el artículo 75 de la Constitución se reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia

y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión [...]”.

49. Para cumplir con el mandato de administrar justicia de forma expedita, las decisiones jurisdiccionales deben emitirse dentro de un plazo razonable. Con relación a ello, la jurisprudencia de esta Corte ha expuesto que no basta la mera consideración de la demora de una causa para configurar una vulneración del plazo razonable.<sup>20</sup> Puesto que, “pueden existir supuestos en los cuales un determinado proceso judicial puede extenderse más allá del término señalado en la ley para el efecto”.<sup>21</sup> Por lo que, a la Corte Constitucional “no le corresponde entrar a verificar el cumplimiento de plazos legales sino en aquellos casos en los que dicha transgresión cobre relevancia constitucional”.<sup>22</sup>
50. Por lo tanto, para analizar si la demora alegada por la accionante constituye una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, se deben verificar los siguientes parámetros: (i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.<sup>23</sup> Dado que la accionante ha señalado que tanto el TDCA como la Sala Nacional vulneraron este derecho, el análisis de cada uno de los componentes mencionados se realizará por separado para cada instancia.

#### **i. Sobre el proceso en el Tribunal Distrital**

##### **a) Complejidad del asunto**

51. En el caso de origen intervino como actora la accionante por sus propios derechos y en representación de sus hijos y como demandados el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado. Por lo que, el número de partes procesales era el ordinario. La demanda tenía como pretensión la reversión o readquisición de un bien que fue declarado de utilidad pública en 1987 y expropiado mediante sentencia ejecutoriada en 1998. Por otra parte, los demandados plantearon como excepción previa la caducidad de la acción. De modo que, el TDCA debía revisar si la demanda de reversión se presentó dentro del tiempo que prevé la ley y determinar si la misma era o no procedente. Por lo que, no existía una complejidad en el asunto que refleje que se requiere un tiempo extenso para resolver la causa.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 3268-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 35.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 2767-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 24.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 1584-15-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 31; CCE, sentencia 1828-15-EP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 37.

**b) Actividad procesal del interesado**

52. De la revisión del expediente se constata que, la accionante presentó escritos solicitando la citación de los demandados; y,<sup>24</sup> la apertura del término de prueba.<sup>25</sup> Por otra parte, la accionante en sus alegaciones señaló que “en cinco oportunidades solicitó a las autoridades judiciales la inspección del predio”. Sin embargo, de la revisión del expediente judicial, se observa que, desde la apertura del término de prueba, el 15 de noviembre de 2013, la accionante únicamente solicitó que se realice la inspección judicial en su escrito de prueba.<sup>26</sup> Posteriormente, el 03 de diciembre de 2013, requirió que se difiera la fecha para la realización de la inspección judicial,<sup>27</sup> y finalmente, el perito presentó su informe el 14 de enero de 2014 y el periodo de prueba se cerró el 14 de marzo de 2014.<sup>28</sup> Por último, cabe señalar que la accionante presentó un escrito el 22 de octubre de 2014 solicitando que se dicte sentencia,<sup>29</sup> la misma que se emitió el 09 de enero de 2015, es decir, dos meses y medio después. De modo que, esta Corte constata que, la accionante no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso y tuvo una participación activa en el impulso de este.

**c) Conducta de las autoridades judiciales**

53. La accionante alegó que el TDCA no calificó las peticiones presentadas en el año 2004, 2005 y 2007. Sin embargo, de la revisión del expediente, únicamente se constata la demanda presentada el 08 de diciembre de 2010 ante el TDCA de Guayaquil. No obstante, el TDCA de Guayaquil se inhibió de conocer la causa el 16 de junio de 2011, al ser incompetente en razón del territorio y remitió el proceso al TDCA de Cuenca el 28 de junio de 2011, quien calificó la demanda en auto de 19 de julio de 2011. Con relación a ello, esta Corte considera que el tiempo transcurrido entre la presentación de la demanda y su calificación por parte del TDCA, en principio, no resultaría imputable a la autoridad judicial al tratarse de una inhibición de competencia. Por otra parte, la accionante no ha señalado el incumplimiento de un plazo concreto en la etapa de calificación de la demanda, ni en otra etapa puntual del proceso, que pueda ser imputable al TDCA.

**d) Afectación generada en la situación jurídica de la accionante**

---

<sup>24</sup> Fojas 25, 45 del expediente.

<sup>25</sup> Fojas 37,54,57 del expediente.

<sup>26</sup> Fojas 67-70 del expediente.

<sup>27</sup> Foja 147 del expediente.

<sup>28</sup> Foja 166 del expediente.

<sup>29</sup> Foja 427 del expediente.

54. Por lo expuesto, esta Corte no constata que el tiempo que duró el proceso en el TDCA haya atentado contra algún derecho de la accionante o contra su situación jurídica. En consecuencia, tras verificar los cuatro elementos referidos en esta sección, no se determina que el TDCA haya emitido su decisión fuera de un plazo razonable. Por lo tanto, el TDCA no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante.

**ii. Sobre la resolución del recurso de casación**

**a) Complejidad del asunto**

55. En este caso, la Sala Nacional en mérito de los cargos debía revisar el cargo casacional que fue admitido en la fase correspondiente. Por otro lado, el número de sujetos era el propio de un recurso de casación, sin que hubiese existido una pluralidad extraordinaria. En conclusión, no se trataba de un asunto revestido de complejidad.

**b) Actividad procesal del interesado**

56. La accionante manifestó que había solicitado por 8 ocasiones que se dicte sentencia, no obstante, la misma se emitió 6 años después de haberse admitido el recurso. De la revisión del expediente, esta Corte constata que la accionante requirió que se dicte sentencia por tres ocasiones en 2019,<sup>30</sup> una ocasión en 2020,<sup>31</sup> dos ocasiones en 2021<sup>32</sup> y dos ocasiones en 2022.<sup>33</sup> En consecuencia, esta Corte observa que la accionante actuó con la diligencia debida para el impulso de la causa y para obtener una respuesta célere en un plazo razonable.

**c) Conducta de las autoridades judiciales**

57. La accionante refiere que la Sala Nacional incurrió en una violación a la tutela judicial efectiva porque se tardó 6 años en dictar sentencia. Por su parte, los jueces de la Sala Nacional expusieron que, a partir del 20 de enero de 2021, que se designaron a los jueces, las causas se han resuelto en orden cronológico. Al respecto, esta Corte ya ha referido que los cambios de personal en las judicaturas, sin que exista de por medio otra circunstancia extraordinaria, no obstan ni eximen de la responsabilidad que tienen

---

<sup>30</sup> Escrito de 03 de julio de 2019 (f. 13); escrito de 25 de julio de 2019 (f. 14) y escrito de 06 de septiembre de 2019 (f. 15).

<sup>31</sup> Escrito de 21 de octubre de 2020 (f. 18).

<sup>32</sup> Escrito de 09 de abril de 2021 (f. 20) y escrito de 31 de agosto de 2021 (f. 22).

<sup>33</sup> Escrito de 16 de marzo de 2022 (f. 24) y escrito de 27 de abril de 2022 (f.26).



los órganos jurisdiccionales, en este caso la Sala Nacional, de dar trámite oportuno y expedito al caso en particular.<sup>34</sup>

58. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte observa que la accionante no ha señalado ningún incumplimiento concreto de los plazos que pueda ser imputable a la Sala Nacional. Al contrario, únicamente se limita a afirmar que la Sala Nacional se tardó 6 años en dictar sentencia. Por lo tanto, este Organismo considera que la sentencia se dictó en un tiempo promedio tomando en cuenta la característica alta carga procesal por parte de las autoridades judiciales de la Sala Nacional y que las causas se despachan en atención al orden cronológico.

**d) Afectación generada en la situación jurídica de la accionante**

59. Finalmente, la accionante manifestó que la demora en la emisión de la sentencia de casación, le impidió ejercer “su derecho constitucional a la propiedad sobre la Hacienda El Paraíso y les ha causado afectaciones en su patrimonio personal y familiar” y otros gastos devenidos del proceso judicial.
60. Si bien esta Corte, en el párrafo 47 ut supra, declaró que la Sala Nacional vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes; no obstante, esto no implica que se haya denotado que producto de la resolución del recurso de casación se haya afectado su situación jurídica. Igualmente, si bien la accionante ha referido que el retardo en la emisión de la sentencia le ha impedido ejercer su derecho a la propiedad, entre otras cuestiones, esta Corte observa que las mismas no han sido acreditadas. En virtud de lo anterior, esta Corte concluye que la Sala Nacional no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante.

## **6. 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. Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección **1979-22-EP**.

**2. Declarar** que la sentencia dictada el 27 de junio de 2022 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas

---

<sup>34</sup> CCE, sentencia 593-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr.75 y sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 58.



y derechos de las partes consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución.

**3. Como medida de reparación se dispone:**

**3.1.** Dejar sin efecto la sentencia de 27 de junio de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

**3.2.** Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, para que otro tribunal de la misma Corte, designado por sorteo, resuelva sobre el vicio de casación admitido a trámite, planteado en el recurso de casación interpuesto.

**4. Notifíquese, publíquese y cúmplase**



Jhoel Escudero Soliz  
**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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de octubre de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



197922EP-85542



**Caso Nro. 1979-22-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

***Documento firmado electrónicamente.***

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS  
**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)**



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA  
SALTOS CISNEROS**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho  
**DIRECTORA (E)**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Atención ciudadana  
Telf.: 3941-800  
Ext.: 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

JV/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.