

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

3-17-EI/25 En el Caso No. 3-17-EI Se desestima la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de justicia indígena No. 3-17-EI.....	2
2275-21-EP/25 En el Caso No. 2275-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2275-21-EP.....	29
4-25-CP/25 En el Caso No. 4-25-CP Se declara procedente la propuesta de consulta popular 4-25-CP, al cumplir con los requisitos y parámetros del control constitucional formal y material previstos en la Constitución y la LOGJCC.	45
2955-21-EP/25 En el Caso No. 2955-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2955-21-EP.....	62
90-22-IN/25 En el Caso No. 90-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 90-22-IN.....	75
286-22-EP/25 En el Caso No. 286-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 286-22-EP.....	95

AUTO:

Caso 6-25-RC Se avoca conocimiento del caso 6-25-RC, Reforma Constitucional, presentada por Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República	107
--	-----



Sentencia 3-17-EI/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 05 de junio de 2025

CASO 3-17-EI

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

SENTENCIA 3-17-EI/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, presentada por Luis Amable Gualán Andrade, de la comuna de Guaguelpamba, en contra de la decisión tomada por la Asamblea General de la Comuna Bucashi Tun Tun en la que se decidió que María Romelia Guayllas Guayllas era la dueña del predio “Condorpeña”. Este Organismo encuentra que la decisión no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de juez competente y de motivación.

Índice

1.	Antecedentes procesales.....	
1.1.	Antecedentes de la causa de origen	
1.2.	Procedimiento ante la Corte Constitucional	
2.	Competencia.....	
3.	Fundamentos de los sujetos procesales	
3.1.	Del accionante Luis Amable Gualán Andrade.....	
3.2.	Fundamentos de la comuna Bucashi Tun Tun	
3.3.	Fundamentos de los <i>amicus curiae</i> y terceros con interés	
3.3.1.	Intervención de Romelia Guayllas	
3.3.2.	Fundamentos del <i>amicus curiae</i> de Pedro Aguagallo	
3.3.3.	Fundamentos de la <i>amicus curiae</i> Sandy Paola Tocagón Tambi.....	
4.	Cuestiones previas.....	
4.1.	Improcedencia de las medidas cautelares solicitadas	
4.2.	¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?	
5.	Planteamiento de los problemas jurídicos	
6.	Resolución de los problemas jurídicos.....	
6.1.	¿La decisión de la comuna Bucashi Tun Tun vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial reconocido en el artículo 76.3 de la Constitución al haber resuelto un caso en donde quienes reclamaban la propiedad de un bien ubicado en la comuna Bucashi eran comuneros de la comuna de Guaguelpamba?	

- 6.2. ¿La resolución impugnada emitida por la comuna Bucashi Tun Tun vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76.7.1 de la Constitución?
7. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes de la causa de origen

1. El 7 de marzo de 2016, María Romelia Guayllas Guayllas (“**Romelia Guayllas**”) presentó una demanda en contra de Luis Amable Gualán Andrade (“**Luis Gualán**”), en la comuna de Bucashi Tun Tun (“**comuna Bucashi Tun Tun**”). En su demanda solicitó que las autoridades decidan quién es el dueño legítimo del predio denominado Condorpeña,¹ que se encuentra en la comuna Bucashi Tun Tun. Tanto Romelia Guayllas como Luis Gualán son comuneros de la comuna Guaguelpamba.² Las dos comunas se encuentran en la parroquia de San Lucas, en la provincia de Loja.
2. El 11 de marzo de 2016, la Asamblea General de la comuna Bucashi Tun Tun se reunió para decidir si la denuncia de Romelia Guayllas debía ser tratada por la comuna. La moción elevada para este efecto fue aceptada de forma unánime.³
3. El 28 de abril de 2016, se instaló nuevamente la Asamblea General para tratar el problema relacionado con el predio Condorpeña.⁴

¹ De acuerdo con la promesa de compraventa que se celebró frente a un notario, el predio se denomina “Condorpeña”, aunque en el expediente constitucional se observa que se usan diversas formas para escribir dicho nombre. Por lo tanto, la Corte Constitucional se referirá al mismo como “Condorpeña” en el texto, a menos que sea una cita textual, donde se utilizará la versión que conste en el documento original.

² Expediente constitucional, oficio S/N de la comuna Bucashi Tun Tun de fecha de 19 de mayo de 2017: “En cuanto al literal (a): Los señores Luis Amable Gualán Andrade y la señora Romelia Guayllas son de la comunidad de Guaguelpamba [...]”, foja 11.

³ Expediente constitucional, “Acta Nro. 1”, 11 de marzo de 2016, foja 40.

⁴ Expediente constitucional, “Acta Nro. 2”, 28 de abril de 2016, foja 42. En esta ocasión la Asamblea General discutió sobre la presunta posesión del predio Condorpeña y se refirieron a la promesa de compraventa celebrada entre los padres de Luis Gualán y los padres de Romelia Guayllas. Así consideraron que: “PRIMERO: Que el terreno denominado Córdor Peña de acuerdo a las versiones de los testigos fue compra realizada por el Sr. Antonio Guayllas en derechos y acciones, de igual manera lo hizo (sic) el Sr. Juan Manuel Gualán y nunca siguieron el inventario, por lo que le correspondía la mitad a cada uno no todo el lote hay una confusión (sic). SEGUNDA: Durante los 40 años nunca reclamo (sic) el papá del Sr. (sic) Amable Gualán, el (sic) se mantenía con lo que le correspondía respetando los linderos. Tercera: Que el Sr. Amable Gualán, se aprovecha [de] la muerte de su padre para decir que el (sic) es el dueño del predio actualmente”. Según lo recogido en el acta, en esta ocasión, Luis Gualán asistió a la reunión y manifestó que su padre había “comprado el terreno con escritura en derechos y acciones, con los linderos mayores, si es verdad (sic) que mi padre utilizaba la mitad de ese terreno lo que el Sr. Antonio Guayllas no dejaba de utilizar y mi padre nunca reclamo (sic), pero como soy hijo legítimo me corresponde a mí por eso estoy reclamando”. Sin embargo, no consta la firma de Luis Gualán entre los asistentes. Adicionalmente, la reunión contó con la participación de varios testigos.

4. El 7 de junio de 2016, la Asamblea General de la comuna Bucashi Tun Tun resolvió sobre el predio Condorpeña.⁵ En la resolución la Asamblea General ordenó lo siguiente:

RESUELVE: a) Que el señor Luis Amable Gualán Andrade restituya de manera inmediata el terreno denominado “CONDORPEÑA”, ubicado en la parroquia San Lucas del cantón y provincia de Loja, a la señora María Romelia Guayllas Guayllas, con cédula de ciudadanía No. 1102712054, heredera del señor José Antonio Guayllas Guamán ya que si bien no presenta la escritura del dominio por fuerza mayor, los testigos son contundentes y concordantes al señalar que son poseedores por mas (sic) de treinta años, por lo tanto, el señor José Antonio Guayllas Guamán estuvo en posesión tranquila, pública, pacífica, ininterrumpida y con ánimo de señor y dueño por más (sic) de treinta años, por lo que la Comuna debe hacer respetar el derecho a la posesión de las tierras y con ello resguardar la armonía interna de la comunidad; b) Que para que se haga efectiva la restitución la comuna tomará posesión del predio CONDORPEÑA en el plazo máximo de 30 días, dentro del cual el señor Luis Amable Gualán Andrade deberá retirar la cerca de alambre de púas y una choza de tablas; c) La señora María Romelia Guayllas Guayllas devuelva los gastos realizados en el terreno CONDORPEÑA por el señor Luis Amable Gualán Andrade, gastos que serán justificados con facturas; d) Para el día miércoles 15 de junio del 2016, a las 16h00 se convoca a una nueva Asamblea General de comuneros con la finalidad de que el señor Luis Amable Gualán Andrade dé a conocer el informe económico de los gastos; e) Que la presente resolución sirva de suficiente título a la señora María Romelia Guayllas Guayllas, por lo que se dispone se protocolice en una de las notarías públicas y se inscriba la presente resolución en el Registro de la Propiedad del cantón Loja.⁶

5. El 15 de junio de 2016, la Asamblea General se reunió para conocer sobre la ejecución de la sentencia, específicamente, para que Luis Gualán presente el informe de los gastos en los que incurrió cuando realizó mejoras en el predio, tal como se habría acordado en la anterior reunión. Luis Gualán no asistió a la reunión. Sin embargo, la Asamblea General dejó sentado que se ratificaba en la sentencia de 7 de junio de 2016.⁷

⁵ En el acta de la resolución, constan intervenciones de Luis Gualán y de Romelia Guayllas, pero solamente consta la firma de la segunda. Expediente constitucional, “Acta resolutive del conflicto sobre el predio ‘Condorpeña’ situado en la comuna Bucashi Tun Tun, parroquia San Lucas, cantón y provincia de Loja, pueblo kichwa Saraguro”, 7 de junio de 2016, foja 45.

⁶ Expediente constitucional, “Acta resolutive del conflicto sobre el predio ‘Condorpeña’ situado en la comuna Bucashi Tun Tun, parroquia San Lucas, cantón y provincia de Loja, pueblo kichwa Saraguro”, 7 de junio de 2016, foja 45.

⁷ Expediente constitucional, “Acta de sesión para ejecución de sentencia”, 15 de junio de 2016, foja 47. Aunque no consta la hora de inicio en el acta, la sesión se convocó para las 16h00 y se levantó “siendo las 19h00 aproximadamente”. De acuerdo con el acta, la Asamblea General indicó: “Transcurrido (sic) la hora de espera, al constatar que no llega el señor Luis Amable Gualán Andrade a esta asamblea, pese haber sido legal y públicamente invitado por haber estado presente en la Asamblea General anterior, los comuneros y comuneras y más asistentes a la Asamblea conjuntamente con el Cabildo de la comuna deciden declarar la rebeldía del señor Amable Gualán Andrade y se ratifican en la sentencia dictada por la Autoridad Comunitaria del siete de junio del año 2016”.

6. El 13 de agosto de 2016, el coordinador de justicia de la comuna de Guaguelpamba emitió un oficio dirigido a la presidenta del Cabildo de la comuna de Bucashi Tun Tun. En este oficio solicitó una reunión entre la directiva de la comuna de Guaguelpamba y de la comuna de Bucashi Tun Tun para “aclarar y definir las competencias que tenemos cada coordinación de Justicia Indígena”.⁸
7. El 23 de agosto de 2016, el presidente de la comuna de Guaguelpamba envió otro comunicado a la presidenta de la comuna de Bucashi Tun Tun, para solicitar una reunión urgente con respecto al conflicto entre Luis Gualán y Romelia Guayllas e invitó a las autoridades de la comuna a que se reúnan en la capilla de Guaguelpamba el 26 de agosto de 2016 a las 19h00.⁹
8. El 26 de agosto de 2016, la presidenta de la comuna Bucashi Tun Tun respondió al oficio enviado el 23 de agosto de 2016 e indicó que: “nuestra comuna no es para respaldar a ninguna persona, tampoco tenesmos (sic) compromisos, nos (sic) hemos actuado de acuerdo a la constitución (sic) y en forma imparcial con lo actuado de los testigos y personas mayores que conocen desde muchos años atrás [...]” e invitaron a las autoridades de la comuna de Guaguelpamba a reunirse en la casa comunal de la comuna Bucashi Tun Tun el 29 de agosto de 2016.¹⁰ De la revisión del expediente constitucional no consta información que permita determinar si las autoridades de las comunidades se reunieron en algún punto.
9. El 5 de junio de 2017, Luis Gualán envió un escrito a la comunidad de Bucashi Tun Tun, mediante el cual solicitó que la misma anule la decisión impugnada.¹¹

⁸ Expediente constitucional, S/N, 13 de agosto de 2016, foja 8. El Coordinador expuso varios puntos en su comunicado. Entre ellos destacó que Luis Gualán no estuvo presente en la Asamblea Resolutiva y que no fue invitado a la misma, que existía una promesa de compraventa inscrita en el Registro de la Propiedad, mientras que Romelia Guayllas no tenía una escritura que “si se ha extraviado debe existir una copia en la notaria (sic)” y que, aunque la decisión se emitió el 7 de junio de 2016, se la entregó a Luis Gualán el 12 de agosto de 2016.

⁹ Expediente constitucional, S/N, 23 de agosto de 2016, foja 8. En su comunicado, recordó a la presidenta de la comuna Bucashi Tun Tun que ni Luis Gualán ni Romelia Guayllas son parte de la comuna de Bucashi Tun Tun, sino que pertenecen a la comunidad de Guaguelpamba y que “el litigio entre las personas antes mencionadas no puede ser juzgado en su comuna porque ninguna de las partes es integrante de su comuna por lo que ustedes como comuna tendrían territorio pero no autoridad para juzgar, porque ustedes son autoridades comunales mas no autoridades parroquiales (...)”. Adicionalmente indicó que solicitó a Luis Gualán que no haga caso al oficio enviado el 20 de agosto de 2016, donde presume que las autoridades de la comuna Bucashi Tun Tun iban a cortar la cerca y “mover el bien inmueble existente en el lugar”. La comunicación de 20 de agosto de 2016, a la que se hace referencia a dicha visita no consta en el expediente constitucional.

¹⁰ Expediente constitucional, S/N, 26 de agosto de 2016, foja 12.

¹¹ Expediente constitucional, S/N, 5 de junio de 2017, fojas 15 a 17. Alegó que la misma vulneró el artículo 173 de la Constitución, la seguridad jurídica, el debido proceso y no se garantizó transparencia e imparcialidad. Art. 76 numeral 4, 7 literales a), b), i). Por lo tanto, solicitó la nulidad de la resolución de 7 de junio de 2016.

10. El 3 de agosto de 2017, la presidenta de la comuna Bucashi Tun Tun respondió al pedido de Luis Gualán e indicó que el denunciante dio su consentimiento para que se aplique el derecho consuetudinario, estuvo en la segunda convocatoria (de fecha 28 de abril de 2016) y aceptó que su padre había comprado la mitad del terreno en acciones y derechos.¹² Indicó que la resolución fue emitida respetando el debido proceso, sin dejar en indefensión al accionante y que los testimonios se dieron en presencia de la comunidad, y “conociendo que son personas que conocen con veracidad y sin ser familiares”.¹³ Por todo lo anterior, negaron la solicitud de nulidad de la resolución.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 24 de agosto de 2017, Luis Gualán presentó la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena con medida cautelar en contra de la decisión de 7 de junio de 2016. La causa fue signada con el número 3-17-EI.
12. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹⁴ avocó conocimiento de la causa 3-17-EI y la admitió a trámite.
13. El 3 de diciembre de 2020, el presidente de la comuna Bucashi Tun Tun solicitó que se señale el día y la hora de la audiencia para la resolución de la causa.¹⁵
14. El 17 de febrero de 2022, la causa se sorteó a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes. El 28 de abril de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento del caso 3-17-EI y dispuso: i) que el presidente de la comuna Bucashi Tun Tun remita copia simple del estatuto y reglamento interno, ii) que se remita el registro de asistencia de las sesiones de la Asamblea General de 11 de marzo, 28 de abril y 7 de junio de 2016; iii), que se remita la escritura pública de adjudicación del territorio a la comuna Bucashi Tun Tun; y, iv) que remita un mapa territorial que permita verificar la ubicación y el área del

¹² Expediente constitucional, S/N, 3 de agosto de 2017, foja 18. La comuna precisó que: “En lo referente de la (sic) jurisdicción y competencia de nuestra comuna, a que hace referencia el denunciante aduciendo que no ha dado su consentimiento para que se aplique el derecho consuetudinario esto es total mente (sic) falso por cuanto el sr. (sic) Luis Amable Gualán Andrade que en la segunda convocatoria [28 de abril de 2016] estuvo presente sin ninguna presión en presencia de más de 40 personas, públicamente reconoció y aceptó que era verdad que su padre Juan Manuel Gualán compro (sic) el terreno Cóndor peña (sic) del primer dueño la mitad en derechos y acciones, ase (sic) entender que después de que falleciera su padre Juan Manuel Gualán, él se atrevió a utilizar todo el lote (...)”. Adicionalmente, indicó que él devolvería el terreno si Romelia Guayllas devolvía los gastos en los que había incurrido.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por las ex juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y el ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

¹⁵ El presidente de la comuna realizó esta misma solicitud el 25 de agosto de 2021, 16 de noviembre de 2021 y 15 de marzo de 2022.

terreno Condorpeña y sus linderos.¹⁶ Adicionalmente, se ordenó la notificación al Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”).

15. El 12 de mayo de 2022, el presidente de la comuna Bucashi Tun Tun remitió todos los documentos solicitados en la providencia *ut supra*, menos la escritura pública de adjudicación del territorio de la comuna Bucashi Tun Tun debido a que “cabe señalar que no se hace la entrega de la escritura de adjudicación del territorio de la Comuna Bucashi- Tun Tun porque no existe territorio adjudicado a la comuna”. Sin embargo, del Estatuto de la comuna, se desprende que la misma está ubicada en la parroquia de San Lucas, en la provincia de Loja.
16. El 31 de mayo de 2022, el MAG remitió el estatuto y reglamento de la comuna Bucashi Tun Tun y señaló casillero para notificaciones.
17. El 14 de noviembre de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional convocó a audiencia pública en el caso 3-17-EI, la cual se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2022.¹⁷
18. El 29 de noviembre de 2022, Pedro Aguagallo (“*amicus curiae*”) presentó un escrito de *amicus curiae*.
19. El 4 de marzo de 2024, la jueza ponente solicitó a las partes que remitan un informe actualizado sobre la situación del terreno Condorpeña, que se informe quién se encuentra en posesión del mismo y si la comuna Bucashi Tun Tun ha emitido una nueva resolución sobre el tema.
20. El 13 y 14 de marzo de 2024, Luis Gualán y la comuna Bucashi Tun Tun respectivamente, presentaron los informes solicitados.¹⁸
21. El 28 de febrero de 2025, la jueza ponente designó al antropólogo Fernando García Serrano (“**perito**”) como perito en la causa, y le solicitó que responda a una lista de preguntas pertinentes al caso mediante la práctica de un peritaje.

¹⁶ Lo anterior, se solicitó para comprobar que el predio en disputa se encuentre dentro de la comunidad de Bucashi Tun Tun. Sin embargo, este Organismo deja constancia de que el predio Condorpeña no es propiedad comunitaria, sino que es un predio bajo propiedad privada que se encuentra dentro de la comuna de Bucashi Tun Tun.

¹⁷ A esta audiencia comparecieron el accionante Luis Amable Gualán Andrade, por sus propios derechos y en calidad de miembro del pueblo Kichwa Saraguro y miembro de la comunidad indígena de Guaguelpamba, junto con su abogado defensor, Ángel Cartuche Cartuche; las legitimadas pasivas, María Mercedes Lozado Saca, vicepresidenta de la Comuna Bucashi Tun Tun y Mariana Alegría Saca González, secretaria de la Comuna Bucashi Tun Tun, junto con su abogado patrocinador, Luis Fernando Sarango; la tercera interesada, María Romelia Guayllas Guayllas; y, como *amicus curiae*, la abogada Sandy Paola Tocagón Tambi, en calidad de vocera de la Red de mujeres kichwas defensoras de los derechos colectivos y de la naturaleza.

¹⁸ Ver párr. 42, *infra*.

22. El 4 de abril de 2025, el perito entregó su informe pericial. Dicho documento fue añadido al proceso y se corrió traslado con el mismo a las partes para su pronunciamiento.
23. El 6 de mayo de 2025, tanto la comuna Bucashi Tun Tun como el accionante presentaron sus observaciones al informe.¹⁹

2. Competencia

24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de conformidad con los artículos 171 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 65 y siguientes de la LOGJCC.

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante Luis Amable Gualán Andrade

25. El accionante alegó que la resolución impugnada vulneró sus derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente,²⁰ motivación,²¹ y recurrir,²² su derecho a la propiedad ancestral²³ y el derecho a la seguridad jurídica.²⁴
26. Argumentó que la comunidad le notificó por escrito de la decisión 66 días después, para “privarme de mi derecho de recurrir a la Corte Constitucional para interponer la acción extraordinaria de protección” ya que la resolución se emitió el 7 de junio de 2016 y la comuna le notificó con la misma el 12 de agosto de 2016. Por lo anterior, indicó que recurrió al Coordinador de Justicia de Guaguelpamba, quien envió una invitación y una insistencia de diálogo a las autoridades de Bucashi Tun Tun para resolver el conflicto.

¹⁹ El accionante indicó que el peritaje “no determina las formas como intervienen las autoridades comunitarias que tiene (sic) jurisdicción y competencia en un conflicto intercomunal como se trata del presente caso”. Por lo tanto, alega que la conclusión es “ambigua y oscura”. Adicionalmente, indica que es falso que existe una “segunda instancia” para la resolución de conflictos, porque las resoluciones de las comunas son “únicas y de última ratio”. Dice que las organizaciones como las que señala el perito intervienen cuando existe un conflicto interno y la comuna solicita la intervención. La comuna de Bucashi Tun Tun, por su lado, informó su conformidad con el informe presentado por el perito y solicitó que se lo tome en cuenta para la resolución del caso.

²⁰ Constitución, art. 76, numeral 7, literal k).

²¹ Constitución, art. 76, numeral 7, literal l).

²² Constitución, art. 76, numeral 7, literal m).

²³ Constitución, art. 57, numerales 4, 5 y 11 y art. 14 numeral 3 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

²⁴ Constitución, art. 82.

27. Alegó que desde esa fecha ha insistido verbalmente a las autoridades indígenas de Bucashi Tun Tun para que “no me perjudiquen en mi derecho a la propiedad y adopten una nueva resolución imparcial [...]”. Así, relató que el 5 de junio de 2017 solicitó que se declare la nulidad de la resolución, y que el 3 de agosto de 2017 le notificaron con la resolución que negó la nulidad y ratificó dicha resolución.
28. Argumentó que el proceso inició por una denuncia presentada por Romelia Guayllas, quien “de manera mañosa reclama una supuesta restitución de posesión de terreno que me pertenece por derecho ancestral en la sucesión de los derechos de mi padre”, ya que su familia ha vivido en el terreno desde 1976 cuando “adquirieron sus derechos y acciones”.²⁵ Asimismo, indicó que ha ocupado el bien desde el fallecimiento de su padre y aclaró que, a la fecha de la presentación de la causa frente a la Corte Constitucional, había transcurrido un año y ocho meses desde la muerte de su padre. Durante ese tiempo ha sembrado en el terreno, realizado mejoras y lo ha utilizado para pastar ganado, todo esto en una posesión “en forma permanente e ininterrumpida pacífica”.
29. Con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, el accionante indicó que, desde un inicio, las autoridades de la comuna Bucashi no eran competentes para conocer el pleito entre él y Romelia Guayllas, ya que son comuneros de Guaguelpamba y no pertenecen a la comuna de Bucashi Tun Tun. De igual forma, relató que las autoridades de Guaguelpamba nunca pudieron intervenir y que, por tanto, él no pudo acceder al trámite propio de su comuna. Así, indicó que:

Cuando acudí a una de las asambleas solamente lo hice para aclarar que no me sometía a dichas autoridades en razón de que no eran competentes para conocer y resolver este caso, ya que mis autoridades a quien debo mi respeto y obediencia son las autoridades de la comunidad de Guaguelpamba de la jurisdicción de San Lucas, esta ratificación consta claramente cuando las mismas autoridades de la comunidad de Bucashi Tun Tun certifican claramente que mi persona y la denunciante no somos de la comunidad de Bucashi, entonces como (sic) es que se atrevieron a resolver este caso sin que fuéramos (sic) miembros de dicha comunidad es lo que la Corte debe resolver [...].

30. Adicionalmente, indicó que, aunque una persona puede tener terrenos en otras comunidades, los jueces competentes en este caso son las autoridades de la comuna de la que proviene, y no del lugar donde se da el conflicto.

²⁵ En el expediente constitucional, en fojas 3 a 7, constan los documentos notarizados de fecha 25 de noviembre de 1976 de una promesa de compraventa del predio Condorpeña celebrado entre Isidro Guayllas Sorosanga y su esposa Francisca Medina Gualán, a favor de Juan Manuel Gualán Andrade y su esposa María de Jesús de Andrade. La porción otorgada de acuerdo con la escritura “tiene cerca de una cuadra por cabida o extensión”.

31. Sobre el derecho a la motivación, el accionante argumentó que la resolución impugnada no identifica las normas ni costumbres mediante las cuales se tomó la decisión, y que la misma se realizó tomando en cuenta los testimonios de familiares y allegados de Romelia Guayllas. También indicó que no se ha justificado cómo el conflicto estaba afectando la armonía de la comuna Bucashi Tun Tun. Así, consideró que la resolución:

[...] carece de motivación porque no se enuncian las normas y principios constitucionales ni se establece cual (sic) son las costumbres y tradiciones que aplicaron para resolver el presente caso. Solo hacen notar que actuaron con beneficio a favor de la señora Romelia Guayllas en contra de mis derechos, es decir las pruebas y testimonios supuestos fueron dados por los familiares de la señora Romelia Guayllas, y con esas pruebas resolvieron en mi contra despojándome de mi derecho de posesión que reclamo mediante esta acción extraordinaria de protección.

32. Con respecto al derecho a la propiedad ancestral, el accionante arguyó que la decisión de otorgar el predio Condorpeña a Romelia Guayllas vulneró su derecho en tanto que la decisión de la comuna interrumpe su derecho de posesión ancestral y que con la misma se pretendió: “dejarme sin mi propiedad que es la que me sirve como fuente de vida porque de ella sobrevivo”.
33. En relación con el derecho a la seguridad jurídica, el accionante argumentó que la decisión lesiona los derechos del accionante y no “se cumple con el espíritu de hacer justicia indígena” de acuerdo con el artículo 171 de la Constitución. Indicó que la sentencia 1-15-EI/21 y acumulado estableció que la legitimación de la comunidad para tomar una decisión implica necesariamente una relación directa, lo cual no existe en este caso porque las personas involucradas en la disputa son de la comuna de Guaguelpamba.
34. Asimismo, afirmó que correspondía que se haga una coordinación entre las dos comunidades, para que se pueda decidir sobre este conflicto y que al no suceder esto, quedó en estado de indefensión.
35. Adicionalmente, solicitó que, como medida cautelar, se disponga la suspensión inmediata de los efectos jurídicos de la resolución impugnada.
36. Finalmente, el accionante solicitó a la Corte que acepte la acción extraordinaria de protección, que se declare la vulneración de sus derechos y la nulidad de la resolución de 7 de junio de 2016.

3.2. Fundamentos de la comuna Bucashi Tun Tun

37. La comuna Bucashi Tun Tun alegó que la demanda no debió ser admitida por la Corte Constitucional, puesto que fue presentada de forma extemporánea. Esto en tanto afirman que la resolución de la comuna es de 7 de junio de 2016 frente a la cual el accionante, el 5 de junio de 2017, presentó una solicitud de nulidad “como artimaña” para recibir una respuesta y presentar la demanda de acción extraordinaria de protección.
38. Asimismo, la comuna Bucashi Tun Tun señaló que se observó todo el procedimiento y el debido proceso en la resolución del conflicto y que el accionante estuvo presente en todas las reuniones de la Asamblea General.²⁶ Señaló que el predio se encuentra en la comuna Bucashi e indicó que el ámbito de la justicia indígena no puede ser contrario a la práctica general de tener competencia por el territorio.
39. Señaló que en la Asamblea General escucharon testimonios de personas mayores que conocen la historia del predio. De igual manera, indicó que se puede tener un terreno en otra comunidad, pero que la persona debe someterse a la jurisdicción de la comuna donde está el predio.
40. Asimismo, alegó que cuando existe un conflicto entre dos familias que se desarrolla dentro de un ámbito territorial, el mismo va en contra de la tranquilidad y de la relación horizontal de la comunidad. Así, el conflicto entre Romelia Guayllas y Luis Gualán causó una alteración a la vida cotidiana de la comunidad.
41. Señaló que no existe un recurso que se pueda interponer frente a la resolución de la Asamblea General y que dejar sin efecto la resolución implicaría dejar sin valor alguno todas las reuniones y el tiempo que se ha invertido como comuna en dicha resolución. Así, comentó que dejarla sin efecto sería equivalente a “decir que no somos serios en el asunto”. Indicó que para recurrir existe la acción extraordinaria de protección frente a decisiones de la justicia indígena que se puede presentar frente a la Corte Constitucional, dentro de los 20 días siguientes de la emisión de la resolución, lo que no sucedió en este caso.
42. Sobre la firma en las actas de la Asamblea General, durante la audiencia frente a este Organismo, alegó que, contar con la firma de las partes sería lo óptimo, sin embargo, esto no siempre sucede. Señaló además, que en muchas comunidades los procesos son orales, por lo que no es necesario que exista una constancia de asistencia.²⁷

²⁶ Audiencia pública frente a este Organismo, minutos 30 y 32 con 35 segundos, en los que el abogado de la comuna mencionó que el accionante estuvo en las reuniones de 11 de marzo de 2016, 28 de abril de 2016 y 7 de junio de 2016.

²⁷ Audiencia pública frente a este Organismo, minuto 56 segundo 13 hasta minuto 58 segundo 20 en respuesta a una pregunta de la jueza ponente.

43. En su escrito de 14 de marzo de 2024, la comuna Bucashi Tun Tun indicó que, a la fecha, Luis Gualán se encuentra en posesión del terreno y que “ha decidido esperar el pronunciamiento que se emane de la Corte Constitucional, con el objetivo de evitar enfrentamientos entre nuestros comuneros y el accionante, debido a su beligerancia”. Asimismo, indicó que no se ha emitido una nueva resolución sobre el asunto.

3.3. Fundamentos de los *amicus curiae* y terceros con interés

3.3.1. Intervención de Romelia Guayllas

44. En la audiencia intervino como tercera interesada la señora Romelia Guayllas quien indicó que estaba de acuerdo con todo lo expuesto por el abogado de la comuna Bucashi Tun Tun.

3.3.2. Fundamentos del *amicus curiae* de Pedro Aguagallo

45. Pedro Aguagallo, en su calidad de ex asesor del Movimiento Indígena y Campesino de la provincia de Tungurahua, de 2016 a 2019, comentó sobre: i) la competencia de las autoridades indígenas; ii) los recursos horizontales y verticales frente a las decisiones de las autoridades indígenas; y, iii) el respeto hacia las decisiones indígenas.
46. Con respecto a la competencia de las autoridades indígenas, indicó que: “son autoridades indígenas quienes han sido designados por la Asamblea General de una comunidad, pueblo o nacionalidad, para la administración de un territorio ancestral” y que la Asamblea General también tiene autoridad y tiene función jurisdiccional. Asimismo, consideró que las autoridades de la comuna Bucashi Tun Tun y su Asamblea General tienen “competencia absoluta” para conocer y resolver los conflictos que afecten a la armonía de una persona, familia o de la comunidad y que por esto resolvieron el conflicto entre Luis Gualán y Romelia Guayllas.
47. Así, argumentó que: “[...] toda persona que tenga bienes dentro de una comunidad se somete a los derechos y obligaciones que estas conlleven, para lo cual realizan una solicitud a la comunidad para ser beneficiarios de los diferentes derechos que garantizan la comunidad”. Y que, dado que el conflicto surgió entre dos personas que tenían un bien inmueble en la comuna de Bucashi Tun Tun, las autoridades competentes eran las de dicha comuna y no las de Guaguapamba.
48. En relación con los recursos horizontales y verticales, el *amicus curiae* señaló que, conforme con las prácticas y conocimientos ancestrales, se puede pedir ampliaciones o aclaraciones de las sentencias, pero que “no es posible hablar de la nulidad de una decisión de la autoridad indígena” ya que las decisiones surgen de un análisis profundo

del llaki con una participación de las personas de la Asamblea General y que se busca el retorno de la armonía en el territorio donde existe el conflicto.

49. Finalmente, comentó que el control de las decisiones de justicia indígena que debe realizar la Corte, debe hacerse en observancia al principio de la interculturalidad, de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

3.3.3. Fundamentos de la *amicus curiae* Sandy Paola Tocagón Tambi

50. Sobre la incompetencia alegada por el accionante señaló que, a su criterio, la comuna Bucashi Tun Tun tenía competencia para resolver el conflicto a pesar de que los comuneros Luis Gualán y Romelia Guayllas eran de otra comunidad.
51. Expuso que las comunidades indígenas tienen autonomía territorial y un régimen comunitario, que involucra la creación y aplicación de normas de convivencia. Así, la comuna decide sobre las necesidades de todos y, por ejemplo, se ocupa de que todos los comuneros tengan acceso al derecho al agua. Por lo tanto, son competentes si se trata de tierras que están dentro de sus territorios, aún si el dueño del predio sea parte de otra comunidad.
52. Indicó que podría existir un llaki con respecto a un predio entre comuneros que no pertenecen a la comunidad, pero que dicho tema podría incomodar y no permitir que exista una buena convivencia entre los comuneros.
53. Finalmente, señaló que, en su experiencia, no existe un recurso de nulidad de una resolución de una autoridad indígena ya que la decisión está validada.

4. Cuestiones previas

4.1. Improcedencia de las medidas cautelares solicitadas

54. Con respecto a la solicitud de medidas cautelares contenidas en el párrafo 35 *supra*, el artículo 27 de la LOGJCC establece que “no procede cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos”: Así, debido a la naturaleza de la presente garantía jurisdiccional, se colige que la limitación referida también es aplicable a la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. Por lo tanto, no corresponde analizar su fundamento y la solicitud es rechazada *in limine*.²⁸

²⁸ CCE, sentencia 1-21-EI/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 27.

4.2. ¿La resolución impugnada constituye una decisión de autoridad indígena en ejercicio de funciones jurisdiccionales?

55. El primer inciso del artículo 171 de la Constitución prescribe que:

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales.

56. Por lo anterior y previo a continuar con la resolución de la causa, al igual que en otros pronunciamientos,²⁹ esta Corte debe verificar si concurren los requisitos dispuestos en el artículo 171 de la Constitución, a saber: i) si la decisión impugnada emanó de una autoridad indígena con legitimidad para resolver ii) un conflicto interno mediante la aplicación de tradiciones ancestrales y derecho propio. Solamente si la resolución impugnada cumple con los antedichos requisitos, es objeto de la presente garantía.

57. Con respecto al **primer requisito**, este Organismo considera que el análisis de la legitimidad de la autoridad indígena podría incidir en el examen de fondo del caso, puesto que las alegaciones del accionante se dirigen a cuestionar la competencia de la autoridad indígena. Así, esta Corte en otros pronunciamientos ha dividido el análisis de legitimidad y competencia en cuestión previa y problema jurídico, respectivamente. Sin embargo, para evitar que exista un pronunciamiento anticipado sobre el fondo, en la cuestión previa, se abordarán las dos cuestiones en un solo problema jurídico, ya que se observa que un cargo de la demanda ataca la competencia. Por lo tanto, en este acápite, solamente se comprobará la concurrencia del segundo requisito, esto es, la existencia o no de un conflicto interno.³⁰

58. Con respecto al **segundo requisito**, esta Corte ha identificado en su jurisprudencia el “conflicto interno” de la siguiente manera:

[...] para dilucidar que se trata de un conflicto en los términos del artículo 171 de la CRE se debe considerar que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios: **(i)** que afecte el entramado de relaciones comunitarias, **(ii)** tenga una implicación en la

²⁹ Ver, CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párrs. 82-113; CCE, sentencia 2-14-EI/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 79 y 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párrs. 27 y 28, CCE sentencia 8-22-EI/24, 9 de mayo de 2024, párr. 30.

³⁰ CCE, sentencia 2-22-EI/25, 09 de enero de 2025, párr. 42: “[...] Por ello y con la finalidad de evitar que se emita un pronunciamiento previo sobre el fondo en este acápite, resulta pertinente abordar ambas cuestiones en un problema jurídico; esto, siempre que se encuentre que los cargos de la demanda atacan la competencia de la autoridad indígena demandada. En ese sentido, el análisis de cuestión previa se limitará a verificar la existencia o no de un conflicto interno.”

armonía y en la paz de la comunidad, (iii) que ocasione una afectación en la convivencia de sus miembros o entre quienes habiten en ella, (iv) altere o distorsione relaciones entre sus integrantes y, finalmente, (v) que se advierta que la comunidad, mediante sus tradiciones y derecho propio, ha conocido y resuelto casos como el que se discute, es decir, que sea parte de su costumbre hacerlo.³¹

59. Sobre lo anterior, esta Corte ha indicado que, “la verificación de la existencia de un conflicto interno, por su parte, es—en esencia—un análisis casuístico”³² y que “de forma general se puede afirmar que toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades indígenas, resuelve un conflicto interno [...]”.³³ Este análisis casuístico debe valorar varios elementos, como explorar los asuntos que el derecho propio ha entendido “como relativos a su libre determinación y autonomía, a su convivencia interna, o a sus formas de organización social”.³⁴ Esto, en conjunto con las pautas jurisprudenciales mencionadas en el párrafo 58 *supra* debe ser revisado, aunque este Organismo ha advertido que los elementos para valorar la existencia o no de un conflicto interno no pueden ser entendidos como un test a ser aplicado de forma estricta, que pueda desplazar la obligación de la Corte de hacer un análisis casuístico, ya que son guías referenciales que sirven para el análisis caso a caso.³⁵
60. En este marco, la resolución de la comuna Bucashi Tun Tun cumple con los elementos i) y ii) del párrafo 58 *supra*. Así, la decisión se tomó con respecto a un predio que se encuentra dentro de la comuna lo cual puede afectar el entramado de relaciones comunitarias, con un impacto en la armonía y la paz de la comunidad. Esta Corte considera que el conflicto entre Luis Galán y Romelia Guayllas, que, aunque son miembros de la comuna Guaguelpamba versa sobre un predio que se ubica en la comuna Bucashi Tun Tun por lo que su conflicto se ha desarrollado en su territorio lo cual ha impactado en la armonía de dicha comunidad a punto de provocar un llaki, tal como fue mencionado por la comunidad en su informe. En consecuencia, esta Corte reconoce que se cumple el segundo elemento al identificarse un conflicto interno. En conclusión, al cumplirse con el segundo requisito del artículo 171 de la Constitución,

³¹ CCE, sentencia 1-12-EI/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 108.

³² CCE, sentencia 2-19-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 20.

³³ CCE, sentencia 2-14-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 89.

³⁴ CCE, sentencia 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 57.

³⁵ *Ibíd.*: “58. Es importante aclarar que los elementos que han sido adoptados por este Organismo para valorar la existencia o no de un conflicto interno, no pueden ser entendidos como un test a ser aplicado de manera estricta, ni pueden desplazar la obligación de la Corte de realizar un análisis casuístico. Estos elementos son guías referenciales que sirven para analizar, caso a caso, los hechos y las decisiones adoptadas por una autoridad indígena”.

la resolución objeto de esta acción iniciada por Luis Gualán es susceptible de ser impugnada mediante la presente acción y corresponde su análisis.³⁶

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

61. La acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena tiene como objeto la protección de los derechos constitucionales de todas las personas que están inconformes con la decisión de una autoridad indígena en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales por violar derechos constitucionales. Asimismo, busca la protección de las mujeres que hayan sufrido discriminación por dicha condición dentro de estos procesos.³⁷
62. Este Organismo ha enfatizado que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a crear y aplicar su derecho propio o consuetudinario y que esto debe ser entendido dentro del reconocimiento del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural. Así, “no se puede concebir al derecho indígena como una jurisdicción única debido a la existencia de una gran diversidad de comunidades, pueblos y nacionalidades, cada una con características e identidad propia, así como una cosmovisión especial”.³⁸ Por eso, el análisis que se debe hacer sobre la justicia indígena no debe ser “uniforme, estandarizado y rígido, sino que amerita un examen individualizado del derecho propio que se discuta”.³⁹
63. En el caso *sub judice*, el accionante alega que la resolución dictada el 7 de junio de 2016 por la comuna Bucashi Tun Tun vulneró sus derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un juez competente, motivación, recurrir, su derecho a la propiedad ancestral y el derecho a la seguridad jurídica.
64. Tanto en la demanda como en la audiencia pública, el accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del juez competente dado que las autoridades de la comuna Bucashi Tun Tun no eran

³⁶ De igual manera, la Corte considera importante aclarar que el análisis que se realiza en esta sección se limita a verificar que la naturaleza de la decisión permite el conocimiento de la misma a través de la garantía de la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena y no implica un pronunciamiento sobre la competencia de las autoridades indígenas para resolver o no un conflicto.

³⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, artículo 65.

³⁸ CCE, sentencia 8-22-EI/24, 9 de mayo de 2024, párr. 25.

³⁹ *Ibid.* Adicionalmente, esta Corte considera importante recordar que, sobre la interculturalidad, se ha establecido lo siguiente: “33. La interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tienen lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado constitucional” en CCE, sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 33.

competentes para conocer el conflicto suscitado entre él y Romelia Guayllas, ya que, a pesar de que el predio estaba en la comuna de Bucashi Tun Tun, los dos pertenecen a la comuna de Guaguelpamba.

65. En razón a lo expuesto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La decisión de la comuna Bucashi Tun Tun vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial reconocido en el artículo 76.3 de la Constitución al haber resuelto un caso en donde quienes reclamaban la propiedad de un bien ubicado en la comuna Bucashi Tun Tun eran comuneros de la comuna de Guaguelpamba?
66. Asimismo, el accionante alega que la resolución de la Asamblea General de Bucashi Tun Tun vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación dado que en su contenido no explica ni cita el derecho propio o consuetudinario que fue utilizado por las autoridades para llegar a su decisión, ni explica cómo el conflicto estaría causando una disrupción en la armonía de la comuna. Asimismo, indica que la misma se basó en testimonios de familiares de Romelia Guayllas, por lo cual la resolución no sería imparcial.
67. Con respecto a lo primero, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: ¿La resolución impugnada, emitida por la comuna Bucashi Tun Tun, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76.7.1?
68. Sobre la falta de imparcialidad de la resolución por haberse basado en testimonios de familiares de Romelia Guayllas, este Organismo encuentra que no le compete realizar una valoración del peso que podría haber dado la autoridad indígena a los testimonios o elementos probatorios que se presentaron en la Asamblea General, por lo que no se plantea un problema jurídico al respecto.
69. Adicionalmente, alega que la comunidad no le notificó de la decisión por escrito sino hasta después de 66 días de haber sido tomada. En relación a este argumento, este Organismo no encuentra un cargo completo ya que el accionante no justifica cómo esta omisión de notificar por escrito la sentencia, habría vulnerado su derecho a recurrir o a presentar las acciones que consideraba le asistían. Por lo anterior, este Organismo se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.
70. Por otro lado, el accionante alega que la resolución impugnada también vulnera su derecho a la propiedad ancestral, al haberle privado del terreno que su familia ha ocupado desde 1976. En este sentido, la Corte considera que el cargo del accionante no está dirigido a una determinación sobre el derecho a la propiedad ancestral, sino que espera que este Organismo realice un análisis específico de propiedad privada que

implicaría un pronunciamiento de a quién pertenece el terreno de Condorpeña lo cual a su vez implicaría que la Corte realice un análisis de la suficiencia de los medios probatorios presentados en el proceso de justicia indígena. Al respecto, la Corte ha indicado que este estudio escapa de la competencia de este Organismo dentro de esta acción, y por lo tanto, se inhibe de analizar dicho argumento.⁴⁰

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La decisión de la comuna Bucashi Tun Tun vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial reconocido en el artículo 76.3 de la Constitución al haber resuelto un caso en donde quienes reclamaban la propiedad de un bien ubicado en la comuna Bucashi eran comuneros de la comuna de Guaguelpamba?

71. El artículo 76 de la Constitución reconoce que: “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el debido proceso”. Lo anterior viene acompañado de una lista de garantías entre las cuales se cuenta la garantía de ser juzgada o juzgado por un juez competente e imparcial.
72. La Corte ha establecido que, en concordancia con el artículo 57 de la Constitución, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen la potestad de practicar su derecho propio, con el límite establecido por los derechos fundamentales, con autonomía “[...] en lo que atañe a los procedimientos de solución de sus conflictos internos, pero también establece que esta autonomía debe estar limitada por el derecho al debido proceso”.⁴¹
73. Así, la Corte ha considerado que en los casos de justicia indígena: “el derecho al debido proceso y sus garantías deben ser comprendidos en forma intercultural, es decir, discerniendo los elementos comunes y diferenciales entre la cultura mestiza y la cultura indígena a fin de brindarles igual consideración y respeto”,⁴² lo anterior, en línea con el artículo 66.1 de la LOGJCC.⁴³
74. Por lo tanto, este Organismo ha establecido que, aunque el respeto al debido proceso constituye un límite a la autonomía normativa de las colectividades indígenas, el debido proceso y sus garantías deben ser interpretadas de forma intercultural. Así,

⁴⁰ CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 67.

⁴¹ *Ibid*, párr. 47.

⁴² *Ibid*, párr. 50.

⁴³ LOGJCC, art. 66.1: “La Corte Constitucional deberá respetar los siguientes principios y reglas: 1. Interculturalidad. - El procedimiento garantizará la comprensión intercultural de los hechos y una interpretación intercultural de las normas aplicables a fin de evitar una interpretación etnocéntrica y monocultural [...]”.

para: “[...] determinar si el derecho al debido proceso ha sido vulnerado, se ha de tener en cuenta que, en algunos casos, aquellas reglas de garantías podrían ser, en mayor o menor medida, incompatibles con las peculiaridades procedimentales propias de la cultura indígena”.⁴⁴ De esta forma, el análisis de esta Corte no se concentrará en la transgresión formal de una garantía al debido proceso, sino que apuntará su análisis a si se ha vulnerado el derecho al debido proceso.⁴⁵

75. En este sentido, el artículo 76 numeral 3 de la Constitución prescribe que: “[...] Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente [...]”. De igual forma, el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución establece que una de las garantías del derecho a la defensa es ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.
76. Adicionalmente, el artículo 171 de la Constitución, indica que: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial [...]”.
77. El accionante de la presente acción extraordinaria de protección alegó que la comuna Bucashi Tun Tun conoció el conflicto suscitado entre él y Romelia Guayllas—comuneros pertenecientes a la comuna Guaguelpamba—con respecto al predio denominado “Condorpeña” que se encuentra en la comuna Bucashi Tun Tun. De igual manera, indicó que asistió a la segunda reunión de la Asamblea, para poner en

⁴⁴ CCE, sentencia 1-11-EI/22 (Caso interpretación intercultural del derecho al debido proceso y sus garantías), 19 de enero de 2022, párr. 53. De igual forma, en la misma sentencia la Corte estableció que: “44. Las garantías básicas del derecho al debido proceso, por su parte, son reglas constitucionales configuradoras de situaciones jurídicas necesarias para asegurar el referido derecho, es decir, para realizar el debido proceso en cuanto principio, bien o valor constitucional. Entre las **reglas de garantía** consagradas por el citado artículo 76 se encuentran, “por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción”. Adicionalmente, en ese caso, la Corte indicó que “varios de los cargos dirigidos a la decisión impugnada se refieren a supuestas vulneraciones del debido proceso nacidas de la transgresión de algunas de sus **reglas de garantía**”. [Énfasis añadido]

⁴⁵ *Ibid*, párr. 53: “En suma, en el contexto de la justicia indígena, es un imperativo constitucional el respeto al derecho debido proceso, entendido como principio, valor o bien jurídico; este constituye, entonces, un límite a la autonomía normativa de las colectividades indígenas. Mas, la interpretación de aquel derecho y, sobre todo, de las garantías de que está rodeado en virtud del artículo 76 de la Constitución ha de tener carácter intercultural, es decir, a la hora de determinar si el derecho al debido proceso ha sido vulnerado, se ha de tener en cuenta que, en algunos casos, aquellas reglas de garantías podrían ser, en mayor o menor medida, incompatibles con las peculiaridades procedimentales propias de la cultura indígena. Por lo que lo determinante para esta Corte será si el derecho al debido proceso se ha vulnerado o no en el presente caso, antes que si se ha transgredido o no formalmente alguna de las garantías de aquel derecho. A partir de esta pauta, se examinarán los cargos atinentes al derecho al debido proceso que se dirigen en contra de la decisión impugnada”.

conocimiento de las autoridades de la comuna de Bucashi Tun Tun que existía un conflicto de competencia, ya que tanto él como Romelia Guayllas eran comuneros de la comuna de Guaguelpamba.

- 78.** Como primer punto, tal como se señaló en el párrafo 57 *supra*, esta Corte analizará la legitimidad de la comuna Bucashi Tun Tun para emitir decisiones de justicia indígena, para luego proceder a verificar si la misma tenía la competencia para tomar una decisión en el caso iniciado por Romelia Guayllas.
- 79.** Este Organismo ha indicado previamente que “se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena”.⁴⁶ Así, la Corte debe evidenciar si la decisión ha sido adoptada por la autoridad designada por una comunidad, pueblo o nacionalidad, en uso de su derecho propio y sus prácticas ancestrales.
- 80.** En este sentido, esta Magistratura verifica que la comuna de Bucashi Tun Tun se encuentra localizada en el cantón y provincia de Loja, en la parroquia de San Lucas y forma parte de la nacionalidad kichwa Saraguro y que:

[...] es una organización comunal compuesto (sic) por pobladores de los sectores: Durazno, Tuntún, Bucashi y Shalshi [...] unidos por vínculos de sangre, costumbres y tradiciones, los mismos que están dedicados a realizar actividades de carácter agropecuario, artesanal y social, a fin de poder solventar sus necesidades biológicas, sociales y culturales, en el marco del convivir Nacional Constitucional de nuestro país.

- 81.** La comuna persigue fines y objetivos generales, relacionados con el “mejoramiento integral de la calidad de vida de todos los pobladores de la comuna [...] en coordinación e interacción con los diferentes actores sociales internos y externos que constituyen esta comunidad”. Sus objetivos incluyen: actuar con coordinación y solidaridad entre los diversos sectores de la comunidad para desarrollar un ambiente de paz, impulsar planes y proyectos para satisfacer las necesidades de la comunidad, impulsar actividades de acción cultural para revalorar y desarrollar las prácticas y conocimientos ancestrales, entre otros.
- 82.** De acuerdo con el informe pericial, las autoridades de la comuna indican que en Bucashi Tun Tun habitan 180 personas, quienes tienen como principal actividad económica la agricultura y la ganadería. Adicionalmente, la comuna está conformada por cuatro sectores denominados: Durazno, Tuntun, Bucashi y Shalshi. La comuna fue reconocida jurídicamente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería el 27 de septiembre de 2001 y está afiliada a la Unión de Comunidades y Organización de San

⁴⁶ CCE, sentencia 1-15-EI/21, 13 de octubre de 2021, párr. 59; CCE, sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024; párr. 40.

Lucas (UCORS-SL-SAYTA) la cual es una instancia organizativa parroquial que puede activarse cuando los conflictos internos de una comunidad no se han podido resolver o en caso de conflictos de competencia intercomunitarios.⁴⁷ Dicha instancia está afiliada a la Corporación del Pueblo Kichwa Saraguro (CORPUKIS), que es una organización provincial que forma parte de Ecuador Runakunapak Riccharimui (ECUARUNARI). A su vez, la ECUARUNARI está adscrita a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).⁴⁸

83. En el reglamento interno de la comuna Bucashi Tun Tun constan los derechos y obligaciones de los comuneros, las posibles sanciones, la organización interna de la comuna y la forma de resolución de conflictos. En este sentido, esta Corte evidencia que la comuna tiene una Asamblea General, un Cabildo y Comisiones Especiales. La Asamblea General es: “la máxima autoridad en la comuna y se integrará con la mayoría de comuneros asistentes hombres y mujeres, mayores de edad y cuyos nombres constan en el registro comunal”.
84. Mientras que el Cabildo “es el órgano administrativo y representativo de la comuna, estará integrado por el presidente, el vicepresidente, el tesorero, el síndico, el secretario y los mayores”. Entre sus atribuciones se encuentra: “f. Conocer, estudiar y resolver sobre toda queja y reclamo que se presentase en relación con los asuntos de la comuna, buscando siempre mantener la armonía entre los comuneros”. Asimismo, esta Corte nota que entre las atribuciones del presidente de la comuna se incluye: “Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley de comunas de estatuto jurídico del Reglamento Interno y las resoluciones emanadas de la Asamblea General y del Ministerio de Agricultura y Ganadería”.
85. Asimismo, del informe pericial se desprende que la administración de justicia indígena en la comuna de Bucashi Tun Tun se ha practicado desde hace dos o tres generaciones y que está a cargo de las autoridades del Cabildo y de “los mayores” llamados “taitas y mamás” y de los padrinos o madrinas quienes pueden dar consejo o amashina a las partes. Dicho consejo puede ser usado como un “recurso para recordar a los

⁴⁷ Expediente constitucional, foja 222. Informe pericial: “En el caso de las comunidades pertenecientes a la parroquia San Lucas se acude a la instancia superior organizativa que es la Unión de Comunidades y Organizaciones de San Lucas (UCORS-SL-SATYA) que se activa cuando los conflictos internos de una comunidad no han podido ser resueltos por sus autoridades o en el caso de conflictos de competencia intercomunitaria”.

⁴⁸ Expediente constitucional, fojas 217 y 218. Informe pericial: “[La comuna de Bucashi Tun Tun] está afiliada a la Unión de Comunidades y Organizaciones de San Lucas (UCORS-SL-SATYA) que es una instancia organizativa parroquial, afiliada a su vez a la Corporación del Pueblo Kichwa Saraguro (CORPUKIS) que es una organización provincial, y forma parte de Ecuador Runakunapak Riccharimui (ECUARUNARI), la organización regional que reúne a los 18 pueblos kichwas de la Sierra y finalmente, el ECUARUNARI está adscrito a la Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), una de las organizaciones indígenas nacionales”.

involucrados por parte de sus parientes que con sus acciones han roto el equilibrio social de la comuna”, pero también como medio para retomar los valores comunitarios.

- 86.** De igual manera, el informe pericial indica que existen seis fases en la justicia indígena, llamada pachakutik o “retorno constante” que practica la comuna de Bucashi Tun Tun: i) el llaki “entendido como una situación conflictiva, penosa o dolorosa que viven las partes de un conflicto”; ii) willachina “aviso o demanda” que se hace a veces por escrito; iii) el “tapuykuna”, que implica la fase de averiguación o investigación. El principio de ama llulla atraviesa esta etapa, dado que la persona que “cometió un error, falta o rompió la armonía está obligada a decir la verdad, en el sentido de que es la comunidad la que está al frente y, por lo tanto, resultaría un mal ejemplo el hecho de mentir”; iv) la chimbapurana es la fase de diálogo e intervención conjunta de las partes con la autoridad; v) la “kishpirina”, en la cual se adoptan sanciones y; vi) la “paktachina”, fase en la cual se debería cumplir la sanción impuesta. En esta fase también “se realiza el proceso de sanación o purificación que consiste en el baño ritual con agua fría y aplicación de latigazos y ortigada a los sancionados o sancionadas”. Dicho proceso puede ir acompañado de amashina y “tiene un alto valor simbólico porque es la forma que tiene la comunidad para limpiar las malas energías de las dos partes y permitir que se recupera (sic) la armonía interna colectiva”.
- 87.** Sobre el derecho a la defensa, en el informe pericial se constata que, una vez instalada la Asamblea General, se lleva a cabo el “careo” o escucha a las partes, donde también pueden participar otras personas. En dicho espacio “está garantizada la participación de las partes, tanto del acusado como del acusador, también intervienen sus respectivas familias y aquellos miembros de la comunidad involucrados [...]”. Existe imparcialidad, la cual “descansa en el reconocimiento de la asamblea comunitaria como órgano máximo de administración de justicia, la sanción y su cumplimiento es el resultado de un largo proceso de discusión que a veces puede requerir de varias reuniones [...]”.
- 88.** Asimismo, en respuesta a uno de los requerimientos planteados para el informe pericial, se indica que:

El sistema de administración de justicia de la comunidad de Bucashi Tun Tun se limita a la resolución de conflictos internos que alteren la armonía social en su interior. Involucran a personas externas de la comunidad siempre y cuando éstas hayan afectado los derecho (sic) individuales o colectivos de los comuneros.

- 89.** De igual forma, de la revisión de las decisiones y el proceso, el perito encontró que:

[...] las partes llegaron a un acuerdo consensuado en varias asambleas comunitarias, que es el órgano máximo de administración de la justicia indígena, sin embargo, el accionado

se negó a ejecutar la sentencia y la desconoció. Cabe mencionar que, según la lista de participantes de las tres asambleas proporcionadas por las autoridades de la comunidad de Tun Tun Bucashi (sic) y que constan en el expediente, el accionante si (sic) participó de las mismas.

90. En este sentido, esta Magistratura constata que la decisión impugnada en la presente garantía fue emitida en concordancia con una decisión de la Asamblea General, reducida a escrito por el Cabildo de la comuna Bucashi Tun Tun y firmada por su representante. Por lo tanto, este Organismo comprueba que la Asamblea General de la Comuna Bucashi Tun Tun tenía legitimidad para tomar una decisión en el caso elevado por Romelia Guayllas con respecto al predio Condorpeña.
91. Ahora bien, con respecto a la competencia, esta Corte ha considerado que el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas de crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario tiene una dimensión tanto personal como colectiva.⁴⁹
92. Adicionalmente, este Organismo ha indicado que la competencia en el derecho ordinario implica la “potestad jurisdiccional” o la “facultad de administrar justicia”, y ha indicado en otras ocasiones que se refiere al juez natural.⁵⁰ La competencia en la justicia ordinaria se configura en razón de las personas, el territorio, la materia y los grados.⁵¹ Sin embargo, también nota que estos criterios para definir la competencia en la justicia ordinaria adquieren una dimensión distinta cuando se trata de una decisión de justicia indígena.⁵²
93. Por otro lado, tal como se observó en el párrafo 76 *supra*, el artículo 171 de la Constitución indica que las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial.
94. En este sentido, este Organismo considera importante reconocer que, en este caso en específico, aunque los comuneros en conflicto no residían en la comuna de Bucashi Tun Tun, el Ilaki se basó en el conflicto de propiedad sobre el predio “Condorpeña”, el cual está ubicado en dicha comuna, por lo que se afectó la armonía de esa comunidad, tal como ha sido demostrado por las autoridades comunales. De igual manera, tal como se indica en el informe pericial, existía un acuerdo con respecto al predio, el cual el accionante decidió no mantener, lo cual lo llevó a mover los linderos,

⁴⁹ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021; párr. 120.

⁵⁰ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021; párr. 120. Ver también CCE, sentencia 1598-13-EP/19 4 de diciembre de 2019; párr. 17.

⁵¹ Código Orgánico de la Función Judicial, art. 156.

⁵² CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021; párr. 121.

construir un cerco y usar el predio Condorpeña, ubicado en la comuna de Bucashi Tun Tun. Así, también se menciona en el peritaje que la comunidad de Bucashi Tun Tun basó su decisión en el artículo 171 de la Constitución, el cual indica que la jurisdicción de las comunidades está circunscrita a su territorio.

95. De esta forma, esta Corte considera que la comuna de Bucashi Tun Tun tenía legitimidad y existían elementos que habilitaban a la comuna a resolver el conflicto interno. La legitimidad de la autoridad se comprobó al encontrarse que la Asamblea General de la comuna Bucashi Tun Tun es la autoridad indígena que puede resolver las disputas en la comunidad y que, en ejercicio de esta facultad, resolvió un conflicto interno. Dicho conflicto estaba afectando el tejido comunitario ya que nació con respecto a un predio que se encontraba en su territorio. Esta situación habría causado un llaki en la comuna. Asimismo, este Organismo observa que no se vulneró la garantía de ser juzgado por autoridad competente ya que se evidencian elementos que habilitaban a la comuna de Bucashi Tun Tun para resolver el conflicto entre Luis Gualán y Romelia Guayllas, ya que versaba sobre el predio Condorpeña, el cual se encuentra dentro de la comuna de Bucashi Tun Tun, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución, en relación con el ámbito territorial de la justicia indígena.

96. Por lo tanto, este Organismo no encuentra que haya existido una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de juez competente por parte de la comuna de Bucashi Tun Tun, al resolver sobre el predio “Condorpeña” el cual se encuentra en su territorio.

6.2. ¿La resolución impugnada emitida por la comuna Bucashi Tun Tun vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76.7.1 de la Constitución?

97. La garantía de motivación se encuentra establecida en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución. No obstante, en concordancia con lo indicado en los párrafos 73 y 74 *supra*, dentro de la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena no corresponde realizar una observancia rígida de las garantías procesales,⁵³ sino que corresponde verificar si la decisión adoptada ha tenido una argumentación suficiente, tanto normativa como fácticamente.⁵⁴

98. Con respecto al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte ha indicado que el análisis de dicha garantía en las acciones extraordinarias en contra de decisiones

⁵³ CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párrs. 91, 93, 94. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 24, 60 y 61.2. CCE, sentencia 4-16-EI/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 36.

⁵⁴ CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párrs. 88 y 93.

de la justicia indígena implica una comprensión intercultural del derecho al debido proceso y sus garantías de forma que se evite el etnocentrismo y la preponderancia de una cultura sobre otra. Así, en otras ocasiones ha determinado que: “[...] en su análisis esta Corte valorará esta garantía como un principio o valor constitucional, y no se enfocará en determinar si ésta se ha transgredido ‘[...] formal y estrictamente [...]’”.⁵⁵

99. Asimismo, ha indicado que los procedimientos que se lleven a cabo deben constituir “[...] debates en los que se asegure, en el mayor grado posible, la libertad e igualdad de las partes involucradas, así como la racionalidad en el proceso de toma de decisiones [...]”.⁵⁶ Esto a su vez también implica que en reconocimiento de la justicia indígena deben existir un mínimo de restricciones en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales⁵⁷ en el marco de los límites del artículo 171 de la Constitución.⁵⁸

100. En este sentido, el accionante alega que se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación debido a que en su decisión la autoridad de la comuna de Bucashi Tun Tun no explicó el derecho propio o consuetudinario en el cual se basó para llegar a la decisión adoptada.

101. Esta Corte observa que, en la decisión impugnada, la comuna estableció que existía quorum y se instaló con el único punto a resolver sobre la propiedad del pedio “Condorpeña”. De igual forma, se dio lectura a la denuncia presentada por Romelia Guayllas y a los documentos adjuntados al proceso, así como a una comunicación de 11 de febrero de 2016 de Luis Gualán, en la cual se encontraba una promesa de compraventa.⁵⁹

102. De forma posterior, la resolución señala que se escuchó a varios testigos. Asimismo, se deja constancia de la participación de Romelia Guayllas quien explicó que el accionante, Luis Gualán, habría “entrado a ocupar el terreno de mala fe” desde agosto de 2015. También intervino el accionante quien se comprometió a “dejar o restituir” el predio, siempre y cuando Romelia Guayllas “devuelva los gastos que ha invertido en el terreno para lo cual presentará los recibos o facturas correspondientes y que está listo a firmar el acta definitiva”.

⁵⁵ CCE, sentencia 1-21-EI/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 77.

⁵⁶ CCE, sentencia 8-18-EI/24, 4 de abril de 2024, párr. 72.

⁵⁷ CCE, sentencia 1-12-EI/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 83.

⁵⁸ CCE, sentencia 1-21-EI/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 80. Ver también: CCE, sentencia 5-18-EI/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 89.

⁵⁹ Los padres de Luis Amable Gualán Andrade celebraron, en el año 1976, una promesa de compraventa con los señores Isidro Guayllas Sorozanga y su esposa Francisca Medina Gualán con respecto al predio Condorpeña.

- 103.**La resolución indica, que, después de haber “debatido y analizado de manera amplia y suficiente sobre las pruebas aportadas por las partes” y en consideración al deber de la comuna de evitar cualquier cuestión que perturbe la armonía comunitaria, fundamentados en el artículo 171 de la Constitución, la Asamblea General en voto de mayoría toma la decisión sobre el predio “Condorpeña”.
- 104.**De lo anterior esta Corte observa que la decisión de la comuna de Bucashi Tun Tun se adecua a los elementos de la motivación suficiente para las acciones extraordinarias de protección en contra de decisiones de la justicia indígena, puesto que cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficientes, dentro de los parámetros establecidos por este Organismo para estas acciones, de acuerdo a lo señalado en los párrafos 98 y 99 *supra*. Por lo consiguiente, se concluye que la decisión de justicia indígena impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 105.**De cualquier forma, se recuerda que esta Corte no es un órgano de alzada. Esta acción no permite que se revise el mérito de la decisión impugnada ni su corrección, puesto que lo anterior implicaría que “las decisiones de autoridad indígena puedan ser impugnadas, a manera de apelación ante la Corte Constitucional”,⁶⁰ situación que esta Magistratura ha señalado que es inconstitucional.⁶¹

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de justicia indígena **3-17-EI**.
- 2.** En atención a lo prescrito por el numeral 13 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone:
 - 1.** Las Secretarías General y Técnica Jurisdiccional de esta Corte coordinen la traducción íntegra de esta sentencia al idioma kichwa.
 - 2.** La Secretaría General de esta Corte notifique un resumen de la presente sentencia de forma oral ante el accionante y la autoridad indígena, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁶⁰ CCE, sentencia 1-11-EI/22, 19 de enero de 2022, párr. 94.

⁶¹ CCE sentencia 8-20-EI/24, 16 de mayo de 2024, párr. 94.

3. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



000317EI-7f16f



Caso Nro. 0003-17-EI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles once de junio 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 2275-21-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 2275-21-EP

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

SENTENCIA 2275-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia al no verificarse una vulneración al derecho a la seguridad jurídica ni a la garantía de motivación, dado que la autoridad judicial accionada no valoró la prueba en la resolución del recurso de casación y la sentencia impugnada contiene una argumentación jurídica suficiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de enero de 2015, Milton Gustavo Cervantes Suárez presentó una demanda laboral solidaria en contra de la compañía Oleoducto de Crudos Pesados Ecuador S.A. (“OCP”) solicitando el pago de utilidades (proceso 08371-2015-0002).¹
2. Con sentencia de 22 de agosto de 2017, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**”), negó la demanda.² La parte actora interpuso recurso horizontal de aclaración que fue rechazado en auto de 31 de agosto de 2017. Inconforme con ello, Milton Gustavo Cervantes Suárez apeló.
3. Mediante sentencia de 18 de mayo de 2020, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (“**Corte Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.³ La parte actora

¹ Milton Gustavo Cervantes Suárez alegó que fue contratado por Héctor David Sánchez Nolivos para trabajar en la compañía OCP. Indica que fue despedido sin recibir la liquidación que le correspondía, por lo que demandó el pago de las utilidades que “nunca” habrían sido pagadas, junto con los intereses que tuvieran lugar, pues OCP sería responsable solidaria de dichas obligaciones laborales.

² La Unidad Judicial aceptó la excepción de la compañía OCP por “falta de legítimo contradictor” pues consideró que OCP “no fue empleadora del actor ni existe solidaridad patronal. Del (sic) Sr. Héctor David Sánchez Nolivos, no se ha justificado la información necesaria para determinar si generó utilidades ni la información para proceder al cálculo dentro del periodo 2008 a 2013”.

³ La Corte Provincial consideró que al analizar “la prueba en su conjunto” se “puede establecer que [...] el Sr. [Héctor] David Sánchez Nolivos es proveedor de servicios técnicos para la empresa OCP y que el actor [...] era empleado del proveedor de servicios técnicos”. Por lo que, “el actor no ha justificado la existencia de los elementos de la relación individual de trabajo con la empresa OCP ya que la subordinación la tenía con el Sr. [Héctor] David Sánchez Nolivos”. Determinó que la sentencia de instancia “cumple con los requisitos determinados en la Constitución y en la ley, con lo cual se ha garantizó (sic) el debido proceso,

interpuso recurso horizontal de aclaración y ampliación que fue negado en auto de 11 de junio de 2020. Milton Gustavo Cervantes Suárez interpuso recurso de casación.

4. Con sentencia de 18 de junio de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) casó la sentencia y aceptó parcialmente la demanda.⁴ OCP interpuso recurso de aclaración que fue negado en auto de 30 de junio de 2021.
5. El 28 de julio de 2021, OCP (“**compañía accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Corte Nacional el 18 de junio de 2021 y el auto que negó la solicitud de aclaración de dicha sentencia, emitido el 30 de junio de 2021.
6. Por sorteo electrónico de 08 de septiembre de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
7. Con auto de 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador⁵ admitió a trámite la demanda y solicitó informe de descargo a la Corte Nacional, el cual fue remitido el 12 de noviembre de 2021.
8. El 20 de agosto de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa, corrió traslado a las partes procesales y dispuso la remisión de un informe de descargo actualizado a la Corte Nacional, mismo que fue presentado el 30 de agosto de 2024.

2. Competencia

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

observándose el cumplimiento y respeto de los principios de legalidad y seguridad jurídica, como también el derecho a la defensa”.

⁴ La Corte Nacional dispuso que OCP “pague a favor de Milton Gustavo Cervantes Suárez” la cantidad de “USD \$24195,16” pues consideró que la OCP “se constituye en responsable solidaria de las obligaciones laborales para con los trabajadores de la empresa o persona natural prestadora” ya que “el contrato de prestación de servicios de desbroce y mantenimiento – al no ser parte la demandada de la rama de agricultura – se subsume en la normativa que regula las actividades de tipo complementaria”. En consecuencia, resolvieron que “el actor laboró directamente para Sánchez Nolivos y en beneficio de OCP hasta el 09 de septiembre de 2013” y que “al no verificarse en el presente caso el cumplimiento del pago de utilidades a favor del accionante [...] OCP [...] es responsable solidaria del cumplimiento de dichas obligaciones”.

⁵ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los entonces jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Agustín Grijalva Jiménez.

constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la compañía accionante

10. La compañía accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (CRE, art. 82) y al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76 numeral 7 literal I). No obstante, si bien la acción extraordinaria de protección interpuesta por la compañía accionante se plantea también en contra del auto de 30 de junio de 2021 que negó el recurso de aclaración interpuesto frente a la sentencia dictada por la Corte Nacional, de la revisión de la demanda se observa que no presenta ningún argumento al respecto; por lo que, a continuación, se describirán los alegatos respecto de la sentencia impugnada referida.
11. En relación al *derecho a la seguridad jurídica*, la compañía accionante inicia su argumento con extractos de las sentencias 989-11-EP/19 y 1121-12-EP/20 y señala que la “observancia del trámite que ha de seguir el proceso de casación [...] es imprescindible, porque limita las potestades y facultades a ejercer por parte del tribunal”. Indica que el recurso de casación mantiene un “rigorismo formal” que obliga a los jueces nacionales a “sujetarse a lo dispuesto en la normativa, preservando siempre que el recurso mantenga su naturaleza” ya que caso contrario, sería “equiparable a una tercera instancia”. Cita la sentencia 001-13-SEP-CC y explica que la casación procede “única y exclusivamente en los casos previamente establecidos en la normativa casacional” y que los jueces “se encuentran impedidos de valorar la prueba y de calificar los hechos que dieron origen al caso concreto, ya que de hacerlo incurrirían en una arrogación de funciones y vulnerarían el principio de independencia interna”. Argumenta que esto habría sido sustentado por la Corte Constitucional en las sentencias 156-15-SEP-CC y 609-11-EP/19.
12. Afirma que la Corte Nacional vulneró la seguridad jurídica por cuanto “calificó los hechos de instancia que dieron origen al proceso y además valoró la prueba actuada” es decir “desbordó su ámbito competencial y entró a pronunciarse respecto de los medios probatorios presentados, desnaturalizando gravemente la esencia recurso de casación (sic)”. Explica que en el recurso de casación presentado se invocó la causal primera – relativa a la violación directa de norma sustantiva – y la segunda – referente a la vulneración de normas procesales que ocasionan “nulidad insanable o indefensión” – del artículo 3 de la Ley de Casación y alega que “ninguna de estas dos causales” se refieren a la valoración de la prueba. Por lo que, “la discusión sobre los medios probatorios y su valoración quedó cerrada” y la “sala de casación no podía

referirse bajo ninguna circunstancia a aquellos temas”.

13. Con ello afirma que la Corte Nacional “extralimitó sus funciones”, realizó “una actividad contraria a la naturaleza del recurso extraordinario: valoró nuevamente prueba actuada ante el tribunal de instancia” y “formó criterio de valor respecto de la naturaleza de dichos hechos”. A su opinión, si “el recurrente nunca planteó una discusión en torno a los medios probatorios” no “era jurídicamente posible entrar a valorar la prueba”. Contrario a lo que la Corte Nacional habría realizado en el considerando 4.2 de su fallo.
14. La compañía accionante indica que al no haberse invocado “ninguna causal relativa a la valoración de la prueba”, el “tribunal de casación incurrió en actividades que son extrañas al recurso extraordinario” lo cual habría “inobservado la normativa que regula el recurso de casación” cuando el “justiciable espera que, establecidos claramente los presupuestos y consecuencias en las normas jurídicas, los tribunales los apliquen de manera clara y certera, de tal forma que se pueda anticipar [...] la conducta de las autoridades judiciales”. Más aun cuando la “Corte Constitucional ha señalado en varias resoluciones sobre la finalidad de la casación y cuál es el rol que se espera de la Corte Nacional”. A su vez, esto afectaría el “principio de independencia interna de jueces y juezas” consagrado en el artículo 168 numeral 1 de la CRE.
15. Al respecto del *derecho al debido proceso en la garantía de motivación*, la compañía accionante cita extractos de las sentencias 280-13-EP/19 y 2008-13-EP/19 y argumenta que la Corte Nacional incurrió en una “modificación de la situación jurídica” que es “visible en el considerando 4.2, letra d), del fallo” sin que exista “motivación, en términos constitucionales”. Esto pues, habría transcrito “en la mayor parte de su sentencia lo que dijeron los jueces de instancia, y doctrina ecuatoriana sobre casación, de la cual por cierto no aplica lo que cita”.
16. Alega que la Corte Nacional realizó “una especie de salto en el vacío” cuando afirmó que la compañía accionante “debe utilidades al señor Cervantes” por “lo que dice el artículo 8 del Reglamento del Mandato Constituyente No. 8” cuando lo que esperaba de la Corte Nacional es que “explique exactamente” el “antecedente que justifique la aplicación del artículo 8” según “al menos” las siguientes cuestiones:
 - 16.1. La aplicación del artículo 8 del Reglamento del Mandato Constituyente 8 “cabría únicamente en el supuesto de que el trabajador realice actividades propias de la empresa contra la cual se demanda responsabilidad solidaria”. Con ello, señala que “resalta aún más la falta de lógica con la que actúa la sala de casación, que priva de motivación a su fallo al no sustentar adecuadamente

la premisa de su decisión”.

- 16.2.** La sentencia impugnada “no explica de dónde (sic) surge la existencia de vínculo laboral, o de responsabilidad solidaria” de la compañía accionante en el supuesto contemplado en el artículo 8 del Reglamento del Mandato Constituyente 8. Esto es, “que el demandante se haya dedicado a laborar en actividades propias de la empresa, únicas posibilidades para poder ordenar un pago de utilidades”. Por lo que, la Corte Nacional “debió” explicar en dicho contexto los servicios técnicos especializados “que prestó el arquitecto Sánchez Nolivos a OCP”. Señala que dicha explicación “no consta en el fallo, por la simple razón de que esos servicios no constituyeron ni constituyen una intermediación o una tercerización laboral”.
- 17.** Argumenta que “al no explicarse motivadamente estos puntos, queda sin piso la aplicación del artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente 8” siendo la argumentación de la Corte Nacional “deficiente, confusa, y por tanto incomprensible”. Indica que “aquí no se cuestiona la justicia o injusticia de la decisión adoptada por la Sala de casación” sino que la Corte Nacional no explicó la “pertinencia de la aplicación del artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente No. 8 a los antecedentes del caso”.
- 18.** Indica que, si el tribunal de casación hubiese actuado respetando un mínimo criterio de lógica en el análisis sobre el artículo 16 del Reglamento del Mandato Constituyente No. 8, hubiese “concluido igualmente que al pretender el casacionista revalorar las conclusiones de hecho sobre la base del material probatorio [...] ineludiblemente debían desecharse los cargos” sustentados en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.
- 19.** Arguye que la sentencia de la Corte Nacional “carece de coherencia” pues por un lado habría establecido que “no cabe consideración o análisis alguno respecto a los hechos” y “seguidamente realiza un reexamen de los hechos, situación que excede claramente su ámbito de acción” conduciendo a “no poder explicar ni justificar el presupuesto esencial para aplicar el artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente 8”.
- 20.** Concluye que la Corte Nacional “abre una puerta peligrosísima” al dar la “pauta para que cualquier servicio califique para exigir responsabilidad solidaria del usuario de un servicio complementario” ordenando “sin ninguna razón” un “pago de utilidades o cualquier otra prestación de carácter laboral”.
- 21.** Finalmente, tiene como pretensión que se declare la vulneración de derechos alegada,

se deje sin efecto la sentencia dictada por la Corte Nacional y se retrotraiga el proceso “al momento anterior al de dictar sentencia, disponiéndose que la Sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso conforme a la Constitución”.

3.2. Argumentos de la Corte Nacional

22. Con informe de 12 de noviembre de 2021, los jueces de la Corte Nacional Katherine Muñoz Subía, Alejandro Arteaga García y Enma Tapia Rivera, en conjunto, hacen un recuento de los antecedentes procesales de la causa, señalan extractos de las sentencias 2004-13-EP/19 y 1158-17-EP/21 y resumen el contenido de su sentencia de casación dictada el 18 de junio de 2021 (“**sentencia impugnada**”).
23. Arguyen que expusieron “los fundamentos que tuvieron para emitir la resolución respectiva” sin que se “desprenda transgresión al debido proceso en la garantía de la motivación [...] tampoco del derecho a la seguridad jurídica”. Puntualizan que el análisis realizado en la sentencia impugnada contempló, en lo medular, que se habría empleado el artículo 16 del Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente No. 8 “indebidamente”, siendo “lo correcto” aplicar “los artículos 3 y 4 del Mandato Constituyente No. 8, y 8 y 9 de su Reglamento” por cuanto las actividades desempeñadas por “el actor en favor de OCP [...] a través del señor David Sánchez Nolivos [...] no se corresponden con servicios técnicos especializados sino con actividades complementarias”. Por lo cual, se habría “desconocido el derecho del accionante a percibir utilidades, correspondiendo entonces corregir en casación tal efecto, disponiendo el pago por los años en que la usuaria OCP [...] es responsable solidaria con el actor”.
24. En el informe presentado el 30 de agosto de 2024, los jueces de la Corte Nacional⁶ agregaron que existió un “yerro de aplicación” en la sentencia de apelación que “condicionó la argumentación del fallo y su resultado, ya que se negó el derecho de (sic) accionante a percibir utilidades por los años en la usuaria OCP es responsable solidaria para con el trabajador”. Frente a ello, los jueces explican que aplicaron el artículo 16 de la Ley de Casación⁷ y la resolución 07-2017 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia⁸ por las que, al aceptarse el recurso de casación “por la causal

⁶ El informe de 30 de agosto de 2024 fue presentado por la jueza Katherine Muñoz Subía y el juez Alejandro Arteaga García de la Corte Nacional pues la jueza Enma Tapia Rivera se encontraba en licencia, según lo señalado en el último párrafo de la página 13 del informe.

⁷ El artículo rezaba lo siguiente: “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”.

⁸ El artículo 2 de la mencionada resolución señala lo siguiente: “En las causas que se tramiten en la Corte Nacional de Justicia por recursos de casación en los que aun deba aplicarse la Ley de Casación de 1993, codificada en el 2004, en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera del COGEP, y en

primera de la Ley de Casación [...] correspondía dictar la sentencia en mérito de los autos, lo que implica el examen de la demanda, contestación, excepción y valoración de la prueba”. Argumentan que la Corte Nacional “de ninguna manera ha excedido sus facultades en el análisis del vicio planteado” pues dictó su sentencia “en mérito de los autos, analizando la prueba que fue admitida y practicada dentro del proceso judicial” lo que “de ningún modo implica transgresión a la garantía de seguridad jurídica”.

25. En relación a la garantía de motivación, los jueces afirman que ha sido “observad[a] por el Tribunal dentro del fallo cuestionado”. Consideran que la compañía accionante “pretende” la “corrección de los fundamentos jurídicos del fallo dictado en casación” cuando aquello no corresponde según los “pronunciamientos” por la Corte Constitucional, para lo cual hacen referencia a las sentencias 2058-20-EP/24 y 1179-18-EP/23. Afirman que no existe “vulneración de ningún derecho constitucional” y que “se ha justificado la improcedencia de la pretensión” de la compañía accionante.
26. Concluyen que su sentencia se encuentra motivada, que se aseguró “la tutela judicial efectiva” de la compañía accionante y que se precisó “con absoluta claridad, las razones jurídicas y constitucionales que llevaron a concluir, que era procedente el recurso de casación” sustentados en “normas jurídicas, previas, claras, públicas, vigentes y aplicables al caso concreto, por lo que, se cumplió con la seguridad jurídica”.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

27. 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 ésta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁹
28. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para conocer *en su integralidad* el fondo de las alegaciones de la demanda,¹⁰ sin perjuicio del análisis de admisibilidad realizado por la Sala de

caso de que la Sala de Casación decida casar la sentencia por las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la ley de casación, los integrantes de la sala deberán dictar una nueva sentencia o auto de mérito en los siguientes términos: 1. Cuando la infracción verse sobre la indebida aplicación, falta de aplicación, o errónea interpretación de normas de derecho se dictará sentencia, en mérito de los autos, corrigiendo el error de derecho”. A su vez el artículo 6 reza que: “- Para efectos de la presente resolución se entenderá que la interpretación legal correcta de la expresión técnica “en mérito de los autos” abarca el análisis de la demanda, contestación, excepciones y la valoración de la prueba”.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ En virtud de la Constitución (arts. 94, 429 y 437) y la LOGJCC (arts. 58 y 191, numeral 2, literal d).

Admisión, respecto a los requisitos generales¹¹ como para los cargos individualizados.¹² Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones.¹³

29. Conforme se indicó en el párrafo 22 *ut supra*, la compañía accionante no presentó argumentos en su demanda frente al auto de 30 de junio de 2021 que negó el recurso de aclaración interpuesto frente a la sentencia dictada por la Corte Nacional, por lo que no se formulará un problema jurídico al respecto.
30. Frente a la supuesta afectación al derecho a la seguridad jurídica, resumidos en los párrafos 11 al 14 *ut supra*, esta Corte observa que los cargos presentados comparten como argumento central que la judicatura accionada “desbordó su ámbito competencial y entró a pronunciarse respecto de los medios probatorios presentados, desnaturalizando gravemente la esencia recurso de casación (sic)”. Esto pues, al interponer el recurso de casación se invocó la causal primera y la segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, y “ninguna de estas dos causales” se refieren a la valoración de la prueba. Por lo que, “la discusión sobre los medios probatorios y su valoración quedó cerrada” y la “sala de casación no podía referirse bajo ninguna circunstancia a aquellos temas”. Con ello, la compañía accionante centra sus argumentos en que la Corte Nacional habría “inobservado la normativa que regula el recurso de casación”.
31. En tal virtud, si bien la compañía accionante presentó los argumentos señalados bajo el derecho a la seguridad jurídica, conforme se ha procedido en casos previos,¹⁴ al tratarse de una presunta inobservancia de una norma de trámite del recurso de casación, esta Corte estima apropiado resolver este cargo a través del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes con el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes al presuntamente valorar los medios probatorios del caso de origen excediendo el alcance del recurso de casación?**
32. En relación a la garantía de motivación, de los argumentos plasmados en los párrafos 15 al 20 *ut supra*, este Organismo identifica que la alegación principal de la compañía accionante es que la sentencia impugnada “no explica de dónde (sic) surge la existencia de vínculo laboral, o de responsabilidad solidaria” lo cual sería una

¹¹ Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

¹² Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

¹³ CCE, sentencias 1057-19-EP/24, 21 de marzo de 2024, párr. 21; 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25.

¹⁴ CCE, sentencia 2313-21-EP/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 15, sentencia 1198-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 20, y sentencia 2310-19-EP/24, 28 de febrero de 2024, párrs. 23 y 24.

“modificación de la situación jurídica” sin que exista “motivación, en términos constitucionales”. A su criterio, la motivación “no consta en el fallo” y la sentencia impugnada al “no poder explicar ni justificar el presupuesto esencial para aplicar el artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente 8”, afectarían el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en deficiencia motivacional al no justificar la aplicación del artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente 8?**

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes al presuntamente valorar los medios probatorios del caso de origen excediendo el alcance del recurso de casación?**

33. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución establece que: “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
34. Al respecto, este Organismo ha determinado que esta garantía es parte de las denominadas garantías impropias, las cuales 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 tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹⁵
35. Como se indicó en párrafos precedentes, la compañía accionante alegó que la Corte Nacional valoró nuevamente la prueba que ya fue revisada por el tribunal de instancia cuando “el recurrente nunca planteó una discusión en torno a los medios probatorios” excediendo el alcance del recurso de casación. Al respecto, los jueces que dictaron la sentencia impugnada, en su informe de descargo, explican que identificaron un “yerro” en la sentencia de apelación pues se habría empleado el artículo 16 del Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente No. 8 “indebidamente”.
36. Ahora, sobre el recurso de casación, esta Corte ha determinado que es un medio de impugnación de carácter extraordinario, público y formal, siendo indispensable para

¹⁵ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

que el recurso de casación prospere, que esté revestido de condicionamientos o requisitos, previstos por la ley, tanto en su presentación, tramitación como en la resolución.¹⁶ En este contexto, la fase de casación o de fondo,¹⁷ es competencia de una Sala de jueces de la Corte Nacional que tiene como objeto de estudio el acto jurisdiccional recurrido, analizando si existen violaciones a la ley sustantiva o procesal, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, por falta de aplicación o por errónea interpretación.¹⁸ Siendo este último, el objeto del recurso de casación interpuesto en este caso.

37. En esa línea, debido a la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, este Organismo constitucional ha reconocido que la regla de trámite comprende que el tribunal de casación está impedido de valorar prueba o juzgar hechos para resolver sobre los cargos formulados en el recurso ni modificar el relato fáctico recogido en la sentencia recurrida.¹⁹

38. Así, para examinar si la Corte Nacional en efecto valoró nuevamente la prueba, corresponde revisar lo realizado por los jueces en la sentencia impugnada:

38.1. Del análisis del expediente procesal se verifica que el recurso fue interpuesto por Milton Gustavo Cervantes Suárez (“**recurrente**”) al amparo de las causales primera y segunda²⁰ del artículo 3 de la Ley de Casación.²¹

38.2. En el considerando 4.2 de la sentencia impugnada, la Corte Nacional analizó la

¹⁶ CCE, sentencia 1198-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 39.

¹⁷ Las etapas de admisión y fondo en un recurso de casación se instauraron incluso antes de la entrada en vigencia del COGEP, tal como se denota de los artículos 6, 7 y 8 –admisibilidad del recurso de casación– de la ahora derogada Ley de Casación, como en el artículo 14 –sentencia del recurso, del mismo cuerpo normativo.

¹⁸ Ibíd, sentencia 1198-19-EP/24 y sentencia 2350-17-EP/22, 31 de agosto de 2022, párr. 18

¹⁹ CCE, sentencia 870-17-EP/22, 13 de octubre de 2022, párr. 27, y sentencia 2313-21-EP/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 22.

²⁰ En relación a la causal segunda, la Corte Nacional descartó el cargo del recurrente – la supuesta afectación al principio de inmediación y el debido proceso porque el juez que dictó la sentencia de primera instancia sería “alguien extraño al proceso” porque no actuó directamente en las diligencias previas – por no verificarse un perjuicio ni indefensión al recurrente. La Corte Nacional puntualizó que “la jueza a quo consideró tanto las alegaciones y pruebas presentadas por la parte demandante, así también el actor contó con el tiempo y medios suficientes para la preparación de su defensa, fue escuchado en igualdad de condiciones, presentó y contradijo pruebas, también señaló los argumentos que estimó oportunos y [...] la decisión fue emitida por un juez independiente, imparcial y competente”.

²¹ El artículo 3 de la Ley de Casación estipulaba lo siguiente: “El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; 2da. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente”.

causal primera de la Ley de Casación - aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho – a raíz del cargo del recurrente,²² citó extractos de la prueba que fue considerada por la sentencia de apelación,²³ y concluyó que, según “lo determinado por los jueces de instancia”, las actividades que el recurrente realizó²⁴ “no se compadecen con la norma aplicada, pues corresponden a tareas distintas a los servicios técnicos especializados”.²⁵ Con ello, la Corte Nacional concluyó que los jueces de apelación aplicaron indebidamente el artículo 16 del Reglamento al Mandato Constituyente 8.²⁶

38.3. En el considerando 4.2.3.4 literal d, la Corte Nacional explicó por qué los artículos 3²⁷ y 4²⁸ del Mandato Constituyente 8 así como los artículos 3 inciso

²² Que fue la supuesta “indebida aplicación del artículo 16 del Reglamento para la Aplicación del Mandato Constituyente No. 8”.

²³ Véase el considerando 4.2.3.1 y 4.2.3.2 de la sentencia impugnada.

²⁴ Citan un extracto de la sentencia de apelación donde se detallan las actividades de “Mantenimiento de drenajes, cunetas, campos de infiltración y facilidades de campamentos. Desbroce de maleza manual y mecanizado (canguro) en vías internas y de acceso al MT. Albañilería. Plomería. Carpintería. Electricidad baja tensión. Fumigación de maleza en áreas de proceso (uso de fumigadoras a combustión) Inventario de herramientas menores y ayudante de bodega. Sandblasting de partes y equipos menores. Pintura a brocha y soplete neumático”.

²⁵ En la sentencia impugnada, anverso de la foja 35 del expediente, consta que las labores de los servicios técnicos especializados son contabilidad, publicidad, sistemas, entre otras.

²⁶ Artículo 16: “Se podrá contratar civilmente servicios técnicos especializados ajenos a las actividades propias y habituales de la empresa usuaria, tales como los de contabilidad, publicidad, consultoría, auditoría, jurídicos y de sistemas, entre otros, que serán prestados por personas naturales o jurídicas en sus particulares instalaciones, con su propio personal, las que contarán con la adecuada infraestructura física y estructura organizacional, administrativa y financiera. La relación laboral será directa y bilateral entre los contratistas prestadores de servicios técnicos especializados y sus trabajadores, sin que haya responsabilidad solidaria por parte de la usuaria, salvo el caso de que exista vinculación en los términos señalados en el artículo 13 de este reglamento”.

²⁷ Artículo 3: “Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria”.

²⁸ Artículo 4: “En los contratos a que se refiere el artículo anterior, la relación laboral operará entre los prestadores de actividades complementarias y el personal por esta contratado en los términos de la ley, **sin perjuicio de la responsabilidad solidaria** de la persona en cuyo provecho se preste el servicio. Los trabajadores de estas empresas de acuerdo con su tiempo anual de servicios participarán proporcionalmente del porcentaje legal de las utilidades líquidas de las empresas usuarias, en cuyo provecho se realiza la obra o se presta el servicio. Si las utilidades de la empresa que realiza actividades complementarias fueren superiores a las de la usuaria, el trabajador solo percibirá éstas” (énfasis añadido).

tercero,²⁹ 8³⁰ y 9³¹ del Reglamento a la norma referida serían los que aplican al caso concreto, ya que al subsumirse las labores que realizó el recurrente a actividades complementarias, “los jueces de segundo nivel” incurrieron en un “yerro” que resultó en el “desconocimiento del derecho a percibir utilidades” del recurrente.

38.4. La Corte Nacional resolvió aceptar el cargo del recurrente por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, casando la sentencia, y para el cálculo de la liquidación se refiere a los “Informes Empresariales Sobre Participación de Utilidades presentados ante el Ministerio de Trabajo, instrumentos que obran de fs. 217, 288 y 337, y que corresponden a los años 2010, 2011 y 2012”.³²

- 39.** De lo señalado, es posible advertir que la Corte Nacional, en su análisis, se circunscribió a verificar si se configuró la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación – aplicación indebida de norma de derecho – aducida por el recurrente, para lo cual no valoró nuevamente la prueba, ya que en su razonamiento citó textualmente extractos de la sentencia de instancia relacionados al acervo probatorio. Este accionar, es propio del análisis de fondo que se realiza en un recurso de casación, sin que ello implique una extralimitación de su alcance, como sostiene la compañía accionante.
- 40.** Se colige además que la Corte Nacional, luego de aceptar que en el caso concreto se configuró la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, consideró los “Informes Empresariales Sobre Participación de Utilidades presentados ante el Ministerio de Trabajo” que reposan del expediente para la liquidación de utilidades que fijan para el recurrente. Es decir, después de casar la sentencia de apelación, la Corte Nacional dictó una sentencia de mérito y entró a considerar medios probatorios

²⁹ Artículo 3 inciso tercero: “Las labores de desbroce, roce, mantenimiento de canales de riego, limpieza de bananeras, cañaverales y otra clase de plantaciones, y todas las similares que se desarrollan en las actividades agrícolas, bajo ningún concepto serán consideradas como actividades complementarias sino como propias y habituales de dicha rama productiva y por consiguiente todo el personal encargado de las mismas deberá ser contratado en forma directa y bilateral”.

³⁰ Artículo 8: “Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realiza la actividad complementaria, será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales”.

³¹ Artículo 9: “Los trabajadores de las empresas contratistas de actividades complementarias de acuerdo con su tiempo anual de servicios, participarán proporcionalmente del porcentaje legal de las utilidades líquidas de las empresas contratantes en cuyo provecho se prestó el servicio. Si las utilidades de la empresa que realiza actividades complementarias fueren superiores a las de la usuaria, el trabajador solo percibirá éstas. Las empresas usuarias contratantes y las contratistas que realizan actividades complementarias, junto a la declaración de utilidades en el formulario de especie valorada, deberán presentar una copia de sus declaraciones del impuesto a la renta, en función de las cuales, el Ministerio de Trabajo y Empleo verificará que empresa generó mayores utilidades”.

³² El valor total de la liquidación fue de “USD \$ 24 195.16” considerando los “USD \$483.46” que el recurrente ya habría recibido.

del expediente para definir el monto a cancelar por utilidades. Todo esto, como parte de sus atribuciones al momento de resolver el fondo de un recurso de casación según la causal invocada.

41. En consecuencia, contrario a lo alegado por la compañía accionante, la sentencia impugnada no realizó inferencias propias para determinar la existencia de un hecho en concreto a partir de la documentación que constaba en el expediente. Al contrario, se remitió a la sentencia recurrida para sustentar sus afirmaciones y centró su análisis en verificar si en el caso se configuró la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.³³
42. Por tanto, sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la corrección de la sentencia impugnada, al no haberse constatado que en la sentencia impugnada se haya valorado nuevamente la prueba actuada en el juicio, ni alterado el relato fáctico de los jueces de apelación, se descarta una transgresión de la regla de trámite identificada previamente y, en consecuencia, el socavamiento del debido proceso como un principio. Por lo expuesto, no se verifica la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes.

5.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en deficiencia motivacional al no justificar la aplicación del artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente 8?

43. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[l]as 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”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.³⁴ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.³⁵
44. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo señaló que se entiende que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa; es decir, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una

³³ Ibíd, sentencia 2313-21-EP/24, párr. 30.

³⁴ CCE, sentencias 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 28 y 1593-17-EP/24, 29 de agosto de 2024, párr. 32.

³⁵ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

fundamentación fáctica suficiente. Respecto de la primera, la decisión judicial “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...]”.³⁶

45. Respecto de la segunda, esta Magistratura ha establecido que cuando se trata de una sentencia de casación, la fundamentación fáctica corresponde a “la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos; salvo que, [...] realice un análisis de mérito en la sentencia de casación, en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además con los hechos dados por probados en el caso en concreto”.³⁷
46. En la presente causa, la compañía accionante aduce que la sentencia impugnada no tendría una motivación suficiente que explique la aplicación del artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente 8 a los hechos del caso.
47. Al referirse al artículo 8 del Reglamento de la norma referida, la Corte Nacional señaló lo siguiente:

Es pertinente señalar que, la usuaria de servicios complementarios –en este caso OCP Ecuador S.A.- se constituye en responsable solidaria de las obligaciones laborales para con los trabajadores de la empresa o persona natural prestadora de dichos servicios, en razón de lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento del Mandato Constituyente No. 8; toda vez que, el contrato de prestación de servicios de desbroce y mantenimiento –al no ser parte la demandada de la rama de agricultura- se subsume en la normativa que regula las actividades de tipo complementario.

48. De lo señalado anteriormente y de la revisión de la sección 4.2.3 de la sentencia impugnada, se verifica que la Corte Nacional realiza una exposición de los elementos que consideró relevantes de la sentencia de apelación para establecer el objeto de la controversia fijado en instancia y los hechos probados. A continuación, enuncia las normas sobre las que fundamentó su análisis, particularmente el artículo 8 del Reglamento al Mandato Constituyente 8, y explicó la pertinencia de su aplicación para concluir que los jueces de apelación incurrieron en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación invocada por el recurrente. Es decir, demostró por qué dichos preceptos normativos eran aplicables a los hechos del caso.
49. Con lo expuesto, este Organismo concluye que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de motivación de la compañía accionante. Cabe precisar que el análisis

³⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

³⁷ CCE, sentencia 442-17-EP/22, 28 de abril de 2022, párr. 23.

efectuado no implica un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección del razonamiento de la autoridad judicial accionada.

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 extraordinaria de protección **2275-21-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

227521EP-7f2b3



Caso Nro. 2275-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes trece de junio 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



Dictamen 4-25-CP/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 4-25-CP

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

DICTAMEN 4-25-CP/25

Resumen: La Corte Constitucional emite dictamen favorable de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular, para la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas.

1. Antecedentes

1. A través del oficio del presidente de República, Daniel Noboa Azín, T.475-SGJ-25-0095 de 28 de marzo de 2025, ingresado la misma fecha, se solicitó el control constitucional del planteamiento de la propuesta de consulta popular dentro del proceso de cantonización de Borbón en la provincia de Esmeraldas.
2. Conforme al indicado oficio, la Presidencia de la República ha recibido por parte de la población involucrada, organizada en el Comité de Desarrollo de Borbón, los pedidos para la creación del cantón, que han sido atendidos a través de los despachos ministeriales y órganos pertinentes para el procesamiento de los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, así se detalla que:

[...] Mediante oficio Nro. 00006-CDDDB-2022 de 01 de agosto de 2022, y oficio Nro. 00005-CDDDB-2023 de 27 de junio de 2023, el señor Doctor Carlos Alberto Obando Valencia, Presidente del Comité de Desarrollo de Borbón, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, remite al entonces Presidente Constitucional de la República [...] la documentación respectiva para el trámite correspondiente para la cantonización de la parroquia rural Borbón. De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la creación de cantones se realiza mediante ley por iniciativa del Presidente de la República [...] Mediante oficios Nro. MDG-MDG-2025-0024-O y Nro. MDG-MDG-2025-0158-O de fechas 14 de enero y 11 de marzo de 2025, respectivamente, el Ministerio de Gobierno, remitió a la Presidencia de la República, el “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas”, junto con los anexos correspondientes y la Resolución Nro. 005-ORD-2024 emitida por el Comité de Límites Internos [...] Adicionalmente, se adjunta [...] la “Descripción técnica de los límites territoriales del cantón Borbón” [...] Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 de la Constitución de la

República del Ecuador; y, 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, muy cordialmente solicito [...] a la Corte Constitucional del Ecuador, emitir el correspondiente dictamen de constitucionalidad de la pregunta previo a la convocatoria a consulta popular de acuerdo con el literal f) del artículo 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que se realizará en el ámbito territorial del proyecto de creación del cantón Borbón [...] La pregunta que se formulará dentro de la consulta popular será la siguiente: “¿Está usted de acuerdo con la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas, que será conformado con el territorio de las actuales parroquias rurales Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Ónzole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré, y que tendrá como sede administrativa a la localidad Borbón?”. Una vez que se cuente con el dictamen de constitucionalidad, presentaré la solicitud ante el Consejo Nacional Electoral para que proceda con la convocatoria de consulta popular de acuerdo con lo dispuesto en la letra f) del artículo 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [...] (a fs. 6 a 7 del expediente).

3. Consta del sorteo electrónico efectuado el 28 de marzo de 2025, que la sustanciación del caso 4-25-CP le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
4. De lo expuesto en el primer antecedente se denota que el Comité de Desarrollo de Borbón, por medio de su presidente Carlos Obando Valencia, es mencionado en documentos oficiales, quien comparece a este expediente alegando la presidencia del Comité Cívico Pro-Cantonización de Borbón en Oficio 00010-CPCB de 22 de abril de 2025, ingresado el 23 de abril de 2025, manifestando que: “[...] el Proyecto de Cantonización de Borbón en la Provincia de Esmeraldas, se encuentra en la fase de Consulta Popular [...] solicitamos a su Autoridad se sirva, señalar día y hora en la cual se nos pueda recibir [...]”.¹
5. La Presidencia de la República, ingresó documentación el 22 de mayo de 2025, que contiene los siguientes trece anexos que han sido agregados al expediente:

Anexo 1 (a fs. 8): Oficio PR-DAC-2022-13516-O de 10-08-2022 de la Presidencia de la República al Ministerio de Gobierno.

Anexo 2 (a fs. 9): Oficio 00006-CDDDB-2022 de 01-08-2022 del Comité de Desarrollo de Borbón a la Presidencia de la República.

Anexo 3 (a fs. 10): Oficio 00005-CDDDB-2023 de 27-06-2023 del Comité de Desarrollo de Borbón a la Presidencia de la República.

Anexo 4 (a fs. 11): Oficio PR-SNJRD-2022-0394-OQ de 20-12-2022 de Secretaría Jurídica de Presidencia al Ministerio de Gobierno.

Anexo 5 (a fs. 12 a 35): Oficio SNP-SNP-2023-0464-OF de 25-08-2023 de la Secretaría de Planificación al Ministerio de Gobierno, que contempla el “Informe técnico del proyecto de creación del cantón Borbón, provincia de Esmeraldas - SPN-DPT-OTE-2023-001”.

¹ En tal virtud, se desprende que la antedicha organización ha venido actuando con el indicado representante; y, que su actual denominación corresponde a Comité de Pro-Cantonización de Borbón.

Anexo 6 (a fs. 36 a 49): Oficio INEC-SUGEN-2023-0316-O de 15-08-2023 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos al Ministerio de Gobierno que contiene el “Informe de requisito poblacional-Proyecto de creación del cantón Borbón-agosto 2023”.

Anexo 7 (a fs. 49 a 57): Oficio INEC-SUGEN-2023-0843-O de 24-11-2023 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos al Ministerio de Gobierno que contiene el “Informe de requisito poblacional-Proyecto de creación del cantón Borbón-noviembre 2023”.

Anexo 8 (a fs. 58 a 67) y Anexo 9 (a fs. 68 a 80): Oficio 00008-CDDDB-2022 de 12-12-2022 del Comité de Desarrollo de Borbón al Ministerio de Gobierno que contiene el “Informe del Consejo Provincial de Esmeraldas”; y, los “Informes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Eloy Alfaro, San Lorenzo del Pailón, Rioverde, Quinindé y Cotacachi”.

Anexo 10 (a fs. 81): “Información de límites territoriales del ámbito geográfico del proyecto de cantonización de Borbón”.

Anexo 11 (a fs. 82 a 86): “Descripción técnica de los límites territoriales del cantón Borbón”.

Anexo 12 (a fs. 87 a 128): “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas-diciembre 2024” del Ministerio de Gobierno.

Anexo 13 (a fs. 129 a 131): “Resolución 005-ORD-2024 del Comité Nacional de Límites Internos”.

6. Los indicados anexos están relacionados al procesamiento de los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que atienden los pedidos de la población involucrada organizada en el Comité de Desarrollo de Borbón por parte de los despachos ministeriales y órganos pertinentes para canalizar las actuaciones en el proceso de cantonización.
7. Mediante providencia de 29 de mayo de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, dispuso notificar su contenido al proponente; poner en conocimiento de la ciudadanía en general la propuesta de consulta popular por medio de su publicación en el Registro Oficial y en la página web institucional (se publicó en el R.O. -E. C.- 35 de 02-06-2025); y, convocar a las partes a una audiencia a efectuarse el día 02 de junio de 2025.
8. Según razón de la actuaria del despacho del juez ponente, se dejó constancia que intervinieron en la audiencia, por una parte, la Presidencia de la República; y, por otra el presidente del Comité Pro-Cantonización de Borbón.
9. En el oficio 00015-CPCS ingresado el 05 de junio de 2025, el presidente del Comité Pro-Cantonización de Borbón, Carlos Obando Valencia; el asesor del Comité, Francisco Bravo Macías; el asesor técnico del Comité, Iván Meza Sánchez; el presidente de la Junta Parroquial de Borbón, Wilson Segura Mina; y, el asesor jurídico del Comité, Humberto Arce Miño, ratifican su intervención en la audiencia; y, adjuntan en documentación anexa “el detalle técnico de los límites y situación fronteriza de Excepción de la que goza el

Proyecto de Cantonización de la Parroquia Borbón, con los que demostramos y justificamos al amparo de los que señala el artículo 249 de la Constitución [...] artículo 22 del [...] (COOTAD) que cumplimos de manera total con los requisitos”, así consta:

[...] LÍMITES DEL FUTURO CANTÓN BORBÓN [...] Los límites del proyecto de creación del cantón Borbón en la jurisdicción de la provincia de Esmeraldas, están geo-referenciados y técnicamente descritos por el Comité Nacional de Límites Internos (CONALI), en base a la propuesta formulada por el Comité de Desarrollo de Borbón. Éstos siguen por accidentes naturales o culturales de fácil identificación y replanteo, de conformidad a lo que establece el Art. 22 literal "b" del COOTAD [...] Por tanto la creación del cantón Borbón no causa ningún problema ni conflicto de límites jurisdiccionales

[...] EL PROYECTO DE CREACIÓN DEL CANTÓN BORBÓN Y LA FRANJA FRONTERIZA DEL ECUADOR [...] El artículo 249 de la Constitución del Ecuador establece: ‘Art. 249.- Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos’ [...] De conformidad a esta disposición, el área contigua a un límite internacional con un ancho de 40 kilómetros se la determina como franja fronteriza identificada también como zona fronteriza, estableciendo que las jurisdicciones cantonales que estén total o parcialmente incluidas en ésta recibirán un tratamiento especial para su desarrollo (Figura N. 1 Franja fronteriza del Ecuador) [...] El cantón Eloy Alfaro y el ámbito de creación del cantón Borbón se encuentran parcialmente incluidos en la franja fronteriza (Figura N. 2 Incidencia de la franja fronteriza del Ecuador en el ámbito del proyecto de creación del cantón Borbón) [...] El penúltimo inciso del artículo 22 del COOTAD indica ‘...El requisito de la población para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será de diez mil habitantes...’ [...] La población total existente en el ámbito del proyecto de creación del cantón Borbón, según el Censo de Población y Vivienda 2022es de 35.160 habitantes cifra que constituye el 351,6% del requerimiento legal [...].

2. Competencia

10. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen de conformidad a lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (“CRE”); los artículos 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”); y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).

3. Legitimación activa

11. Acorde a la normativa constitucional, la consulta popular forma parte de los mecanismos para el pronunciamiento del pueblo como soberano, constituyéndose en un medio de participación ciudadana de democracia directa.²

² El artículo 1 de la CRE, contempla el principio de la soberanía popular, al consagrar al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia de carácter democrático, por el cual “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público

12. Conforme ha considerado esta Corte Constitucional una **propuesta de consulta popular**, se configura en la forma de **plebiscito** cuando se pretende obtener una posición del pueblo sobre un **planteamiento de un tema**; y, se contiene en el modo de **referéndum**, si se somete a la aprobación de la ciudadanía una disposición jurídica contenida en un **texto normativo**.³
13. De la presente solicitud se denota que el pedido de consulta popular contiene un planteamiento de un tema para el pronunciamiento de la ciudadanía involucrada en la creación de un cantón, siendo entonces el mecanismo para el obtener la posición del pueblo de carácter plebiscitario, contando la Presidencia de la República con la legitimación activa para presentar una propuesta de **consulta popular ordinaria**.⁴
14. Es así que se evidencia que la solicitud se plantea con fundamento en el antedicho artículo 104 de la Constitución; y, en los artículos 21 y 22 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”),⁵ que determinan como parte

y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (énfasis agregado) ; en concordancia el artículo 61 número 4 de la carta constitucional determina como un derecho de participación de los ciudadanos “**Ser consultados**” (énfasis añadido); el artículo 95 de la Constitución, establece que: “**Las ciudadanas y ciudadanos**, en forma individual y colectiva, **participarán de manera protagónica** en la toma de decisiones” (énfasis agregado); y, el artículo 104 de la norma fundamental indica en su inciso primero que por disposición del órgano proponente “El organismo electoral correspondiente **convocará a consulta popular**” (énfasis añadido).

³ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29.

⁴ El artículo 104 de la CRE en su inciso segundo faculta que el “**Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular** sobre los asuntos que estime convenientes” (énfasis agregado)

⁵ Los artículos 21 y 22 del COOTAD disponen lo siguiente:

“**Art. 21.- Creación. - La creación de cantones se realizará mediante ley. El proyecto será presentado por iniciativa del Presidente de la República.** El proyecto contendrá la descripción del territorio que comprende el cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Art. 22.- Requisitos. - Para la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) **Una población** residente en el territorio del futuro cantón de al menos **cincuenta mil habitantes**, de los cuales, al menos **doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal**; b) **Delimitación física** del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes; c) **La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación**; d) **Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación**; e) **Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados** que se encuentren involucrados; y, f) **La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el Presidente de la República.**

El requisito de la población para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será de diez mil habitantes.

del proceso de creación de un cantón, que el Presidente de la República proponga que la población respectiva se pronuncie en un proceso de consulta popular, previo dictamen de la Corte Constitucional para el efecto.

4. Parámetros del control constitucional del planteamiento

15. Al tenor del artículo 127 de la LOGJCC que determina que el control de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular “[...] se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título”; en concordancia con el artículo 85 del RSPCCC que establece que dicho ejercicio se efectuará: “[...] de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”; se desprende que el análisis del planteamiento se efectúa respecto: **a)** de los considerandos que introducen la(s) pregunta(s); y, **b)** del cuestionario que conforma la(s) pregunta(s).⁶
16. Conforme al antedicho artículo 127 de la LOGJCC, el examen de la propuesta debe estar orientado a asegurar la libertad del elector; y, garantizar la constitucionalidad de: **i)** la(s) medida(s) a adoptar [en el caso del plebiscito], o **ii)** la disposición(es) jurídica(s) [en el caso del referéndum].
17. Este Organismo ha establecido que el **control formal** comprende la constatación de que los considerandos y el cuestionario cumplan con las cargas de claridad y lealtad para con el elector, así como con los requisitos y parámetros al respecto (artículos 103 numeral 3, 104 numerales 1 a 5 y 105 números 1 a 4 de la LOGJCC). Mientras que el **control material** implica verificar que la propuesta no involucre modificaciones a la Constitución (pues una propuesta de consulta popular ordinaria no puede suplantar los procedimientos propios para la enmienda, reforma y cambio constitucional), ni incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales.⁷
18. Por otra parte, en el dictamen 5-20-CP/20 este Organismo expresó que: “**Tratándose de un plebiscito**, este dictamen debería efectuar **un examen material** de la pregunta que se propone, lo que **debería comprender el análisis de la constitucionalidad de las ‘medidas a adoptar’ que se desprenderían de la consulta popular proyectada**” (énfasis agregado).

Para determinar el requisito de población en el cantón se **considerará el último censo de población**” (énfasis añadido).

⁶ CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, párr. 33.

⁷ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 13

5. Contenido de la propuesta de consulta popular

19. La Presidencia de la República expone algunos considerandos en su pedido; y, solicita el control constitucional de la siguiente pregunta en el planteamiento plebiscitario de la propuesta de consulta popular:

“¿Está usted de acuerdo con la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas, que será conformado con el territorio de las actuales parroquias rurales Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Ónzole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré, y que tendrá como sede administrativa a la localidad Borbón?”

6. Problemas jurídicos y resolución

20. El control constitucional del presente planteamiento plebiscitario de la propuesta de consulta popular requiere formular y resolver los siguientes tres problemas jurídicos:

a. ¿El texto introductorio de la pregunta de la consulta popular cumple con los requisitos determinados en el artículo 104 de la LOGJCC? ⁸

21. A fin de efectuar el examen de este componente, es necesario enfatizar que para este Organismo los considerandos:

[...] son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración. Por consiguiente, toda consulta que pretenda realizarse a la ciudadanía debe estar acompañada inexorablemente por sus correspondientes considerandos introductorios.⁹

⁸ El artículo 104 de la LOGJCC establece lo siguiente:

“Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta. - Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos: **1. No inducción** de las respuestas en la electora o elector; **2. Concordancia** plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo; **3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva**, sencillo y comprensible para el elector; **4. Relación directa de causalidad** entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, **5. No se proporcione información superflua** o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado” (énfasis añadido).

⁹ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

22. Conceptualizado lo anterior, resulta trascendental destacar que, para esta Corte Constitucional, el planteamiento de una propuesta de consulta popular dentro de un proceso de cantonización debe contener considerandos que contemplen **un componente normativo de la creación del cantón; un contexto de orden demográfico, espacial y técnico; y, un elemento de perspectiva sobre las repercusiones de la propuesta.**¹⁰
23. De lo expuesto en los antecedentes de este dictamen (párrafo 1 *supra*), se desprende que en cuanto al **componente normativo**, la Presidencia de la República se refiere al proceso de creación de cantones, mencionando el artículo 104 de la Constitución (respecto de la convocatoria a consulta popular); y, a los artículos 21 y 22 del COOTAD (sobre los requisitos para la presentación del proyecto de ley de constitución del cantón que requiere del pronunciamiento de la población involucrada en consulta popular).
24. En lo que respecta al **contexto demográfico, espacial y técnico**, en el texto introductorio se menciona al inicio del proceso de cantonización, mediante la presentación de los oficios 00006-CDDDB-2022 de 01 de agosto de 2022 y 00005-CDDDB-2023 de 27 de junio de 2023, por parte del Comité de Desarrollo de Borbón, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, por intermedio de su presidente Alberto Obando Valencia, al presidente de la República actuante (Anexos 1 y 2, a fs. 9 y 10 del expediente).
25. La Presidencia de la República, igualmente refiere a los oficios que le fueron remitidos por parte del Ministerio de Gobierno MDG-MDG-2025-0024-O de 14 de enero de 2025 y MDG-MDG-2025-0158-O de 11 de marzo de 2025 contentivos del “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas” (Anexo 12, a fs. 87 a 128 del expediente); de la “Resolución del Comité de Límites Internos 005-ORD-2024” (Anexo 13, a fs. 129 a 131 del expediente); y, de la “Descripción técnica de los límites territoriales del cantón Borbón” (Anexo 11, a fs. 82 a 86 del expediente).
26. Adicionalmente, en la documentación agregada al expediente, que se indica en los antecedentes del dictamen (párrafo 6 *supra*), consta el “Informe técnico del proyecto de creación del cantón Borbón, provincia de Esmeraldas-SPN-DPT-OTE-2023-001” de la Secretaría Nacional de Planificación (Anexo 5 a fs. 12 a 35 del expediente); el “Informe de requisito poblacional-Proyecto de creación del cantón Borbón-noviembre 2023” del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Anexo 7 a fs. 49 a 57 del expediente); el “Informe del Consejo Provincial de Esmeraldas”, así como los “Informes de los Gobiernos

¹⁰ CCE, dictamen 4-22-CP/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17

Autónomos Descentralizados Municipales de Eloy Alfaro, San Lorenzo del Pailón, Rioverde, Quinindé y Cotacachi” (Anexos 8 y 9 a fs. 58 a 67 y 68 a 80 del expediente) ; y la “Información de límites territoriales del ámbito geográfico del proyecto de cantonización de Borbón” (Anexo 1, a fs. 81 del expediente).

27. Consta en la solicitud de la Presidencia de la República lo siguiente:

[...] **La delimitación geográfica del cantón a crearse es la que consta en la información cartográfica contenida en el Informe Técnico de Factibilidad**, de acuerdo con el siguiente detalle:

“El proyecto de creación del cantón ‘Borbón’ se encuentra formulado en la provincia de Esmeraldas, ubicado al noroeste del Ecuador Continental.

El proyecto de cantonización, ubicado en el cantón Eloy Alfaro, incluye las parroquias rurales: Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Ózole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré.

El proyecto de cantonización ‘Borbón’ se encuentra al centro sur del cantón Eloy Alfaro, colindando al este con el cantón San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas, al Sur con el cantón Cotacachi de la provincia de Imbabura, al Oeste con los cantones Quinindé y Rioverde; y, al norte con las parroquias La Tola y Santa Lucía de las Peñas del cantón Eloy Alfaro’ [...]” (énfasis agregado) (fs. 6 y vta. del expediente).

28. Del “Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón ‘Borbón’, en la provincia de Esmeraldas- diciembre 2024” del Ministerio de Gobierno (p. 45):

[...] Se destaca, por ejemplo, **la resolución del Concejo del GAD Municipal de Eloy Alfaro que de manera unánime aprueba el informe técnico para la creación del cantón Borbón** en vista de que el ámbito territorial del cantón Eloy Alfaro es muy extenso y dificulta la atención oportuna a cada una de las parroquias. Es oportuno mencionar **el apoyo del GAD Provincial del Esmeraldas a través de Resolución Provincial con once votos a favor, de manera unánime apoyó** el proyecto de creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas. Finalmente, es preciso indicar que los **doce GAD Parroquiales [...] que son directamente involucrados en el proyecto de cantonización han sido parte importante de las Asambleas Parroquiales [...]** No se ha registrado ningún tipo de conflicto político por la iniciativa de creación del cantón Borbón. Las autoridades provinciales de Esmeraldas, del cantón Eloy Alfaro y de las 12 parroquias rurales son los actores políticos directamente involucrados y apoyan la creación del nuevo cantón Borbón. A este apoyo político, se suma el apoyo de los GAD municipales que colindan con el territorio del nuevo cantón y que han expresado que de crearse el cantón Borbón no se afectaría territorialmente a las entidades territoriales que representan legalmente. Las resoluciones de los Concejos Municipales además apoyan la creación del cantón Borbón de la provincia de Esmeraldas (énfasis añadido) (fs. 109 del expediente).

29. Del “Informe técnico del proyecto de creación del cantón Borbón, provincia de Esmeraldas” de la Secretaría Nacional de Planificación (p. 15), se refleja la dimensión espacial del proyecto de cantonización de Borbón de la siguiente forma:

29.1. De la actual delimitación geográfica del cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas, conformado por las siguientes 16 parroquias:

Una parroquia urbana (cabecera cantonal): Valdez

Quince parroquias rurales: Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Colon Eloy del María, La Tola, Luis Vargas Torres, Maldonado, Pampanal de Bolívar, San Francisco de Onzole, San José de Cayapas, Santa Lucía de las Peñas, Santo Domingo de Onzole, Selva Alegre, Telembí, Timberé.

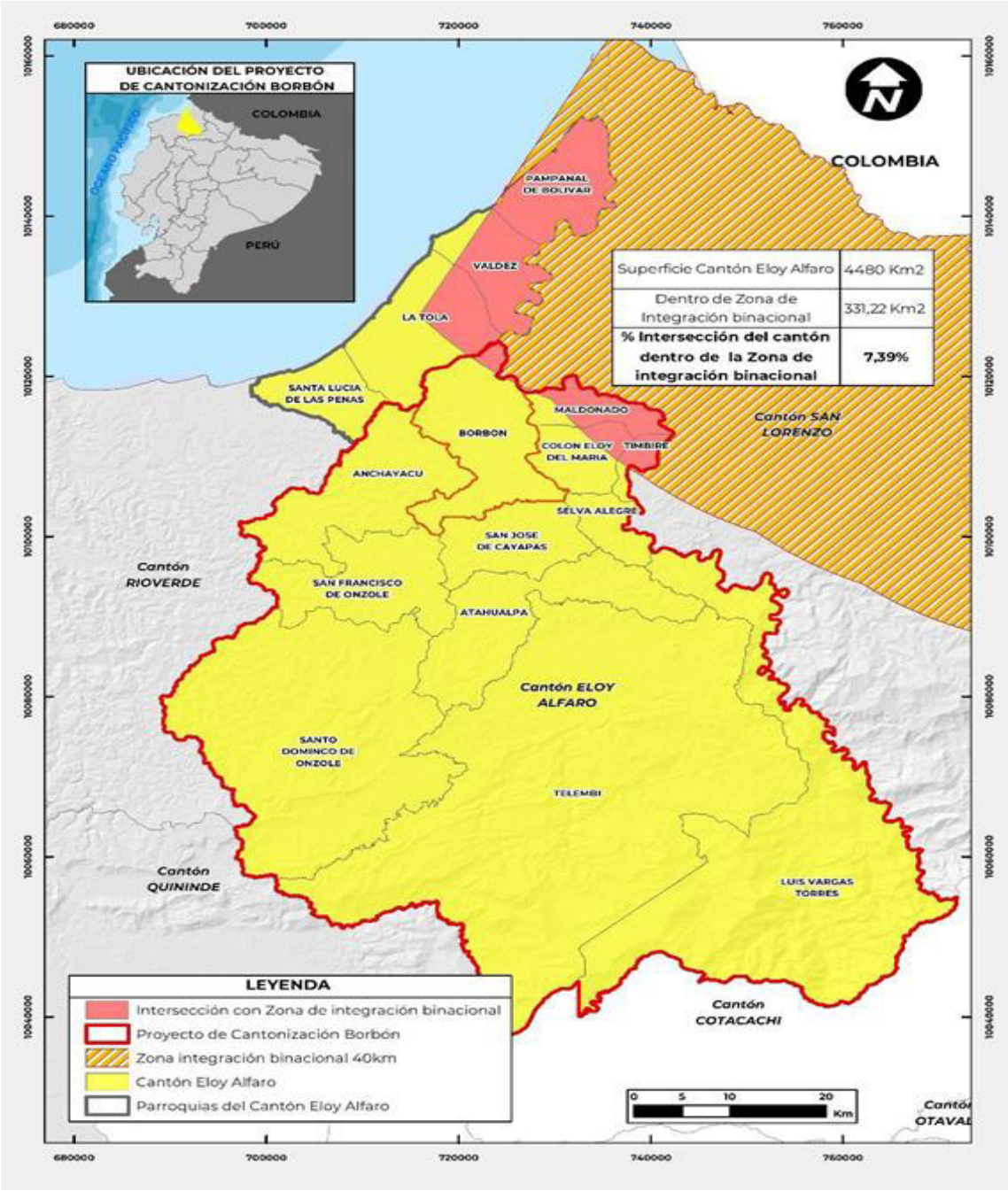
Doce parroquias pasarían a formar parte del cantón Borbón: Anchayacu, Atahualpa, Borbón (que pasaría a ser la cabecera cantonal), Colon Eloy del María, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, San José de Cayapas, Santo Domingo de Onzole, Selva Alegre, Telembí y Timberé.

29.2. De lo cual, se desprende que el cantón Eloy Alfaro pasaría a contar con 4 parroquias: Valdez (cabecera cantonal), La Tola, Pampanal de Bolívar, y Santa Lucía de las Peñas.

29.3. Denotándose que el extremo norte del proyecto de cantonización de Borbón, en las parroquias de Maldonado y Timbiré, se encuentra dentro de la “zona de integración binacional 40 Km”, es decir que el cantón Borbón compartiría parcialmente la franja fronteriza con la República de Colombia.

29.4. Este aspecto se relaciona con el requisito poblacional, dado que el artículo 22 letra *a*) del COOTAD que exige una población para la creación de un cantón de al menos 50.000 habitantes admite la excepción del penúltimo inciso de la misma disposición, esto es, para el caso de creación de cantones en la franja fronteriza el requisito poblacional será de 10.000 habitantes, siendo que conforme se detallará en el párrafo 30, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la población para la cantonización de Borbón alcanzaría los 34.106 habitantes.

29.5. En dicho informe de la Secretaría Nacional de Planificación consta lo referido a la dimensión territorial en la siguiente gráfica:



Fuente: Cuadro elaborado por la SNP- Dirección de Planificación Territorial (fs. 20 vta. del expediente).

30. La Resolución del Comité de Límites Internos 005-ORD-2024 considera y resuelve:

[...] **CONSIDERANDO:**
[...] **Que,** la Dirección de Límites Territoriales Internos [...] entrega oficialmente [...] el ‘Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo para la creación del cantón

'Borbón', en la provincia de Esmeraldas' en el cual se presentan las siguientes conclusiones:

[...] El área del proyecto de cantonización es de aproximadamente 4015 Km², que **incorpora 12 de las 15 parroquias rurales del actual cantón Eloy Alfaro**. El cantón Eloy Alfaro, actualmente cuenta con 4480 Km², de crearse el cantón 'Borbón', el cantón Eloy Alfaro, quedaría con 465 Km², es decir con el 10,38% de su territorio actual, y estaría circunscrito por la cabecera cantonal Valdez y las parroquias rurales Pampanal de Bolívar, La Tola y Santa Lucía de las Peñas

[...] **Según el informe de dato poblacional proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC, la población que reside en el proyecto de cantonización es de 34.160 habitantes, de los cuales 9.079 habitantes residen en la propuesta de cabecera cantonal**

[...] El ámbito del proyecto de cantonización 'Borbón' **se encuentra parcialmente ubicado dentro de la franja fronteriza, por lo cual se puede acoger a la excepción poblacional de 10.000 habitantes** para la creación de este tipo de circunscripciones

[...] **Las parroquias rurales que forman parte del proyecto de cantonización 'Borbón' tienen más de diez años**

[...] **El Consejo Provincial de Esmeraldas [...] resuelve emitir Informe Favorable**

[...] **La Secretaría Nacional de Planificación [...] emite su informe como favorable**

[...] **Se ha presentado informes previos no vinculantes de los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran vinculados**

[...] **RESUELVE:**

Artículo 1.- Aprobar el Informe Técnico de Factibilidad como requisito previo a la creación del cantón 'Borbón' en la provincia de Esmeraldas, una vez que se ha analizado y verificado el cumplimiento de los requisitos del artículo 22 del COOTAD, y los pertinentes de la LFLTI y su reglamento de aplicación" (énfasis añadido) (fs. 129 vta.; fs. 130 y vta. del expediente).

31. Con relación al **elemento de perspectiva sobre las repercusiones de la propuesta**, conforme los antecedentes de este dictamen, se perfila que de ser aprobada la consulta propulse, el presidente de la República presentará el proyecto de ley de creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas (párrafo 1 *supra*).
32. En este sentido se identifica que el texto introductorio asegura las cargas de lealtad y libertad para con el elector,¹¹ a través del desarrollo de la descripción de datos cuantitativos y cualitativos; la identificación de cifras de índole oficial; y, la exposición de información que permite la comprensión integral de la delimitación, efectos y fines del planteamiento sometido a pronunciamiento popular.¹²
33. La parte introductoria, en definitiva, no contiene considerandos desconectados con la materia de la pregunta propuesta; ni emplea una carga emotiva para inducir a una respuesta; o, proporciona información superflua.

¹¹ Art. 103 numeral 3 de la LOGJCC.

¹² CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 17.

34. Por el contrario, se denota que las citas de normas son el principio del pedido para fundamentar la solicitud, que luego se desarrolla en cifras oficiales de orden demográfico, espacial y técnico que reflejan datos vinculados a la viabilidad del proceso de cantonización en específico, facilitando la comprensión de la finalidad y nexo de causalidad entre los considerandos y la perspectiva de repercusión en caso de aprobarse el plebiscito y de la medida a implementarse, esto es, la presentación del proyecto de ley por parte del presidente de la República para la creación del nuevo cantón Borbón.
35. Según lo expuesto, el planteamiento plebiscitario de la propuesta de consulta popular cumple el artículo 104 de la LOGJCC, sobre los requisitos de los considerandos del texto introductorio, del cual no se observa que contravenga a la Constitución.¹³

b. ¿La pregunta formulada por el proponente cumple con los parámetros exigidos en el artículo 105 de la LOGJCC?¹⁴

36. Atendiendo la esencia plebiscitaria del presente planteamiento, el control constitucional debe circunscribirse a la verificación de los parámetros prescritos en el artículo 105 números 1 y 2 de la LOGJCC; puesto que este Organismo ha determinado que los presupuestos previstos en los numerales 3 y 4 de esta disposición no le resultan aplicables al plebiscito, sino solo al referéndum.¹⁵
37. Conforme a los parámetros exigibles a la presente propuesta de consulta popular, se procederá entonces a constatar que la pregunta contenga la formulación de una sola cuestión -salvo que se establezca una interdependencia o interrelación de componentes-;

¹³ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 9: “En este sentido, el control previo de constitucionalidad que rige a las convocatorias a consultas populares, por un lado, asegura la supremacía de la Constitución, pues impide que cuestionamientos contrarios a su texto sean objeto de consulta a la ciudadanía”.

¹⁴ El artículo 105 de la LOGJCC determina lo siguiente:

“Art. 105.- Control constitucional el cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: **1. La formulación de una sola cuestión** por cada pregunta, **salvo que exista una interrelación e interdependencia** entre los distintos componentes normativos; **2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente** en la misma consulta. **Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;** **3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político** específico; y, **4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos** y modificaciones al sistema jurídico” (énfasis agregado).

¹⁵ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 07 de septiembre de 2019, párr. 66: “[...] tales requisitos corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito”.

y, despliegue la oportunidad de una aceptación o negativa individual del tema, mas no en bloque.

38. De conformidad con el presente planteamiento plebiscitario, se observa que se busca obtener el pronunciamiento popular en una sola pregunta respecto de una específica cuestión o tema, siendo exclusivamente referida a si se está de acuerdo con la cantonización de Borbón en la provincia de Esmeraldas, siendo esta localidad la sede administrativa del nuevo cantón, cuya creación integra el territorio de las actuales parroquias rurales Anchayacu, Atahualpa, Borbón, Luis Vargas Torres, Maldonado, San Francisco de Onzole, Santo Domingo de Ónzole, Selva Alegre, Telembí, Colón Eloy del María, San José de Cayapas y Timbiré.
39. Es por ello que la población involucrada deberá manifestar su posición respecto de una temática formulada de forma concreta, resultando claro que su respuesta será individual, mas no permite un pronunciamiento en bloque; ya que la pregunta se centra en indagar a la ciudadanía su conformidad con pasar de ser parroquia rural a constituirse en un cantón de la República, con un delimitado territorio y sede administrativa.
40. La pregunta única de la propuesta de consulta popular cumple entonces con los parámetros prescritos en los números 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

c. ¿La propuesta de consulta popular supera el control material?

41. Acorde a lo indicado en los párrafos 16 y 17 *supra* de este dictamen, el examen material contempla que la medida perfilada producto de la aprobación del plebiscito pueda implementarse sin incurrir en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni debe involucrar modificaciones a la Constitución.
42. De conformidad con el desarrollo expuesto, la consulta popular de aprobarse tendría como medida la presentación del proyecto de ley por parte del presidente de la República para la creación del cantón Borbón en la provincia de Esmeraldas.
43. Esta facultad constitucional le corresponde ejercer al primer mandatario incluso de forma exclusiva (artículo 135 de la CRE);¹⁶y, se constituye en un requisito para el proceso de cantonización según la normativa legal (artículo 22 letra f del COOTAD).

¹⁶ El artículo 135 de la CRE establece lo que sigue: “Art. 135.- **Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley** que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o **modifiquen la división político-administrativa del país**” (énfasis añadido).

44. La propuesta observa de esta manera el principio de estricta legalidad o juridicidad contemplado en el artículo 226 de la norma fundamental que establece que los órganos de poder público únicamente podrán ejercer las atribuciones asignadas por la Constitución y la ley con respeto a los derechos constitucionales.
45. Por lo tanto, la consulta popular que contiene un planteamiento plebiscitario no contraviene la Constitución desde el ámbito formal y material, resultando procedente su realización.

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. Declarar procedente la propuesta de consulta popular **4-25-CP**, al cumplir con los requisitos y parámetros del control constitucional formal y material previstos en la Constitución y la LOGJCC.
2. Disponer que se proceda conforme al proceso prescrito para las consultas populares en la Constitución y el Código de la Democracia.
3. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

425CP-7f5d2

**Caso Nro. 4-25-CP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de junio 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 2955-21-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 2955-21-EP

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

SENTENCIA 2955-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de un proceso penal. Se concluye que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad por declarar el comiso de un bien de quien no fue declarado culpable del cometimiento del delito.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. En el proceso penal 17283-2018-00834, el 21 de enero de 2019, el juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha, en audiencia preparatoria y evaluatoria de juicio dictó auto de sobreseimiento a favor de Luis Enrique Álvarez Heredia, Claudia Patricia Sánchez y Jorge Humberto Gavilanes Moreno. Por otro lado, dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Juan Carlos Ferrín Bravo, Medardo Enrique Hurtado Mosquera, Orlando Rigoberto Barrionuevo Freire y Ramón Alberto Ortiz Estrada por el presunto cometimiento del delito tipificado en el artículo 221 del COIP.¹
2. El 23 de enero de 2019, Hugo Alejandro Pérez Noboa, agente fiscal interpuso recurso de apelación “por no [estar] de acuerdo con el auto de sobreseimiento de [...] Gavilanes Moreno Jorge Humberto y Sánchez Claudia Patricia [...]”.²

¹ COIP, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, artículo 221. - Organización o financiamiento para la producción o tráfico ilícitos de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.- La persona que directa o indirectamente financie u organice, actividades o grupos de personas dedicadas a la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, será sancionada con pena privativa de libertad de dieciséis a diecinueve años.

² Es preciso puntualizar que, respecto a Luis Enrique Álvarez Heredia, la Fiscalía emitió un dictamen abstentivo –con fecha 21 de septiembre de 2018–.

3. El 1 de mayo de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió “desechar el recurso de apelación interpuesto por Fiscalía y confirmar en todas sus partes el auto de sobreseimiento [...]”.
4. El 9 de mayo de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”) resolvió:

Declara[r] a **HURTADO MOSQUERA MEDARDO ENRIQUE** autor directo del delito tipificado y sancionado en el Art. 221 del COIP, por lo que le impone la pena de dieciséis años de privación de libertad; **BARRIONUEVO FREIRE ORLANDO** coautor del delito [...] por lo que le imponemos la pena de dieciséis años de privación de libertad; **ORTIZ ESTRADA RAMON ALBERTO** cómplice del delito [...] por lo que le imponemos la pena de ocho años de privación de libertad; y **FERRIN BRAVO JUAN CARLOS** cómplice del delito [...] por lo que le imponemos la pena de ocho años [...] (énfasis pertenece al original).

5. Además, el Tribunal de conformidad con el artículo 69.2 del COIP ordenó:³

[...] el comiso de los vehículos de placas PCJ5361 y PAC6154 por cuanto fueron utilizados como instrumento para la comisión del delito, el Vitara [PCJ5361] que daba seguridad al camión [PAC6154] donde se encontraron los 440 kilos de cocaína. Debemos explicar que pese a que se ha mencionado en la audiencia que el camión fue objeto de robo un día antes del operativo que incautó la droga encontrada en la caleta del camión [sic]. [...] [L]a Policía especializada calcula un tiempo no menor a un mes para la elaboración de la caleta; asimismo existió correspondencia telefónica preexistente entre Jorge Humberto Gavilanes Moreno, propietario del camión, y el procesado Orlando Barrionuevo, transportista de la droga. Todo lo cual, constituyen claros indicativos que evidencian que Jorge Humberto Gavilanes Moreno conocía que su vehículo fue usado como instrumento para la comisión de la infracción.

6. El 10 de mayo de 2019, Orlando Rigoberto Barrionuevo Freire interpuso recursos de aclaración y ampliación y, de apelación.
7. El 13 de mayo de 2019, Jorge Humberto Gavilanes Moreno y Ramón Alberto Ortiz Estrada, interpusieron recurso de apelación, cada uno por su parte.
8. El 14 de mayo de 2019, Juan Carlos Ferrín Bravo interpuso recurso de apelación.
9. En la misma fecha, Medardo Enrique Hurtado Mosquera interpuso recursos de nulidad y de apelación.

³ El proceso se sustanció con el COIP, previo a las reformas implementadas el 24 de diciembre de 2019.

10. El 23 de mayo de 2019, el Tribunal negó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por Orlando Rigoberto Barrionuevo Freire. Además, negó el recurso de apelación de Jorge Humberto Gavilanes Moreno “por improcedente pues el peticionario no es parte procesal de la causa”.
11. El 27 de mayo de 2019, Jorge Humberto Gavilanes Moreno interpuso recurso de hecho. El 29 de mayo de 2019, el Tribunal concedió los recursos de hecho y de apelación interpuestos y dispuso que se remita el proceso a la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
12. El 13 de enero de 2020, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) resolvió “desecha[r] el recurso de hecho por infundado e improcedente [...]”.
13. El 16 de enero de 2020, Jorge Humberto Gavilanes Moreno interpuso recursos de aclaración y ampliación.
14. El 17 de febrero de 2020, la Corte Provincial negó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos.
15. El 26 de febrero de 2020, Jorge Humberto Gavilanes Moreno interpuso recurso de casación.
16. El 10 de marzo de 2020, la Corte Provincial resolvió “negar el recurso de casación por improcedente e ilegal”.
17. El 13 de marzo de 2020, Jorge Humberto Gavilanes Moreno interpuso recurso de hecho.
18. El 29 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) resolvió “declarar indebidamente interpuesto el recurso de hecho [...]”.
19. El 11 de octubre de 2021, Jorge Humberto Gavilanes Moreno (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de mayo de 2019 y del auto de 13 de enero de 2020. El 20 de octubre de 2021, Luis Rivera, juez ponente de la Corte Nacional dispuso que “se remita el proceso [...] a la Corte Constitucional”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

20. El 11 de noviembre de 2021, el proceso se recibió en este Organismo y por sorteo electrónico de la misma fecha la causa se identificó con el número 2955-21-EP y su conocimiento le correspondió a la entonces jueza Carmen Corral Ponce.
21. El 25 de enero de 2022, el Primer Tribunal de Sala de Admisión⁴ admitió la demanda y dispuso que el Tribunal, la Corte Provincial y la Corte Nacional presenten un informe de descargo sobre la acción extraordinaria de protección.
22. El 11 de marzo de 2022, Juan Tenesaca Atupaña, juez del Tribunal presentó el informe.
23. El 16 de junio de 2022, el Tribunal informó que “con providencia de 22 de marzo de 2022 se suspendió temporalmente la ejecución del comiso penal de los vehículos [...] hasta que la Corte Constitucional resuelva la acción [...]”.
24. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
25. El 18 de marzo de 2025, la causa se resorteó y su conocimiento le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
26. El 3 de junio de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

27. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de las partes procesales

3.1. De la parte accionante

28. El accionante afirma que las decisiones impugnadas vulneraron los derechos al trabajo, al honor y al buen nombre; a la propiedad y al debido proceso en las garantías de no

⁴ El Tribunal estuvo conformado por el juez constitucional Alí Lozada Prado y, por los entonces jueces Carmen Corral Ponce y Agustín Grijalva Jiménez.

ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no este tipificado en la ley como infracción penal, no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los cuales se crea asistida, replicar argumentos de la otra parte, presentar pruebas y no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia.

29. El accionante relata los antecedentes procesales de la causa, en los siguientes términos:

29.1 El 27 de abril de 2018 [...] fui víctima de asalto y robo del camión de mi propiedad, el cual al día siguiente fue encontrado abandonado cargado con media tonelada de droga en el sector de La Virgen de la vía Aloag Santo Domingo, en razón de lo cual fueron detenidas cinco personas y se ordenó la retención de dicho vehículo. [...] [A]l llegar a conocimiento de Fiscalía que yo era el propietario del mismo [...] fui vinculado a la instrucción fiscal que se encontraba en curso dictándose orden de prisión preventiva por lo que fui privado de la libertad.

29.2 [...] El 15 de enero de 2019 fui sobreseído [...] y se dispuso mi inmediata libertad y la devolución del vehículo de mi propiedad. [El sobreseimiento] fue confirmado por la [Corte Provincial]. Sin embargo, el Tribunal [...] manifestó que yo supuestamente conocía que mi vehículo iba a ser usado para transportar droga, es decir me declaró cómplice del delito y ordenó el comiso del vehículo, es decir me impuso una de las penas restrictivas contempladas en el artículo 69 numeral 2 del [COIP].

30. Respecto a la violación del derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa, el accionante refiere que:

Pese a haber sido sobreseído por el Juez [...] Penal del cantón Mejía y confirmado mi sobreseimiento por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el [Tribunal] me vuelve a juzgar en ausencia, declarándome cómplice de los hechos y sancionándome con el comiso del vehículo de mi propiedad [sic].

31. A criterio del accionante se vulneró el derecho a no ser sancionado sin juicio previo por cuanto:

No fui parte de la etapa de juicio que se llevó a cabo en el [Tribunal] en contra de los cuatro procesados que fueron llevados a juicio y resultaron con sentencia condenatoria en esta causa; sin embargo, en la misma fui declarado cómplice, pues no otra cosa significa decir que yo conocía que el camión de mi propiedad iba a ser usado para transportar droga y sancionarme con el comiso del mismo [sic].

32. Sobre las garantías previstas en las letras a), c) y h) del numeral 7, artículo 76 de la Constitución, el accionante indica que:

En ningún momento fui llamado a comparecer a la audiencia de juicio que tuvo lugar en la presente causa (aunque no había razón toda vez que fui sobreseído), en la que se declaró

que yo conocía que el camión de mi propiedad iba a ser utilizado para transportar droga. Por lo que no tuve la oportunidad de contradecir esta afirmación que afecta mi honra, ni para impugnar el comiso del vehículo de mi propiedad que fue dispuesto en la misma audiencia [sic].

33. Acerca del derecho a la propiedad, el accionante afirma que:

El haber comisado el vehículo de mi propiedad, fruto de mi trabajo y esfuerzo y de las privaciones de mi familia, sin existir un motivo legítimo y legal, toda vez que yo fui sobreseído en la presente causa, es decir, nunca perdí mi estado constitucional de inocencia, por lo que no existía razón legal ni moral para privarme de mi propiedad [sic].

34. El accionante menciona que su derecho al honor y al buen nombre se vulneró por dos razones:

Primero por haber sido vinculado infundadamente a la instrucción fiscal iniciada en esta causa y haber permanecido privado de mi libertad, y luego por cuanto pese a haber sido sobreseído, en la sentencia se me declara partícipe de la infracción al afirmar que supuestamente conocía que el camión de mi propiedad iba a ser utilizado para transportar droga, lo que equivale a declararme cómplice.

35. Por último, el accionante alega que, la Corte Provincial:

Rechazó el recurso de hecho que interpuso ante la negativa del [Tribunal] de aceptar mi recurso de apelación. Con lo cual contravino lo dispuesto en el Art. 76 numeral 7 literal m) de la Constitución que contempla mi derecho a recurrir [...] así como también el Art. 654 inciso 1 del [COIP] [...]. Y violó las normas del debido proceso al no haber convocado a audiencia que se encuentra prevista en el Art. 661 numeral 1 del [COIP], en la cual hubiera demostrado que [...] [los recursos eran procedentes].

36. Con base en los argumentos expuestos el accionante solicita que:

a) [...] [Se] disponga la eliminación en la sentencia dictada por el [Tribunal] del siguiente párrafo [...]: “Debemos explicar que pese a que se ha mencionado en la audiencia que el camión fue objeto de robo un día antes [...]”; b) Que se deje sin efecto el comiso del vehículo de mi propiedad, camión marca Hino, de placas PAC6154; c) Que se declare que los señores jueces del [Tribunal] han incurrido en error inexcusable; y d) Que se deje sin efecto la disposición de que se sancione a mi abogado defensor por haber interpuesto infundadamente recurso de hecho en la presente causa.

3.2. De la parte accionada

37. El 11 de marzo de 2022, Juan Tenesaca Atupaña, juez del Tribunal relató los antecedentes de la causa e informó que:

Se avocó conocimiento en calidad de jueces que conformamos el Tribunal Stalin Pavel Palacios Ortiz (ponente), Adrián Francisco Bonilla y Juan Tenesaca Atupaña, señalando fechas para la audiencia de juzgamiento el 29 de marzo de 2019 y 05 de abril de 2018 [...] misma que no se realizó. Posterior, solicité licencia, con fecha 29 de marzo de 2019, por lo cual se llama a integrar el Tribunal en mi remplazo a Fausto Lana Vélez, actuó en mi remplazo en la realización de la audiencia de juzgamiento celebrada el 11 de abril de 2019 y elaboración de la sentencia escrita el 9 de mayo de 2019. Corroborando que, [...] yo no formé parte del Tribunal para la realización de la audiencia de juzgamiento.

38. El 16 de junio de 2022, Paulina Inca Ortiz, secretaria del Tribunal informó que, mediante providencia de 22 de marzo de 2022, el Tribunal:

[...] suspendió temporalmente la ejecución del comiso penal de los vehículos Chevrolet, tipo jeep, [...] de placas PSJ5361 y vehículo tipo camión, marca Hino [...], de placa PAC5461 hasta que la [...] Corte Constitucional resuelva la acción constitucional y se pronuncie sobre el destino final de los automotores.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

39. En la acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlos violatorios de un derecho constitucional.⁵
40. En los párrafos 30, 31, 32, 33 y 34, el accionante en lo principal alega la violación de los derechos a la propiedad y al debido proceso en las garantías de defensa, no ser juzgado sin juicio previo y no más de una vez por la misma causa porque pese a que fue sobreseído el Tribunal “sin justificación legal” lo sancionó con el comiso de su vehículo y, en consecuencia, lo privó de su derecho a la propiedad. En casos previos en los que se formularon similares alegaciones,⁶ esta Corte ha tratado los cargos formulados a través del derecho a la seguridad jurídica en relación con el derecho a la propiedad. En consecuencia, en aplicación del principio *iura novit curia* este Organismo reconduce los cargos hacia estos derechos y formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 9 de mayo de 2019 vulneró el derecho a la seguridad jurídica y como consecuencia de ello, afectó el derecho a la propiedad del accionante por disponer el comiso de su vehículo pese a que fue sobreseído en el proceso penal?**
41. En el párrafo 35, el accionante alega que se vulneró su derecho a recurrir, por cuanto, la Corte Provincial rechazó el recurso de hecho interpuesto en el proceso. No obstante,

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ CCE, sentencia 2758-18-EP/23, 15 de noviembre de 2023; CCE, sentencia. 2005-16-EP/21, 11 de agosto de 2021.

de la argumentación no se desprende una justificación jurídica de cómo dicha actuación vulneró de forma directa e inmediata su derecho. En consecuencia, esta Corte advierte que no existe un cargo mínimamente completo y, por ende, se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia de 9 de mayo de 2019 vulneró el derecho a la seguridad jurídica y como consecuencia de ello, afectó el derecho a la propiedad del accionante por disponer el comiso de su vehículo pese a que fue sobreseído en el proceso penal?

42. El accionante alega que, pese a que fue sobreseído, el Tribunal “sin justificación legal” lo sancionó con el comiso de su vehículo y, en consecuencia, lo privó de su derecho a la propiedad.
43. El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.⁷
44. La Corte Constitucional ha determinado que:

para que en acciones extraordinarias de protección se produzca una vulneración del derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional. [...] Esta trascendencia está dada sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica.⁸

45. En atención a lo referido y después de la interpretación de los artículos 51 y 69.2 del COIP, esta Corte en la sentencia 1232-18-EP/23 estableció la siguiente regla de precedente aplicable para los casos de comiso penal cuyos supuestos de hecho ocurrieron antes de las reformas del COIP publicadas el 24 de diciembre de 2019. La regla establece que:

Si, en un juicio penal se dicta sentencia condenatoria en la que se han utilizado bienes para el cometimiento del delito, pero que no son de propiedad del condenado sino de un tercero [**supuesto de hecho**], entonces, no procede decretar el comiso, de lo contrario se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y propiedad de quien no fue condenado [**consecuencia jurídica**].

⁷ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 82.

⁸ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

46. En razón de que la regla de precedente contiene una condición temporal para su aplicación, este Organismo verificará si el hecho ocurrió antes de la reforma del 24 de diciembre de 2019.
47. En la sentencia de 9 de mayo de 2019, consta que “el 28 de abril de 2018, mediante asistencia de la sala técnica se logró ubicar en el sector de Tandapi un camión marca Hino [...] con una caleta de 400.380.800 gramos de una sustancia que dio positivo para cocaína” por tanto, se verifica que la regla de precedente es aplicable pues el hecho ocurrió en el año 2018.
48. Ahora bien, procede constatar el cumplimiento o incumplimiento del supuesto de hecho.
49. El 9 de mayo de 2019, el Tribunal dictó sentencia condenatoria en contra de Medardo Enrique Hurtado Mosquera, Orlando Barrionuevo Freire, Ramón Alberto Estrada Ramón y Juan Carlos Ferrín Bravo y dispuso el comiso de los vehículos de placas PCJ5361 y PAC6154 porque consideró “que el **Vitara** daba seguridad al **camión** donde se encontraron los 440 kilos de cocaína” (énfasis añadido).
50. En este sentido, el Tribunal señaló que:

pese a que se ha mencionado en la audiencia que el camión fue objeto de robo un día antes del operativo que incautó la droga encontrada en la caleta del camión. [...] [l]a Policía [...] calcula un tiempo no menor a un mes para la elaboración de la caleta; [y] existió correspondencia telefónica [...] entre **Jorge Humberto Gavilanes Moreno, propietario del camión**, y Orlando Barrionuevo, transportista de la droga. **Todo lo cual, constituyen claros indicativos que evidencian que Jorge Humberto Gavilanes Moreno conocía que su vehículo fue usado como instrumento para la comisión de la infracción** (énfasis añadido).

51. Ahora bien, del contrato de compraventa⁹ que consta a fs. 85 y 86 del expediente del Tribunal se desprende que, el camión: Marca: Hino; Tipo: tanquero; Motor: J08EUD16333; Chasis: 9F3GD8JLSCXX13177; Color: Blanco; Año de fabricación: 2012, placas PAC6154: fue vendido en el año 2018 a Jorge Humberto Gavilanes Moreno, quien fue sobreseído en el proceso penal. Entonces, el vehículo descrito no era de propiedad de las personas condenadas en el proceso penal, en este caso, el accionante. En consecuencia, se cumple el supuesto de hecho.
52. Sin embargo, el Tribunal en la sentencia de 9 de mayo de 2019 dispuso el comiso del vehículo de propiedad de Jorge Humberto Gavilanes Moreno pese a que conocía que,

⁹ La diligencia de reconocimiento de firmas del contrato de compra venta se realizó ante Gustavo Germánico León Rivera, notario tercero del cantón Pelileo.

el juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha dictó auto de sobreseimiento a su favor y que, no procedía el comiso de su bien por cuanto no fue condenado. Como resultado de esta actuación, el Tribunal vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad del accionante –consecuencia jurídica–.

- 53.** En conclusión, la sentencia de 9 de mayo de 2019 la cual dispuso el comiso del vehículo del accionante vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad del accionante por disponer el comiso de su vehículo pese a que no fue condenado en el proceso penal.

6. Reparación

- 54.** Una vez que, se ha determinado la vulneración a derechos constitucionales, corresponde a esta Corte establecer una reparación efectiva y apropiada para las particularidades de este caso. En este sentido, no resulta oficioso disponer el reenvío de la causa en razón de que, la violación de derechos se produjo exclusivamente por la orden de comiso del vehículo del accionante, quien no fue sentenciado en la causa.
- 55.** Por lo expuesto, corresponde ordenar que, en el término de treinta días, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito proceda con la devolución del vehículo Marca: Hino; Tipo: tanquero; Motor: J08EUD16333; Chasis: 9F3GD8JLSCXX13177; Color: Blanco; Año de fabricación: 2012, placas PAC6154.¹⁰
- 56.** Además, se considera que han pasado varios años desde que se dispuso el comiso del vehículo placas PAC6154, lo cual pudo generar deterioros que imposibilitan devolver el vehículo en las mismas condiciones previas a su aprehensión. Por lo que, deberá cuantificarse una reparación económica, la cual se realizará a través de la vía contenciosa administrativa en aplicación del artículo 19 de la LOGJCC y lo establecido en la jurisprudencia de este Organismo.¹¹

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve lo siguiente:

¹⁰ Esta Corte observa que en el presente caso no se ejecutó el comiso del vehículo propiedad del accionante. Por el contrario, el 22 de marzo del 2022, el Tribunal de Garantías dispuso la suspensión el comiso del vehículo hasta que este Organismo se pronuncie sobre respecto a la presente acción. Esta situación es corroborada también en escrito de 11 de marzo de 2022 presentado ante esta Magistratura.

¹¹ CCE, sentencia 575-20-EP/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 35; sentencia 394-20-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 33 y sentencia 2284-21-EP/24, 4 de julio de 2024, párr. 45.

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2955-21-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia de 9 de mayo de 2019 dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha vulneró los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad del accionante.
3. **Disponer** como medidas de reparación, lo siguiente:
 - 3.1 **Dejar sin efecto** el acápite de la sentencia de 9 de mayo de 2019 denominado “COMISO PENAL” únicamente respecto al vehículo Marca: Hino; Tipo: tanquero; Motor: J08EUD16333; Chasis: 9F3GD8JLSCXX13177; Color: Blanco; Año de fabricación: 2012, placas PAC6154.
 - 3.2 **Ordenar** que en el término de treinta días el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito, proceda con la devolución del vehículo Marca: Hino; Tipo: tanquero; Motor: J08EUD16333; Chasis: 9F3GD8JLSCXX13177; Color: Blanco; Año de fabricación: 2012, placas PAC6154. Una vez fenecido dicho término, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito deberá informar a esta Corte el cumplimiento de la medida dispuesta.
 - 3.3 **Ordenar** que se remita el expediente al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo competente para que, dentro del término de sesenta días contados desde la recepción del expediente, determine la indemnización que corresponda respecto de los daños generados por la declaración del comiso del vehículo Marca: Hino; Tipo: tanquero; Motor: J08EUD16333; Chasis: 9F3GD8JLSCXX13177; Color: Blanco; Año de fabricación: 2012, placas PAC6154. El pago de la reparación económica de los daños que sean determinados le corresponderá al Consejo de la Judicatura, quien tiene a salvo la acción de repetición de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la LOGJCC. El Consejo de la Judicatura deberá informar sobre el cumplimiento del pago a esta Corte en el término de 60 días contados a partir de la determinación del monto en el proceso de reparación económica.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen conforme fue remitido a este Organismo.

5. Notifíquese y archívese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaRC

Jhoel Escudero Soliz

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

295521EP-7f5c6



Caso Nro. 2955-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de junio 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 90-22-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

CASO 90-22-IN

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

SENTENCIA 90-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra del inciso segundo letra d del artículo 4 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Este Organismo evidencia que no se transgrede la garantía de presunción de inocencia establecida en el artículo 76 número 2 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de noviembre de 2022, Ewin Jair Maldonado Merelo presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del inciso segundo de la letra b) del artículo 4 del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**Reglamento**”) emitido por el Ministerio de Gobierno y publicado en el Registro Oficial 487 de 5 de julio de 2021.
2. El 28 de noviembre y el 16 de diciembre de 2022, César Jeffersson Rosero Vera y Medardo Tyrone Dalgo Flores, respectivamente, ingresaron un escrito de adhesión a la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Ewin Jair Maldonado Merelo.
3. El 31 de marzo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ en voto de mayoría,² admitió a trámite la acción y determinó que Ewin Jair Maldonado Merelo, César Jeffersson Rosero Vera y Medardo Tyrone Dalgo Flores (“**accionantes**”) son los accionantes dentro de la presente causa.
4. El 10 de mayo de 2023, luego de la admisión de la acción, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

¹ El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

² El voto de mayoría para admitir el caso fue realizado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

5. El 25 de julio de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa y dispuso al Ministerio de Gobierno que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del texto normativo impugnado. Asimismo, dispuso que el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional “presente un informe sobre el estado de vigencia del texto normativo impugnado en la demanda y, en caso de que dicha disposición haya perdido vigencia, informe (i) si el texto normativo se encuentra reproducido en normas vigentes, y (ii) si existen procesos o efectos pendientes de la aplicación de la disposición impugnada”.
6. El 31 de julio y el 7 de agosto del 2024, el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional del Ecuador, respectivamente, remitieron el informe solicitado.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75 número 1 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

9. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por el fondo del inciso segundo de la letra b) del artículo 4 del Reglamento (“**norma impugnada**”) que establece:

Art. 4.- Definiciones. -

b) Ausencia injustificada [...].

Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

10. Los accionantes alegan que la norma impugnada transgrede los artículos 11 números 1, 2, 3, 5, 6 y 8 (**ejercicio de derechos; igualdad y no discriminación; aplicación directa de los derechos y garantías; aplicación de la norma más favorable;**

inalienabilidad, irrenunciabilidad de principios y derechos y, desarrollo progresivo de los derechos); 66 número 4 (derecho a la igualdad y no discriminación); 66 número 5 (derecho al libre desarrollo de la personalidad); y, 76 número 2 (derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia) de la Constitución.

11. Sobre la afectación a los artículos 11 números 1, 2, 3, 5, 6 y 8 (**ejercicio de derechos; igualdad y no discriminación; aplicación directa de los derechos y garantías; aplicación de la norma más favorable; inalienabilidad, irrenunciabilidad de principios y derechos y, desarrollo progresivo de los derechos**) y 76 número 2 (**derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia**) de la Constitución, los accionantes señalan que la norma impugnada limita la garantía de presunción de inocencia, el principio de igualdad y otros derechos fundamentales, al no permitir justificar la ausencia laboral cuando están inmersos en un caso fortuito o fuerza mayor por privación de libertad. Esta situación “se puede dar cuando una autoridad de garantías penales dicta medidas cautelares de privación de libertad al procesado para garantizar la comparecencia al proceso”.³ Además, recalcan que la norma impugnada no garantiza el reconocimiento de la presunción de inocencia porque no les permite justificar la ausencia al trabajo ante la pérdida de libertad. En este sentido, agregan que la referida norma representa un retroceso en comparación con el artículo 121 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”), el cual “sí [permite] justificar la ausencia al trabajo por causas de fuerza mayor o caso fortuito, respetando y garantizando el derecho a la presunción de inocencia”.⁴
12. Sobre el artículo 66 números 4 y 5 (**derecho a la igualdad y no discriminación y al libre desarrollo de la personalidad**) de la Constitución, los accionantes sostienen que la norma impugnada discrimina a los miembros de la Policía Nacional y limita su libre desarrollo de la personalidad. Señalan que se les estaría negando la posibilidad de contar con el tiempo suficiente para “justificar la ausencia al trabajo por haber perdido la libertad con alguna medida cautelar que [haya] dict[ado] la autoridad competente”⁵ dentro de procesos penales que se encuentren investigándose.⁶ Además, pone a los miembros de la Policía Nacional en desventaja respecto a las Fuerzas Armadas, pues

³ Acción de inconstitucionalidad, p. 4.

⁴ Acción de inconstitucionalidad, p. 6.

⁵ Acción de inconstitucionalidad, p. 8.

⁶ Los accionantes mencionaron que, el 19 de junio de 2022 fueron detenidos por el delito de secuestro extorsivo. Luego, el 20 de junio de 2022 informaron a la Comandancia zonal 8 y al jefe del Distrito Nueva Prosperina que se encontraban impedidos de presentarse presencialmente a su lugar de trabajo por estar bajo las ordenes de la autoridad competente dentro del proceso penal 09281-2022-01523. De este modo, señalaron que su “inasistencia a su lugar de trabajo se debe a un caso fortuito y fuerza mayor”.

aquellos sí tienen la posibilidad de justificar la ausencia a su puesto de trabajo ante la privación de la libertad.

13. Finalmente, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

4.2. Del Ministerio de Gobierno

14. El Ministerio de Gobierno (“**Ministerio**”) informa que el Reglamento fue **derogado** por la disposición derogatoria primera del Acuerdo Ministerial 0157, publicado en el Registro Oficial 454, Segundo Suplemento de 11 de diciembre de 2023. Como resultado, el “Ministerio del Interior expidió el Reglamento Sustitutivo para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público”.⁷ Por esta razón, señala que el Reglamento ya no genera ningún efecto jurídico.

4.3. De la Policía Nacional del Ecuador

15. La Policía Nacional del Ecuador (“**Policía Nacional**”) informa que, el Reglamento fue derogado mediante el Acuerdo Ministerial 157, publicado en el Registro Oficial 454, Segundo Suplemento el 11 de diciembre de 2023. Este acuerdo, dio lugar a la expedición del Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
16. Por otro lado, la Policía Nacional señala que el artículo impugnado fue modificado y que “el texto normativo impugnado no se encuentra reproducido en la normativa vigente.” De tal manera, expresa:

En la actualidad, dentro de las excepciones para justificar la inasistencia al lugar de trabajo, se contempla los actos de servicio o las infracciones culposas. Por consiguiente, al examinar los cambios en el articulado, resulta evidente que no es el mismo texto que fue derogado.⁸

17. Finalmente, ante la solicitud de este Organismo sobre la existencia de procesos o efectos pendientes de la aplicación de la norma impugnada, la Policía Nacional informó que no existen efectos pendientes del artículo alegado en esta acción. En este sentido, la Policía Nacional expuso:

⁷ Informe Ministerio de Gobierno, presentado por Anabel Cristina Racines Trávez, directora de patrocinio judicial y delegada del Ministro de Gobierno, p. 3.

⁸ Informe de la Policía Nacional del Ecuador, p. 3.

no existen procedimientos en curso ni pendientes de resolución que deriven de la aplicación de dicha norma. Además, las inconductas en las que hayan incurrido los servidores policiales desde noviembre de 2023, son sustanciadas conforme al Reglamento Sustitutivo.⁹

5. Consideraciones previas

5.1. De la derogatoria de la norma impugnada

18. Este Organismo observa que el Ministerio del Interior, mediante Acuerdo Ministerial 157, publicado en el Registro Oficial 454, Segundo Suplemento el 11 de diciembre de 2023, expidió el Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público ("**Reglamento Sustitutivo**"). Esta norma derogó la totalidad del Reglamento en el cual constaba la norma impugnada. Así se dispuso:

ÚNICA. - Deróguese el Acuerdo Ministerial N.º 120, de fecha 13 de mayo de 2021, suscrito por el señor José Gabriel Martínez Castro, Ministro de Gobierno; **dejándose sin efecto, todos los actos administrativos**, de igual o menor jerarquía, que se opongan a este Reglamento (énfasis añadido).

5.2. Del control de constitucionalidad de normas derogadas

19. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
20. Del análisis del caso se desprende que la norma impugnada fue derogada y, en consecuencia, no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte ha señalado que dentro de sus competencias está realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución; o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76, números 8 y 9, de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de

⁹ Informe de la Policía Nacional del Ecuador, p. 3.

constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos:
(a) unidad normativa,¹⁰ o (b) efectos ultractivos.¹¹

a. Unidad normativa

21. En el caso bajo análisis, los accionantes impugnaron el segundo inciso de la letra b) del artículo 4 del Reglamento derogado, el cual establecía consideraciones sobre la ausencia injustificada al lugar de trabajo de los servidores policiales.
22. Por otro lado, esta Corte observa que en el artículo 4 letra d) segundo inciso, el Reglamento Sustitutivo estableció excepciones para justificar la inasistencia al lugar de trabajo o puesto de servicio de los servidores policiales. En tal sentido, para un mejor análisis de las diferencias entre los dos Reglamentos, se compararán las disposiciones que hacen referencia a la ausencia injustificada de los servidores policiales:

Reglamento derogado	Reglamento Sustitutivo vigente
<p>b) Ausencia injustificada. – [...]</p> <p>Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio.</p>	<p>d) Ausencia injustificada: [...]</p> <p>No se considerará como justificativo para la inasistencia al lugar de trabajo o puesto de servicio la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio o en procesos por infracciones culposas [énfasis añadido].</p>

Elaboración Corte Constitucional.

23. De la comparación entre la norma impugnada y el Reglamento Sustitutivo vigente, esta Corte observa que el enunciado normativo originalmente impugnado se conserva parcialmente en la medida en que mantiene el escenario en el cual la privación de la libertad justifica la inasistencia al lugar de trabajo solo cuando sea consecuencia del

¹⁰ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, pág. 15. Se estableció que: “el artículo 76 número 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

¹¹ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76 número 8 de la LOGJCC “[...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. CCE, sentencia 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48 y, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

cumplimiento de actos de servicio. Sin embargo, la nueva norma introduce una excepción adicional. Por lo que, la norma reformada establece en consecuencia dos situaciones en las que se podría justificar la inasistencia: (i) cuando sea producto del cumplimiento de actos de servicio, o (ii) en procesos por infracciones culposas. En este sentido, este Organismo constata que el texto de la norma impugnada si se reprodujo con añadiduras en el texto del artículo 4 letra d) del Reglamento Sustitutivo. Por lo que, se evidencia que existe unidad normativa.

24. En consecuencia, corresponde a esta Corte realizar el control de constitucionalidad del artículo 4 letra d) del Reglamento Sustitutivo, en lugar del artículo 4 letra b) del Reglamento, a la luz de los argumentos de los accionantes.¹²

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Para tal efecto, es indispensable que los accionantes esgriman alegaciones con los requisitos expuestos que permitan cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada; pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.¹³ Además, se debe tomar en cuenta que, en una acción pública de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar si la aplicación de una determinada disposición jurídica es correcta o incorrecta en casos concretos.¹⁴
26. Por ende, este Organismo se pronunciará únicamente sobre los argumentos presentados por los accionantes que identifiquen las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y que sean “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución.¹⁵ Este análisis se reducirá al objetivo del control abstracto de constitucionalidad: “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas [...] entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico” (art. 74 LOGJCC).

¹² CCE, sentencia 97-21-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 23.

¹³ CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

¹⁴ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

¹⁵ CCE, sentencia 23-25-IN/25, 2 de abril de 2025, párr. 19.

27. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 11 *supra*, a pesar de que los accionantes alegan que la norma impugnada transgrede el artículo 11 números 1, 2, 3, 5, 6, y 8 de la Constitución, sus argumentos se dirigen a sostener que la referida norma transgrede la garantía de presunción de inocencia contenida en el artículo 76 número 2 de la Constitución al no permitirles justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de la libertad. Señalan que este hecho se podría dar cuando una autoridad de garantías penales dicta en su contra una medida cautelar de privación de libertad para garantizar la comparecencia del procesado. En este sentido, consideran que este hecho es un caso fortuito y de fuerza mayor que impediría su asistencia al trabajo. En tal sentido, este Organismo verifica que el argumento principal de los accionantes se reduce en la presunta vulneración a la presunción de inocencia. Por consiguiente, esta Corte analizará el cargo bajo el siguiente problema jurídico: **¿La norma impugnada es contraria al artículo 76 número 2 de la Constitución (principio de presunción de inocencia), al no permitir justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de su libertad?**
28. Con relación al cargo identificado en el párrafo 12 *supra*, los accionantes consideran, de manera general, que se les ha puesto en desventaja respecto a las Fuerzas Armadas, pues estiman que ellos si tienen la facultad de justificar su ausencia al puesto de trabajo. Por otro lado, señalan que también se les estaría limitando su libre desarrollo de la personalidad al negarles la posibilidad de contar con el tiempo suficiente para justificar su ausencia al trabajo por haber perdido la libertad. Al respecto, tal como establece el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, en una demanda de inconstitucionalidad se deben presentar argumentos específicos, pertinentes, claros y ciertos que permitan establecer la incompatibilidad normativa entre la norma impugnada y las normas constitucionales presuntamente infringidas. Sin embargo, en el caso en examen, no se evidencia el desarrollo de argumentos claros y pertinentes sobre las supuestas contradicciones entre la norma impugnada y el texto constitucional. Por lo que, esta Corte no formula un problema jurídico.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. **¿La norma impugnada es contraria al artículo 76 número 2 de la Constitución (principio de presunción de inocencia), al no permitir justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de su libertad?**

29. El artículo 76 número 2 de la Constitución reconoce a la presunción de inocencia, como una garantía del derecho al debido proceso en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

30. Respecto a la garantía de presunción de inocencia, este Organismo ha manifestado que de este principio se derivan varios efectos jurídicos relevantes:

i) la presunción de inocencia es un derecho que limita al poder punitivo, tanto en lo legislativo como en lo procesal; ii) se debe presumir la inocencia de cualquier persona y, en consecuencia, se le debe tratar como inocente antes y durante el proceso sancionatorio; iii) la presunción de inocencia debe vencerse mediante pruebas lícitas de culpabilidad y se la debe declarar en sentencia; y, iv) la carga de la prueba la tiene quien ejerce las funciones de fiscal o la persona que acuse.¹⁶

31. Así también, esta Corte ha determinado que existen dos reglas que surgen de la presunción de inocencia: i) la regla de tratamiento procesal y ii) la regla de juicio.¹⁷ La primera regla exige “no adoptar decisiones que impliquen asunción de culpabilidad antes de una condena”. Lo que obliga a toda autoridad pública de “abstenerse de prejuzgar el asunto” antes de que concluya el proceso con una sentencia condenatoria ejecutoriada.¹⁸ La segunda regla, por su lado, sitúa en la Fiscalía o a la persona que acuse, la carga de probar que el procesado es responsable del delito, mediante pruebas lícitas de culpabilidad.¹⁹

32. La jurisprudencia constitucional también ha reconocido una dimensión extrajudicial de la presunción de inocencia.²⁰ Al respecto, esta Magistratura ha referido que la garantía de presunción de inocencia no solamente tiene cabida dentro de un proceso penal o con relación a este, sino también posee una dimensión extrajudicial, dado que la presunción de inocencia puede ser violada no solo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública.²¹

33. En este contexto, esta Magistratura considera relevante subrayar que, por un lado, la garantía de la presunción de inocencia ha sido abordada desde la perspectiva de un proceso penal, en el cual se debe asegurar que una persona sea tratada como inocente hasta que se demuestre su culpabilidad. Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte reconoce la dimensión extrajudicial de la garantía de presunción de inocencia, la cual se adapta a las circunstancias del caso específico que se analiza, pues no proviene de una norma de naturaleza penal, sino únicamente administrativa.

¹⁶ CCE, sentencia 14-15-CN/19, 14 de mayo de 2019, párr. 18.

¹⁷ *Ibid*, párr. 17.

¹⁸ CCE, sentencia 2-25-RC/25, 14 de febrero de 2025, párr. 37

¹⁹ *Ibid*, párr. 38 y CCE, sentencia 14-19-CN/20, 12 de agosto de 2020, párr. 18.

²⁰ CCE, 2242-18-EP/23, 18 de octubre de 2023, párr. 29.

²¹ CCE, 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 56.

34. En el caso *in examine*, los accionantes consideran que la norma impugnada transgrede la garantía de presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) al no permitirles justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de libertad. Al respecto, señalan que esto puede ocurrir cuando una autoridad judicial dictamine en su contra una medida cautelar de privación de libertad para garantizar la comparecencia del procesado. Así, afirman que tal situación constituye un caso fortuito y de fuerza mayor que les impide asistir al trabajo.
35. Ahora bien, el artículo 4 letra d del Reglamento Sustitutivo textualmente señala:
- [L]a ausencia injustificada es la no asistencia o no permanencia del servidor policial a su lugar de trabajo, sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio, la Unidad de Talento Humano, dará a conocer al jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe.
- No se considerará como justificativo para la inasistencia al lugar de trabajo o puesto de servicio la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio o en procesos por infracciones culposas.
36. De este modo, se evidencia que la norma impugnada establece dos excepciones bajo las cuales los servidores de la Policía Nacional pueden justificar su ausencia al lugar de trabajo si se encuentran privados de libertad. Estas excepciones son: (i) cuando la privación de libertad sea consecuencia del cumplimiento de actos de servicio, o (ii) cuando se trate de procesos relacionados con infracciones culposas. Esto no implica una declaración directa de culpabilidad o inocencia del servidor policial, sino que únicamente establece las condiciones laborales relacionadas con las justificaciones por ausencias.
37. Por lo expuesto, la norma impugnada no impone una sanción penal ni adelanta juicio alguno sobre la culpabilidad o no de un servidor de la Policía Nacional. Simplemente se desarrolla la infracción establecida en el artículo 121.1 del COESCOP que ordena: “Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos”. Este mismo artículo establece que estas infracciones deben estar debidamente comprobadas.
38. Por tanto, la norma impugnada solo precisa el contenido de lo que debe considerarse una falta injustificada en el contexto de una privación de libertad, con sus respectivas excepciones. Esta disposición guarda relación con el objeto y aplicación del Reglamento Sustitutivo, que tiene como propósito desarrollar normativa para aplicar el Régimen Administrativo Disciplinario de la Policía Nacional y regular los procedimientos disciplinarios en el ámbito administrativo para los servidores de la Policía Nacional (arts. 1 y 2 Reglamento Sustitutivo), conforme a la Ley de la materia. Ya que, las acciones u omisiones de los servidores policiales en el desempeño de sus

funciones pueden dar lugar a la aplicación de sanciones disciplinarias. Además, el artículo 188 de la Constitución, respecto de los miembros de la Policía Nacional –además de los de las Fuerzas Armadas– señala: “Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento”.

39. En este sentido, es necesario que la **ausencia injustificada** esté plenamente determinada según las excepciones establecidas en la norma impugnada. Por esta razón, la verificación de si una ausencia está o no justificada debe realizarse en un procedimiento disciplinario administrativo que cuente con todas las garantías del debido proceso, la defensa y la presunción de inocencia en su dimensión extrajudicial. De esta manera se garantizaría la protección de los derechos de los servidores policiales que se encuentren inmersos dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio.
40. En definitiva, este Organismo considera que la norma impugnada busca asegurar el orden dentro del entorno laboral de los servidores policiales, sin que aquello implique un prejuizgamiento de la situación jurídica de los posibles infractores. De allí, esta que esta Corte no deja de observar que los accionantes buscan que se les permita justificar la ausencia a su puesto de trabajo bajo otras excepciones, que no están contempladas en la norma analizada.
41. En consecuencia, esta Magistratura constata que la norma impugnada no transgrede la garantía de la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE), en los términos expuestos en la demanda.
42. Finalmente, es menester señalar que el control abstracto de constitucionalidad que se realiza en una acción pública de inconstitucionalidad tiene por objeto garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas con la Constitución. Es decir, la acción pública de inconstitucionalidad no está diseñada para revisar o cuestionar situaciones procesales particulares, como los derechos de los individuos en un proceso penal o administrativo específico. Por lo tanto, los señalamientos sobre la presunta vulneración a la garantía de presunción de inocencia en dicho proceso deben ser dirimidos por los tribunales competentes en el ámbito penal o administrativo, y no en el marco de esta acción constitucional.

8. 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 pública de inconstitucionalidad **90-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Claudia Salgado Levy**SENTENCIA 90-22-IN/25****VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), emito el presente voto concurrente respecto de la sentencia 90-22-IN/25, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 15 de mayo de 2025, por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia resuelve una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por un grupo de personas (“**los accionantes**”) contra el inciso segundo del literal b) del artículo 4 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
3. En su demanda, los accionantes alegaron que la norma impugnada es inconstitucional porque: (a) vulnera la garantía de presunción de inocencia cuando la privación de libertad es impuesta como medida cautelar; y (b) vulnera el derecho a la igualdad pues, contrario a la Policía Nacional, los miembros de las Fuerzas Armadas sí podrían justificar su ausencia por encontrarse bajo disposición de autoridades al dictarse una prisión preventiva, es decir, bajo el mismo supuesto tienen condiciones más favorables que ocasionan un trato discriminatorio.
4. No obstante, la sentencia sostiene que no es posible abordar el cargo (b) al no evidenciarse argumentos claros y pertinentes sobre la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución. A mi juicio, dicho descarte es errado.
5. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes que permitan identificar la incompatibilidad normativa. Cuando estos elementos están presentes, la Corte debe analizar el cargo invocado.¹
6. Respecto al cargo (b), los accionantes indicaron que la norma impugnada riñe con los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución, específicamente en cuanto al derecho a la igualdad, cumpliendo así con el requisito (i). En lo principal, el cargo se fundamenta de la siguiente manera:

¹CCE sentencia 80-16-IN/21, párr. 13.

“La norma demandada no garantiza el derecho de igualdad de condiciones y se induce en ser discriminatoria ya que existe por años en el ordenamiento jurídico las Fuerzas Armadas de las tres ramas Ejército, Fae y Marina, tienen hasta 6 meses de disponibilidad para casos fortuitos o de fuerza mayor para solucionar cualquier problema jurídico o de otra índole siendo pagados estos 6 meses por el estado ecuatoriano con la opción de no perder su trabajo y reincorporarse al estado de servicio activo; en nuestro caso la norma demandada discrimina a todos los miembros de la policía de no acceder a una disponibilidad de 6 meses para resolver cualquier tipo de caso fortuito o de fuerza mayor, la norma demandada empeora la situación de cualquier miembro de la Policía Nacional, al limitar, restringir, ir en contra de los derechos y de empeorar la situación de nosotros los miembros de la Policía Nacional, al no poder justificar la ausencia al trabajo con la pérdida de libertad” [sic].

7. Por tanto, el requisito (ii) también se cumple. El cargo expone una posible incompatibilidad de la norma reglamentaria con preceptos constitucionales relativos al derecho a la igualdad y no discriminación. Los accionantes realizan un ejercicio de comparabilidad con los miembros de las Fuerzas Armadas y alegan que, ante un mismo escenario, les rigen normas que podrían considerarse discriminatorias.
8. A pesar de ello, la sentencia excluyó el análisis de este cargo por considerar insuficiente su fundamentación. Es importante señalar, que el estándar para determinar si una argumentación es clara y pertinente no debe rebasar límites razonables, ello por cuanto la misma acción se denomina “pública”. Los jueces debemos valorar entonces las materias que regulan las normas que se impugnan, su grado de tecnicidad y atender a particularidades de los accionantes. En este ejercicio de determinación de pertinencia argumental debe ser parte del balance la presunción de constitucionalidad de las normas.
9. Establecer un estándar no razonable, en este caso, impidió a la Corte realizar un análisis de comparabilidad y dar luces de lo que ello implica, además de reforzar nuestra línea jurisprudencial. En este contexto surgen preguntas como: ¿Son en este escenario comparables los roles de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional?, ¿Podría existir discriminación para los miembros de la Policía Nacional frente al resto de funcionarios públicos?, ¿Existen diferencias objetivas y razonables que al ser aplicadas no deben ser consideradas discriminatorias?
10. En definitiva, la evaluación de los cargos presentados en una acción pública de inconstitucionalidad bajo un elevado estándar técnico y riguroso, acerca más a esta acción pública a un recurso extraordinario que a su naturaleza de acción pública. La admisión a trámite de una acción pública de inconstitucionalidad no implica, en modo alguno, una determinación anticipada sobre la inconstitucionalidad de la norma cuestionada; por el contrario, es en el análisis de fondo cuando la Corte evalúa la

compatibilidad de la norma impugnada con la Constitución y donde se determina, en consecuencia, su expulsión o permanencia en el ordenamiento jurídico.

11. Adicionalmente, en el marco del análisis que la Corte pudo efectuar, de haberse desarrollado un problema jurídico, podía considerarse el hecho de que el personal policial está llamado a ser un referente ético y social, no solo por las funciones que cumple en materia de seguridad, sino también por mandato expreso de la normativa vigente.
12. Así, el artículo 158 de la Constitución establece que la Policía Nacional tiene la misión de proteger el orden público con irrestricto respeto a los derechos humanos. Esta exigencia se refuerza en los artículos 101 numerales 1 y 9, y 117 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, que impone a sus miembros el deber de actuar con responsabilidad, honestidad, lealtad e imparcialidad, tanto en el ejercicio de sus funciones como en su vida privada. A su vez, el Código de Ética institucional consagra el principio de ejemplaridad, demandando una conducta intachable.
13. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que los Estados deben adoptar medidas para asegurar que el accionar de los agentes encargados del orden se ajuste a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, lo que incluye su capacitación continua y la exigencia de una conducta ejemplar, incluso en contextos de excepción. En el caso *El Caracazo vs. Venezuela* (2002), la Corte subrayó que la actuación policial debe orientarse a fortalecer la legitimidad institucional y consolidar la confianza ciudadana, elementos indispensables para el funcionamiento de un Estado democrático de derecho.
14. Por lo tanto, el análisis del problema jurídico que debió plantearse en la presente sentencia pudo considerar elementos de comparabilidad entre los distintos tipos de funcionarios públicos, así como la posibilidad de regular distintos aspectos atendiendo a diferencias objetivas y razonables entre miembros de la Policía Nacional y el resto de los funcionarios públicos. Asimismo, pudo evaluarse la aplicación de los estándares de conducta específicos aplicables al personal policial siempre que dichas distinciones no constituyan actos discriminatorios. Esto, en atención a su función social específica y al ejercicio legítimo de la fuerza.



Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 90-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 16:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 90-22-IN/25**VOTO SALVADO****Juez constitucional Alí Lozada Prado**

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. En primer lugar, el voto de mayoría restringe el análisis de constitucionalidad a un único cargo: la acusada vulneración del artículo 76 numeral 2 de la Constitución (presunción de inocencia). Sin embargo, la demanda contiene al menos tres cargos suficientemente claros, a saber: (i) la norma impugnada desconoce la presunción de inocencia porque impediría justificar la ausencia al trabajo por medidas cautelares como la privación de libertad o el arresto domiciliario, con lo cual, se anticiparía el efecto sancionatorio, aun cuando no haya una sentencia condenatoria; (ii) la norma impugnada generaría una diferenciación injustificada respecto de otras fuerzas de seguridad, como las fuerzas armadas;¹ (iii) la norma contendría una medida regresiva injustificada porque establecería una restricción mayor que la prevista en el COESCOP, norma jerárquicamente superior y más favorable al ejercicio de derechos.²
3. Los cargos planteados en la demanda y su posterior aclaración satisfacen los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y certeza exigidos por el artículo 79.5.b de la LOGJCC. No obstante, la sentencia —entre los párrafos 25 y 28— los desestima sin realizar un esfuerzo razonable³ que permita reconstruir su sentido jurídico. Esta omisión resulta incompatible con el principio *pro actione*,⁴ que impone a los órganos

¹ Los demandantes sostienen que existe un trato desigual e injustificado frente al régimen aplicable a miembros de las Fuerzas Armadas, quienes, en circunstancias similares, pueden acogerse a un periodo de disponibilidad sin perder su trabajo. En la página 4 del escrito de aclaración, expresan lo siguiente: “La norma demandada resultó ser discriminatoria en vista de que existe la Ley de personal de las Fuerzas Armadas [...] establece la disponibilidad de otorgar 6 meses de sueldo pagado cuando están a órdenes de la autoridad competente con prisión preventiva”.

² Los accionantes cuestionan que, ante la existencia de dos normas —el COESCOP y su reglamento—, se haya aplicado la más gravosa y restrictiva, contrariando el principio de favorabilidad. En la página 6 del escrito de aclaración expresan que bajo el COESCOP “[...] sí se pudo justificar la ausencia al trabajo por estar inmerso en caso fortuito o fuerza mayor [sic] respeta y garantiza el derecho a la presunción de inocencia”. Y luego, en la misma página solicitan “[...] que se aplique la norma más favorable que se estaba aplicando antes de crear la nueva normativa demandada [...] haciendo caso omiso dieron como resolución administrativa aplicar la norma nueva demandada que empeoró nuestra situación”.

³ En decisiones previas, la Corte ha realizado esfuerzos razonables para reconstruir los cargos planteados por los accionantes, por ejemplo, sentencias 7-22-IN/24, párr. 28; 106-20-IN/24, párr. 36; y, 53-18-IN/22, párr. 40.

⁴ CCE, Sentencia 41-21-CN/22, párr. 31: “[...] en relación a este principio, [...] la Corte Constitucional ha establecido que ‘el principio *pro actione* como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica”’ (énfasis añadido).

jurisdiccionales el deber de interpretar las exigencias procesales de manera flexible, orientada a garantizar el acceso efectivo a la justicia constitucional.

4. En segundo lugar, respecto del único cargo abordado (presunción de inocencia), el voto de mayoría omite la principal razón por la que los accionantes acusan la norma de inconstitucional: que esta impediría justificar la ausencia al trabajo por el cumplimiento de medidas cautelares como la privación de libertad o el arresto domiciliario. Y que esto se traduciría en una sanción disciplinaria laboral (destitución) a personas que no han sido condenadas penalmente. Este aspecto no fue abordado satisfactoriamente, pues la decisión de mayoría sostiene, en el párrafo 36, que “[e]sto no implica una declaración directa de culpabilidad o inocencia del servidor policial, sino que únicamente establece las condiciones laborales relacionadas con las justificaciones por ausencias”. Esta afirmación desconoce que el efecto práctico de la norma impugnada es la expulsión del servidor policial del servicio activo, como consecuencia directa de una situación jurídica (la prisión preventiva o el arresto domiciliario) en la que la responsabilidad penal no ha sido determinada. No se trata, por lo tanto, solo de una regulación de la relación laboral, sino de una sanción de naturaleza disciplinaria y sancionatoria con efectos punitivos relacionados con el ámbito penal. Lo que exige reforzar las garantías propias del debido proceso, en especial la presunción de inocencia.
5. Lo anterior implica que la cosa juzgada que genera esta sentencia no impide que el correspondiente cargo pueda ser planteado en el futuro ante la Corte Constitucional. Sin embargo, esta Corte ha perdido la oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión que, independientemente de su corrección —respecto de la cual no me pronuncio en esta oportunidad—, constituye una preocupación plausible y recurrente:⁵ miembros de la Policía Nacional sujetos a medidas cautelares sin condena, que por esa razón pierden su trabajo al no poder justificar su ausencia. Esto entraña un cuestionamiento a la compatibilidad de una norma administrativa sancionatoria que impide la justificación de ausencias por el cumplimiento de medidas cautelares como la privación de libertad y el arresto domiciliario, con la garantía de presunción de inocencia.
6. Por las razones expuestas, salvo mi voto respecto a la decisión adoptada.

ALI VICENTE

LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ Por ejemplo, en la misma sesión en que se deliberó sobre este proyecto de sentencia, se trató el caso 35-22-IN.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 90-22-IN fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9022IN-7f602

**Caso Nro. 90-22-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes tres de junio de dos mil veinticinco; el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy el día domingo ocho de junio de dos mil veinticinco; y el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, el día miércoles dieciocho de junio 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 286-22-EP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 286-22-EP

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

SENTENCIA 286-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza una sentencia dictada en un proceso ejecutivo. Concluye que existe una vulneración del derecho a la defensa, toda vez que el juez de instancia citó por la prensa a los deudores y garantes solidarios, sin antes haber solicitado información a instituciones públicas, ni verificado que la parte actora haya realizado todas las diligencias necesarias para la identificación de la individualidad y/o residencia de los demandados. Asimismo, este Organismo determina que un procurador judicial sí puede declarar bajo juramento la imposibilidad de determinación de individualidad y/o residencia, siempre que así lo permita el alcance del mandato.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 25 de septiembre de 2006, el Banco General Rumiñahui S.A. (“**Banco Rumiñahui**”) presentó una acción ejecutiva para el cobro de un préstamo en contra de Rubén Antonio Palma Castro y Guadalupe Janeth Pillasagua Plúa, como deudores; y, Juan Vicente Cruz Gordillo y Mariana de Jesús Véliz Zambrano, como garantes solidarios.¹ El proceso fue signado con el número 09323-2006-0651.
2. En sentencia de 29 de febrero de 2008, el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayas (“**Juzgado Vigésimo Tercero**”) aceptó la demanda, y dispuso que los demandados paguen los valores adeudados más los intereses moratorios exclusivamente exigidos. El 16 de marzo de 2011, el Juzgado Vigésimo Tercero emitió auto de mandamiento de pago. El 5 de abril de 2011, el Juzgado Vigésimo Tercero sentó razón de que los demandados no dieron cumplimiento al mandamiento de ejecución dentro del término legal.
3. El 15 de noviembre de 2011, el Banco Rumiñahui presentó una demanda para el inicio del concurso de acreedores en contra de la garante solidaria Mariana de Jesús Véliz

¹ El 19 de noviembre de 2004 se celebró el contrato de mutuo entre el Banco Rumiñahui y los deudores por un valor de USD 5000, pagaderos en 36 dividendos mensuales.

Zambrano,² debido a la falta de pago de la obligación exigida en el auto de 16 de marzo de 2011. El proceso fue signado con el número 09310-2011-1044.³

4. Mediante auto de 6 de diciembre de 2011, el Juzgado Décimo de lo Civil de Guayas (“**Juzgado Décimo**”) admitió a trámite la demanda, determinó la presunción de insolvencia de Mariana de Jesús Véliz Zambrano toda vez que no pagó el valor constante en el auto de pago de 16 de marzo de 2011, estableció la procedencia del concurso de acreedores y dispuso medidas relacionadas con la calificación de insolvencia. Asimismo, el Juzgado Décimo ofició a varias entidades públicas para informar sobre la presunción de insolvencia de Mariana de Jesús Véliz Zambrano.
5. El 21 de febrero de 2022, Mariana de Jesús Véliz Zambrano (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 29 de febrero de 2008 emitida por el Juzgado Vigésimo Tercero, y contra el auto de 6 de diciembre de 2011, emitido por el Juzgado Décimo.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. La causa fue signada con el número 286-22-EP, y sorteada a la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín. En auto de 16 de marzo de 2022, la entonces jueza sustanciadora requirió, entre otras disposiciones, que la accionante aclare en qué fecha tuvo conocimiento de los referidos procesos judiciales. Con fecha 18 de marzo de 2022, la accionante presentó su escrito de aclaración.
7. En auto de 27 de mayo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, y las exjuezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, en calidad de ponente, admitió a trámite la presente causa únicamente respecto de la sentencia de 29 de febrero de 2008 dentro de la acción ejecutiva de cobro,⁴ y requirió que el Juzgado Vigésimo Tercero (actual Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil) remita su informe de descargo.

² Cabe mencionar que el Banco Rumiñahui inició también otras acciones adicionales contra el resto de deudores, debido a la falta de pago del auto del Juzgado Vigésimo Tercero. Así, contra el deudor principal Rubén Antonio Palma Castro, se inició un juicio de insolvencia, signado con el número 09332-2014-33774. Contra la deudora principal Guadalupe Pillasagua Plúa, se inició un juicio de concurso de acreedores, signado con el número 09332-2014-10667. Y, contra el otro garante solidario, Juan Vicente Cruz Gordillo, también se inició un juicio de concurso de acreedores, signado con el número 09332-2014-33505.

³ El juicio del concurso de acreedores actualmente fue signado con el número 09332-2014-6018.

⁴ Sobre el auto de 6 de diciembre de 2011 emitido en el marco de la acción para el inicio del concurso de acreedores, el Tribunal de la Sala de Admisión determinó que no cumple con los supuestos para ser objeto de acción extraordinaria de protección. CCE, auto de admisión 286-22-EP, 27 de mayo de 2022, párrs. 8-13.

8. El 1 de agosto de 2022, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) remitió el informe requerido. Posteriormente, con fechas 21 de octubre de 2022, 18 y 22 de agosto de 2023, y 15 de septiembre de 2023, la accionante presentó escritos solicitando que se convoque a audiencia y se emita sentencia dentro de la presente causa, así como señalando correos electrónicos para notificaciones.
9. El 13 de marzo de 2025, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza de la Corte Constitucional: Jorge Benavides Ordóñez, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez. En virtud del sorteo de 18 de marzo de 2025, la sustanciación de la presente causa fue reasignada a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
10. El 5 de junio de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso conforme el orden cronológico de sustanciación de causas.

2. Competencia

11. 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 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

12. La accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en sus garantías de: nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; reconocidas en los artículos 76, numeral 7, literales a), c) y h) de la Constitución.
13. En su demanda, la accionante realiza un recuento de los antecedentes del juicio ejecutivo. En particular, se refiere a la citación efectuada dentro del proceso, y explica que, en la razón de citación de 9 de diciembre de 2006, se desprende que no se ha podido citar a Mariana de Jesús Véliz toda vez que la dirección señalada es incompleta e imprecisa. Por tanto, alega que la parte actora del juicio ejecutivo afirmó que le es imposible determinar la residencia de los deudores; de modo que solicitó citar por la prensa a los demandados. Al respecto, la accionante cuestiona que el juez no haya

ordenado una declaración bajo juramento específicamente a la parte actora del juicio ejecutivo, y no a su procurador judicial.

14. Precisa que la citación por la prensa se realizó a los deudores principales y garantes solidarios mediante tres publicaciones en el Diario El Telégrafo de la ciudad de Guayaquil, los días 14, 15 y 18 de junio de 2007. Sin embargo, la accionante afirma que, en ningún momento, tuvo conocimiento de las citaciones realizadas, por lo que se le privó del derecho a la defensa al no haber podido comparecer a juicio y ejercer su derecho a la réplica.
15. Añade que el juez no hizo una revisión de la procuración judicial del abogado del Banco Rumiñahui, pues no consideró si el defensor estaba o no facultado a declarar bajo juramento en el proceso.
16. Por otro lado, la accionante afirma que tiene su domicilio fijo en la ciudad de Guayaquil desde 1998, y adjunta documentación para demostrar aquello. Señala que “solo bastaba solicitar información a cualquiera de las instituciones [...] de las cuales adjunto la certificación, para conocer mi dirección domiciliaria y citarme en legal y debida forma [y no tratar] de citarme EN UNA DIRECCIÓN QUE JAMÁS HE VIVIDO [...]”.
17. Sobre la base de lo expuesto, la accionante sostiene que se han vulnerado sus derechos a la defensa y réplica, y el principio de contradicción “debido a la negligencia con que actuaron los jueces que sustanciaron los juicios ejecutivo y de insolvencia [sic] [de los cuales] no tuve conocimiento sino hasta finales de enero de 2022, cuando me encontraba por salir del país con destino a Perú por la frontera en Huaquillas”. Agrega que las autoridades de control migratorio del Ministerio del Interior le indicaron que tenía en su contra una medida de prohibición de salida del país.
18. Finalmente, la accionante se refiere a jurisprudencia relacionada de la Corte Constitucional sobre la inadecuada citación por la prensa. En particular, cita las sentencias 020-10-SEP-CC, 1203-15-EP/20 y 609-13-EP/20, y sostiene que el juez de instancia “debió exigir a la parte actora [del proceso de origen que] justifique todas las diligencias realizadas para determinar el domicilio de los demandados en la causa”.
19. Como pretensión, la accionante solicita que se acepte la acción presentada, se declare la vulneración de los derechos alegados y, como medidas de reparación, se deje sin efecto la sentencia impugnada y que el Banco Rumiñahui pague los honorarios profesionales de su abogado defensor.

3.2. Argumentos del juez de la Unidad Judicial Civil con sede en Guayaquil

20. El 1 de agosto de 2022, Víctor Hugo Medina Zamora, juez de la Unidad Judicial, informó que en el marco del proceso concursal, dispuso al secretario de la judicatura que sienta razón sobre la solicitud del cumplimiento de citación por la prensa que se había ordenado previamente. Añade que, posteriormente, sustanció “el procedimiento concursal conforme a lo normado en el código vigente y dispus[o] se confieran los oficios ordenados en el auto de calificación”.

4. Planteamiento del problema jurídico

21. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁵
22. En su demanda, la accionante alega la presunta vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías de defensa, réplica, y principio de contradicción porque se habría dispuesto la citación por la prensa ante la declaración de la parte actora del juicio ejecutivo de la imposibilidad de determinar la residencia de los demandados. En lo principal, justifica su cargo al señalar que: (i) el procurador judicial del Banco Rumiñahui no estaba facultado a declarar bajo juramento en el proceso (párrafo 15 *ut supra*); (ii) el juez no dispuso una declaración bajo juramento al representante legal del Banco Rumiñahui como actor del proceso (párrafo 13 *ut supra*); y (iii) el juez debió exigir a la parte actora del juicio ejecutivo que justifique todas las diligencias realizadas para determinar el domicilio de los demandados (párrafos 16 y 18 *ut supra*).
23. En consecuencia, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la autoridad judicial el derecho a la defensa por haber dispuesto la citación por la prensa sin verificar las condiciones de la declaración juramentada y la realización de todas las diligencias necesarias para determinar su residencia?

5. Resolución de los problemas jurídicos

- 5.1. ¿Vulneró la autoridad judicial el derecho a la defensa por haber dispuesto la citación por la prensa sin verificar las condiciones de la declaración juramentada y la realización de todas las diligencias necesarias para determinar su residencia?**

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

24. Sobre el derecho a la defensa, la Corte Constitucional ha establecido que este implica la existencia de “iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas, a los efectos de ser debidamente escuchado (en actuaciones que involucren la presentación y control de pruebas, así como la interposición de recursos dentro de plazos o términos)”.⁶
25. En el presente caso, la accionante alega que, en el juicio ejecutivo seguido en su contra en calidad de garante solidaria, el citador sentó razón de que el 9 de diciembre de 2006 no se pudo proceder con la citación toda vez que la dirección señalada en la demanda “es incompleta e imprecisa”. Agrega que, acto seguido, el Banco Rumiñahui solicitó citar por la prensa a los demandados; por lo que se procedió con dicha actuación judicial. La citación por la prensa se realizó mediante tres publicaciones en el Diario El Telégrafo de la ciudad de Guayaquil, los días 14, 15 y 18 de junio de 2007. Como consecuencia de lo señalado, la accionante expresa que no tuvo conocimiento de los procesos judiciales seguidos en su contra hasta finales de enero de 2022, cuando se encontraba por salir del país.
26. El artículo 82 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”), normativa aplicable al proceso de origen, se refería a los parámetros para la citación por la prensa:

Art. 82.- A personas cuya individualidad o residencia sea imposible determinar se citará por tres publicaciones que se harán, cada una de ellas en fecha distinta, en un periódico de amplia circulación del lugar; de no haberlo, se harán en un periódico de la capital de la provincia, asimismo de amplia circulación; y si tampoco allí lo hubiere, en uno de amplia circulación nacional, que el juez señale.

La publicación contendrá un extracto de la demanda o solicitud pertinente, y de la providencia respectiva.

La afirmación de que es imposible determinar la individualidad o residencia de quien deba ser citado, la hará el solicitante bajo juramento sin el cumplimiento de cuyo requisito, el juez no admitirá la solicitud.

Cuando deba citarse a herederos, a los conocidos se citará personalmente o por boleta y a los desconocidos o cuya residencia fuere imposible determinar, en la forma prevista por los incisos precedentes.

Los citados que no comparecieren veinte días después de la última publicación, podrán ser considerados o declarados rebeldes.

27. En la sentencia 2791-17-EP/23, la Corte sistematizó los precedentes existentes en materia del derecho a la defensa y citación por la prensa, mismos que son aplicables

⁶ CCE, sentencia 485-16-EP/21, 31 de marzo de 2021, párr. 20.

tanto al CPC, como al COGEP,⁷ y determinó que en aquellos casos en los que el actor de un proceso judicial alegare desconocer la individualidad de la parte demandada y/o su lugar de domicilio o residencia, los jueces y juezas, para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa como garantía del derecho al debido proceso, de forma previa a disponer la citación por la prensa, deben verificar el cumplimiento de los siguientes elementos fundamentales que configuran los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial:

- i) Que en la declaración bajo juramento, no es suficiente señalar que se desconoce la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada, sino que es imposible determinarlo;
- ii) Que dicha declaración juramentada no requiere de solemnidad alguna para entenderla como válida, pues basta que el actor lo señale en la demanda para que genere su responsabilidad;
- iii) Que el actor debe haber realizado todas las gestiones razonables, de acuerdo con las particularidades del caso, además de aquellas exigidas expresamente por la ley para determinar (1) la individualidad y (2) el domicilio o residencia de la parte demandada y demostrarlo dentro del proceso. Ante la imposibilidad justificada y comunicada de que el actor pueda acceder a la información, el propio juez debe solicitar a las instituciones públicas o privadas la entrega de información útil para identificar la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada; y,
- iv) Que la citación por la prensa sea un mecanismo eficaz para garantizar el derecho a la defensa de la parte demandada considerando su condición personal (e.g. analfabetismo) u otras circunstancias relevantes de acuerdo con la información disponible o cuya obtención sea razonablemente posible.⁸

28. De la revisión del expediente, se encuentran los siguientes documentos:

28.1 Razón de no citación a Mariana de Jesús Véliz Zambrano de 29 de diciembre de 2006:

“en calle novena entre la G y la H, he verificado que la dirección señalada en la demanda, es incompleta he [sic] imprecisa, la misma no indica numeración del inmueble ni referencia alguna que facilite la práctica de la citación”.⁹

28.2 Escrito de 9 de febrero de 2007 por parte del procurador judicial del Banco Rumiñahui en donde indica: “De la razón sentada por el citador judicial, aparece que los demandados se han cambiado a otro lugar que el señalado. En consecuencia, afirmo bajo juramento que me es imposible determinar la individualidad o residencia de los deudores principales [...] y los garantes: Juan Vicente Cruz Gordillo y Mariana de Jesús Véliz Zambrano por

⁷ CCE, sentencia 2791-17-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 33.

⁸ Ibid, párr. 32.

⁹ Expediente judicial 09323-2006-0651, fs. 23.

lo cual solicito que usted señor juez ordene que los mismos sean citados por la prensa de conformidad con el artículo 82 del [CPC]”.¹⁰

28.3 En providencia de 13 de febrero de 2007, el Juzgado Vigésimo Tercero dispuso que: “en vista de la declaración bajo juramento que hace la parte actora, quien manifiesta que le ha sido imposible determinar la residencia actual de los demandados [...], cítese a estos por la prensa de conformidad con el Art. 82 del [CPC]”.¹¹

28.4 Extractos de citación por la prensa en el Diario El Telégrafo los días 14, 15 y 18 de junio de 2007.¹²

- 29.** A partir de lo expuesto, este Organismo verifica que, tras haberse sentado la razón de no citación en el juicio ejecutivo, el Banco Rumiñahui, a través de su procurador judicial, procedió a declarar bajo juramento que le es imposible determinar el lugar de citación de los deudores, por lo que solicitó que se los cite por la prensa, según el artículo 82 del CPC. Lo anterior evidencia que se ha cumplido con el elemento (i) de los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial.
- 30.** Ahora bien, con respecto al elemento (ii), en la demanda de acción extraordinaria de protección, se observa que la accionante cuestiona, en lo principal, que el juez del Juzgado Vigésimo Tercero no haya dispuesto una declaración bajo juramento al representante legal del Banco Rumiñahui, y que no verificó si el procurador judicial estaba o no facultado a declarar bajo juramento en el proceso, como lo hizo en el escrito de 9 de febrero de 2007 (párrafo 28.2 *ut supra*), que dio paso a la citación por la prensa.
- 31.** Al respecto, el mismo elemento (ii) establece que no se requiere de solemnidad alguna para la declaración juramentada, a tal punto que incluso se la puede realizar en la demanda para que genere su responsabilidad. En el caso concreto, la Corte observa que la declaración de imposibilidad de determinación de residencia o individualidad la hizo Cristóbal Xavier Terán Alvear, a nombre de quien se encuentra la escritura pública de poder especial y procuración judicial.¹³
- 32.** La Corte Constitucional reconoce que las y los procuradores judiciales son mandatarios, específicamente, por ejercer la abogacía, que tienen la capacidad jurídica de actuar a nombre de su mandante en un proceso judicial, en cualquier diligencia o instancia del proceso, salvo en aquellas actuaciones que la ley exige la participación personal de éste, como, por ejemplo, rendir declaración de parte. En este sentido, se

¹⁰ Expediente judicial 09323-2006-0651, fs. 28.

¹¹ Expediente judicial 09323-2006-0651, fs. 28 vuelta.

¹² Expediente judicial 09323-2006-0651, fs. 30 a 33.

¹³ Expediente judicial 09323-2006-0651, fs. 10 a 14.

entiende también que el procurador judicial -en el marco de su delegación y qué tan amplia sea- es precisamente quien puede realizar las diligencias necesarias para determinar el lugar de citación y por esta razón, puede declarar que le ha sido imposible determinar la individualidad o lugar de residencia de la parte demandada. Además, la autoridad judicial siempre deberá verificar el alcance de la procuración judicial otorgada para cada caso, particularmente, que la procuración judicial no contenga una limitación expresa para presentar una declaración juramentada.

33. Por estas razones, tras haber constatado el alcance de la procuración judicial otorgada al abogado Cristóbal Xavier Terán Alvear por parte de Esteban Hurtado Larrea, en calidad de gerente general del Banco Rumiñahui,¹⁴ la Corte concluye que el escrito de 9 de febrero de 2007 no requiere de ninguna solemnidad adicional para considerarla suficiente para que proceda la citación por la prensa, por lo que también se verifica el cumplimiento del elemento (ii) de los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial.
34. Por otro lado, el elemento (iii) dispone que el actor -o procurador judicial, de ser el caso- debe haber realizado todas las gestiones razonables, además de aquellas exigidas expresamente por la ley para determinar la individualidad y el domicilio o residencia de la parte demandada y demostrarlo dentro del proceso. Incluso, ante la imposibilidad justificada, es el juez quien debe requerir la información a instituciones públicas o privadas.
35. No obstante, de la revisión integral del expediente judicial, esta Corte no encuentra que el procurador judicial del Banco Rumiñahui haya justificado la realización de todas las diligencias necesarias y razonables para la identificación del domicilio de la parte demandada en el juicio ejecutivo, particularmente de Mariana de Jesús Véliz, accionante en esta causa. Paralelamente, el juez del Juzgado Vigésimo Tercero

¹⁴ En su parte pertinente, la procuración judicial señala lo siguiente: “El [Banco Rumiñahui], por medio del ingeniero Esteban Hurtado Larrea, en la calidad que comparece, y por éste instrumento, constituye, a través del presente mandato, a los doctores Xavier Paredes García, Fernando Cabrera Hidalgo, y abogados Cristóbal Xavier Terán Álvarez y Luis Ángel Cofre Cumbico, apoderados especiales y procuradores judiciales, asignándoles todo el poder que en derecho se requiera para comparecer a juicio a nombre de la mencionada institución bancaria. [...] Para los efectos indicados, los apoderados especiales y procuradores especiales podrán, individual o conjuntamente, entre otras facultades, proponer demandas, declarar de plazo vencido los dividendos, cuotas, créditos u obligaciones a demandarse, contestar demandas, deducir excepciones, efectuar todos los petitorios y exposiciones legales, solicitar y rendir confesiones judiciales, absolver posiciones, aceptar o recusar jueces, secretarios, peritos, intérpretes, asesores, proponer acciones de recusación, de secuestro, de embargo, de retención, etcétera, así como comparecer a toda diligencia o actuación judicial solicitada por el Banco o solicitada al [Banco Rumiñahui]. [...] El presente mandato incluye todas las facultades accesorias inherentes al mismo, que sean propias y necesarias al pleno cumplimiento del objeto de éste Mandato, sin limitación alguna, de tal manera que no pueda impugnarse la voluntad del Mandante aduciendo falta o insuficiencia de poder, y tendrá vigencia dentro de la República del Ecuador y fuera de ella”. Expediente judicial 09323-2006-0651, fs. 10 a 14.

tampoco solicitó la información requerida a las instituciones públicas, únicamente procedió a disponer el mecanismo de citación por la prensa tras haber recibido la declaración juramentada del procurador judicial de la parte actora.

36. De esta manera, la Corte Constitucional determina que no se cumple con el elemento (iii) de los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial, y constata la vulneración del derecho a la defensa de la accionante en el marco del juicio ejecutivo. Tal es así que la accionante sostiene en su demanda que se enteró de los procesos judiciales seguidos en su contra en 2022; es decir, 15 años después de la emisión de la citación por la prensa en 2007.
37. Finalmente, esta Corte no estima necesario la verificación del elemento (iv) de los estándares aceptados para que proceda la citación por la prensa en cualquier proceso judicial, pues la accionante no se ha referido a alguna condición personal u otras circunstancias relevantes que determinen que la citación por la prensa sea un mecanismo eficaz para garantizar el derecho a la defensa.
38. En virtud del análisis precedente, la Corte declara la vulneración del derecho a la defensa de la accionante, pues en el proceso no procedía la citación por la prensa de los demandados, y considera adecuado retrotraer el proceso hasta el momento previo a la citación en el domicilio de los demandados dentro del juicio coactivo 09323-2006-0651.

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 la acción extraordinaria de protección 286-22-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa en la sentencia dictada el 29 de febrero de 2008 por el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Guayas, actualmente la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 29 de febrero de 2008.
4. Disponer que la Unidad Judicial Civil de Guayas designe mediante sorteo un nuevo juez o jueza para que conozca el proceso a partir del momento procesal indicado en el párrafo 38 de la sentencia.

5. Notifíquese y cúmplase.

Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaEC

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

28622EP-7f8c6



Caso Nro. 286-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintitrés de junio 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

**CASO 6-25-RC****JUEZA CONSTITUCIONAL: Karla Andrade Quevedo**

CORTE CONSTITUCIONAL. - DESPACHO DE SUSTANCIACIÓN. - Quito D.M., 29 de julio de 2025.- **VISTOS:** En virtud del sorteo directo efectuado, corresponde a la suscrita actuar como jueza sustanciadora, y una vez recibida la causa en este despacho, de conformidad con lo previsto en el Art. 442 de la Constitución de la República; los Arts. 194 numeral 3 y 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **AVOCO CONOCIMIENTO** de la presente **CAUSA 6-25-RC, Reforma Constitucional**, presentada por Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, mediante la cual solicita el control previo de constitucionalidad, respecto del proyecto de reforma parcial a la Constitución, de la pregunta *¿Está usted de acuerdo con que se enmiende el artículo 393 de la Constitución, a fin de que la Asamblea Nacional, a través de la ley, implemente un mecanismo de castración química para personas que tengan sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito sexual de violación; y, que también contemple la creación de un registro de aquellas personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales, el cual será de carácter confidencial, y cuya única finalidad será la de prevenir su participación en actividades que los vinculen con niñas, niños y adolescentes?*. En lo principal, se **DISPONE:** **1.-** Hágase conocer con el contenido del presente auto al Presidente de la República, al Presidente de la Asamblea Nacional y al Procurador General del Estado, a través de los medios señalados para tal efecto. **2.-** A través de la Secretaría General del Organismo, se dispone la publicación del presente auto en el Registro Oficial y en la página web de esta Corte, a fin de poner en conocimiento de la ciudadanía la sustanciación de esta causa. **3.-** Designo al abogado Rodrigo Ugsha Cuyo, como **Actuario** en esta causa hasta la remisión del proyecto correspondiente al Pleno de este Organismo. - **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.** -

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Lo Certifico. - Quito D.M., 29 de julio de 2025. -

Rodrigo Ugsha Cuyo
ACTUARIO-DESPACHO



Firmado electrónicamente por:
**KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO**



Firmado electrónicamente por:
RODRIGO UGSHA CUYO



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

IM/PC

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.