

Quito, D.M., 08 de octubre de 2025

CASO 1612-22-EP

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

SENTENCIA 1612-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias emitidas por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer, y Familia del cantón Cuenca y por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, en el marco de una acción de protección. Este Organismo determina que el accionante no tiene legitimación activa para presentar la acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de agosto de 2021, María Gerardina Giñín Guallpa (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca (“**GAD de Cuenca**”). En su demanda, alegó que el GAD de Cuenca negó el trámite de la actora relacionado con la autorización de emplazamiento y construcción de una gasolinera en el sector Tarqui de la ciudad de Cuenca.¹
2. El 16 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia del cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y dictó medidas de reparación.² Inconformes con la decisión, la actora y el GAD de Cuenca interpusieron recursos de apelación, respectivamente.

¹ Proceso 01571-2021-01808. En su demanda, señaló que el GAD de Cuenca vulneró su derecho a desarrollar actividades económicas, vida digna, seguridad jurídica y a la petición. Además, indicó que cumplió con todos los requisitos establecidos por la ordenanza municipal. Sin embargo, tras varios años de incidentes, mediante oficio DGCM-2010-2021, el GAD de Cuenca determinó que el terreno no cumplió con lo establecido en la ordenanza. Por lo expuesto, alegó la vulneración de sus derechos a desarrollar actividades económicas, a la vida digna, a la seguridad jurídica y a la petición.

² La Unidad Judicial, al referirse al derecho a la igualdad, indicó que “se ha podido revisar en la documentación adjunta, el trámite iniciado en el Municipio por parte del señor Boris Palacios, tiene coincidencia con el trámite de la accionante, en cuanto a su objetivo, esto es, el emplazamiento de una gasolinera en el sector Tarqui y además tiene coincidencia temporal [...].” La jueza ordenó que el GAD de Cuenca que cancele los gastos erogados para el cumplimiento de requisitos, que se investigue a los funcionarios responsables de la exigencia a María Gerardina Giñín Guallpa de requisitos no establecidos en la ley, la demora en la atención y el trato diferenciado dado frente al caso del señor Boris Palacios, y que se presenten disculpas públicas.

3. El 18 de febrero de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación del GAD de Cuenca, pero aceptó el recurso de la actora, en consecuencia, modificó la sentencia de la Unidad Judicial en relación con las medidas de reparación.³
4. El 22 de marzo de 2022, el GAD de Cuenca presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial. La causa fue signada con el número 874-22-EP. El 3 de junio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección en referencia.
5. El 30 de junio de 2022, Boris Iván Palacios Naranjo (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de noviembre de 2021 emitida por la Unidad Judicial, y de la sentencia de 18 de febrero de 2022 emitida por la Corte Provincial. La causa fue signada con el número 1612-22-EP.
6. El 24 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a las judicaturas accionadas que presenten el respectivo informe de descargo.⁴ La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
7. El 3 de abril de 2023, la Corte Provincial remitió su informe de descargo.
8. El 19 de julio de 2023, María Gerardina Giñín Guallpa compareció en calidad de tercero con interés.
9. El 13 de marzo de 2025, en el marco del proceso de 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.

³ La Corte Provincial indicó que “se evidencia que la expedición de la Resolución Administrativa aprobando la solicitud de Boris Palacios, afecta directamente el procedimiento iniciado por la señora Giñín, este acto imposibilita la prosecución y aprobación del emplazamiento de la gasolinera [...] de la accionante”. La Corte Provincial ordenó al GAD de Cuenca expedir la resolución administrativa que apruebe el emplazamiento y construcción de la estación de servicio, tomar los correctivos respecto a la gasolinera aprobada para que no afecten al emplazamiento de la estación de la señora Giñín, dejar sin efecto el memorando que determinó que el predio de la señora Giñín no cumple con la ordenanza municipal e investigar a los funcionarios involucrados “en la vulneración del derecho a desarrollar actividades económicas”.

⁴ La Sala de Admisión estuvo integrada por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

10. El 21 de mayo de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa 1612-22-EP y solicitó a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial un informe de descargo actualizado.
11. El 27 de mayo de 2025, la Corte Provincial presentó su informe de descargo actualizado. El 29 de mayo de 2025, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo.

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

13. El accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

13.1. Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), el accionante esgrime esencialmente que las judicaturas accionadas desatendieron su deber de cuidado “al no haber garantizado la comparecencia de un afectado directo al proceso [...] y que es imputable a la omisión jurisdiccional”.⁵

13.2. Sobre el derecho a la **defensa** y sus garantías (art. 76.7. a, b, c CRE), el accionante esgrime principalmente los siguientes cargos:

13.2.1. Arguye que la Corte Provincial, al enunciar los derechos del accionante, “en nada justifica cómo es que el principio de igualdad se hace presente y pertinente en el caso [...]”, puesto que esto solo habría sido posible “si

⁵ Demanda acción extraordinaria de protección, p. 15.

se permitía la comparecencia del señor Palacios Naranjo al proceso, lo cual nunca corrió [sic]”.⁶

13.2.2. Refiere que la Unidad Judicial “al haber tomado como par de igualdad [...] el caso del señor Boris Palacios Naranjo constituye mérito suficiente para que [el accionante] haya podido comparecer dentro de aquel proceso constitucional [...]”, ya que esta actuación le impidió sustentar por qué la autorización concedida a su favor fue legítima. Además, sostiene que el caso de María Gerardina Giñín Guallpa mantiene una diferencia “relevante, válida y objetiva”, por tanto, no se podía considerar como par en el análisis del derecho a la igualdad. Finalmente, indica que la práctica de un informe pericial impidió que pueda contradecirlo e impugnarlo “a efectos de relievart, efectivamente, las diferencias justificadas y relevantes que existen entre uno y otro caso”.⁷

13.2.3. Afirma que la consecuencia de la vulneración de su derecho a la defensa, es que “se encuentra hoy en completa indefensión, debido a que, la administración podrá ejercer acciones de carácter administrativo en su contra”.⁸

13.3. Sobre el derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), el accionante considera que se vulneró la certeza y la previsibilidad como componentes de la seguridad jurídica, puesto que la Unidad Judicial y la Corte Provincial incurrieron en una “serie de omisiones cuestionables constitucionalmente”⁹ al no haber asegurado la comparecencia al proceso del accionante, quien tenía un interés directo en el objeto de la controversia, conforme lo establece la LOGJCC y el COGEP. De esta forma, el accionante concluye que se le vulneraron las garantías básicas del debido proceso y “los estándares básicos de la seguridad jurídica”¹⁰.

14. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se dejen sin efecto las sentencias impugnadas. En consecuencia, solicita se declare la nulidad de todo lo actuado y se ordenen las medidas de reparación que este Organismo considere.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

⁶ Demanda, p. 13.

⁷ *Ibid.*, p. 10 y 11.

⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰ *Ibid.*

15. La Unidad Judicial respecto al argumento del accionante indica que, con base en la línea jurisprudencial emitida por este Organismo, el par de comparación debe ser una persona o grupo de personas que comparta características relevantes “con el sujeto o grupo afectado, para que la comparación sea válida”. Agrega que “se debe encontrar a alguien que esté en la misma situación jurídica esencial”. Por lo tanto, arguye que el accionante “puede servir como par de comparación”¹¹ por tener trámites similares, con el objetivo de emplazar una estación de servicio y con poca distancia entre los predios.
16. Además, manifiesta que el par de comparación “no es parte procesal, es simplemente una referencia analítica que se utiliza para determinar si ha existido una violación del derecho a la igualdad y no discriminación”. En adición, argumenta que “no se dispuso que el permiso o la situación del negocio de estación de servicio de Boris Palacios, se revoque o se afecte”, por lo que, a su criterio, no hubo afectaciones en contra del accionante. Finalmente, concluye que nunca se realizó un análisis sobre “la corrección en el trámite o el cumplimiento de requisitos por parte del [accionante]”;¹² y, respecto de la medida de investigar a los funcionarios responsables del GAD de Cuenca, arguye hasta la presente fecha no existe “una constancia del cumplimiento de lo ordenado”.¹³

3.3. Argumentos de la Corte Provincial

17. La Corte Provincial señaló que en el examen de comparabilidad se analizó que “ambos perseguían el mismo objetivo, ambos se sometieron al mismo trámite, a la misma normativa y a los mismos requisitos, pero las consecuencias y resultados de los procedimientos [...] fueron distintos”.¹⁴ Además, arguyó que “la sentencia no afecta ni compromete derechos del señor Palacios Naranjo, no revoca ni deja sin efecto su autorización, y, al no determinarse sus derechos [...], no existía obligación judicial de contar con él [en el] proceso”.¹⁵ También, argumentó que el ser considerado como par de comparabilidad “no implica que estén en juego sus derechos, que se modifique [...] su situación jurídica [...]”; porque, en su criterio, “el par no es más que un elemento de juicio para el examen constitucional”.¹⁶ Finalmente, la Corte provincial mencionó que el accionante no reunía las condiciones jurídicas de una parte procesal.
18. En su informe de descargo actualizado de 27 de mayo de 2025, la Corte Provincial se ratificó en lo ya esgrimido en el primer informe.

¹¹ Informe de descargo de la Unidad Judicial, p. 2.

¹² *Ibid.*, p. 3.

¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴ Informe de descargo de la Corte Provincial, p. 2.

¹⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*

3.4. Argumentos del tercero con interés

19. En lo principal, María Gerardina Giñín Guallpa relató cómo su solicitud presentada ante el GAD de Cuenca y la del accionante fueron iguales, pero obtuvieron resultados diferentes. Además, respecto de la vulneración de derechos constitucionales del accionante por no ser parte procesal de la acción de protección de origen, señaló:

[...] el accionante, para ser parte procesal, debió recibir algún agravio a través de la decisión adoptada en sentencia, sin que ello haya sucedido, considerando que su derecho consolidado ha quedado incólume; las decisiones adoptadas, en sentencia, disponen la reparación de mis derechos fundamentales, con cargas exclusivas al GAD de Cuenca, que fue la institución que vulneró mis derechos fundamentales.¹⁷

20. Finalmente, solicita que se declare sin lugar la acción propuesta, considerando que las afirmaciones realizadas por el accionante para ser considerado como parte procesal, “carece[n] de soporte”.¹⁸

4. Cuestión previa

21. El artículo 59 de la LOGJCC establece que se encuentran legitimados para presentar una acción extraordinaria de protección “cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la legitimación para la acción extraordinaria de protección en el caso de personas que “hayan debido ser parte” es una cuestión que puede ser examinada a más detalle en la fase de sustanciación,¹⁹ con el objetivo de evitar un eventual gravamen a sus derechos fundamentales.²⁰
22. Asimismo, este Organismo ha señalado que entre los supuestos en los que puede darse dicha salvedad, se incluyen aquellas circunstancias cuando el accionante refiere una vulneración de derechos al no habersele permitido ser parte del proceso.²¹ En esta premisa, para que el accionante se considere legitimado en la causa, no basta con la simple afirmación de que sus derechos fueron vulnerados, sino que debe **otorgar razones** a favor de dicha afirmación”.²²

¹⁷ Escrito de 19 de julio de 2023, p. 9.

¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 23 y sentencia 879-16-EP/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 16.

²⁰ *Ibid.*, párr. 20.4.

²¹ *Ibid.*, párr. 20.5.1.

²² *Ibid.*, párr. 20.5.1.

23. En esta misma línea, la Corte ha determinado que la legitimación en la causa es una condición necesaria para pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones. En consecuencia, al verificar la falta de legitimación en la causa, este Organismo no debe continuar con el análisis de fondo de la causa y le corresponde rechazar la acción.²³
24. Por lo expuesto, este Organismo verificará si el accionante (i) alegó una vulneración de derechos al no habérselo permitido ser parte del proceso, y (ii) otorgó razones pertinentes que respaldan dichas vulneraciones, las cuales no deben agotarse en simples afirmaciones.²⁴
25. Para verificar (i), esta Magistratura considera lo siguiente:
 - 25.1. El accionante no fue parte procesal en la acción de protección de origen. La controversia radicó en la negativa del GAD de Cuenca en el trámite de emplazamiento y construcción de una gasolinera en el sector Tarqui de la ciudad de Cuenca, a favor de la actora (María Gerardina Guiñín Guallpa). En este caso, la actora –tanto en primera como en segunda instancia– propuso la solicitud de trámite del hoy accionante en el test de comparabilidad. Esto debido a que el GAD de Cuenca le habría otorgado el permiso de emplazamiento al hoy accionante, con la consideración de que el mismo fue presentado de forma posterior a la petición de la actora.
 - 25.2. El accionante señaló que fue considerado como par de comparabilidad dentro de la acción de protección de origen, sin notificarle para que pueda comparecer al proceso. También añadió que le fueron vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa, y a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; y, a la seguridad jurídica.
26. De lo expuesto, esta Corte constata que el accionante efectivamente no fue parte procesal de la acción de protección de origen. De igual forma, se observa que la solicitud de emplazamiento del accionante fue objeto de comparabilidad en la causa de origen sin su comparecencia. Además, alegó como vulnerados sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), a la defensa en las garantías

²³ *Ibid*, párr. 23.

²⁴ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.5.1: “Para que el accionante se considere legitimado en la causa, sin embargo, no basta con su simple afirmación de que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por no haber sido considerado como parte, sino que debe otorgar razones a favor de dicha afirmación, pues son estas las que ameritan ser examinadas en una acción extraordinaria de protección y no aquella mera afirmación”.

de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa (art. 76.7.b CRE), y a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Por tanto, cumple con el primer supuesto (i).

27. Sobre el supuesto (ii), este Organismo observa que el accionante señaló que su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) fue vulnerado, porque la autoridad judicial no garantizó la comparecencia de un “afectado directo al proceso”. En relación con la vulneración al derecho al debido proceso y sus garantías (art. 76.7.a, 76.7.b y 76.7.c CRE), el accionante indicó que su falta de comparecencia no le permitió explicar por qué la autorización concedida a su favor fue “legítimamente obtenida”. También razonó que en el test de comparabilidad “de forma abstracta se hace una evaluación de sus condiciones para pretender equipararla, ‘igualarla’ sin más, a las situaciones totalmente diferentes de la [actora]”. Asimismo, señaló que “la jueza de instancia dispuso la práctica de un informe pericial [...] con la intención de justificar las condiciones ‘igualitarias’ del caso de la ‘señora Giñín’ y del [accionante]”.
28. De lo expuesto, este Organismo verifica que el accionante centra su argumentación en que se habrían vulnerado sus derechos porque la Unidad Judicial y la Corte Provincial habrían considerado su solicitud de emplazamiento como parte del examen de comparabilidad dentro del test de igualdad. Por esta razón, alega que debió haber sido parte procesal. Sin embargo, el accionante no otorga ningún argumento **concreto** de cómo la decisión judicial, el decisorio o las medidas de reparación le habrían afectado sus derechos. Más bien, considera que el simple hecho de haber sido tomado como parte en el examen de comparabilidad, ya era razón suficiente para ser parte procesal. Este Organismo considera que el hecho de que los juzgadores tengan la posibilidad de tomar casos análogos para decidir una controversia similar, no es razón para ser considerado parte procesal.²⁵ Por lo tanto, el accionante no presentó una justificación **pertinente** que permita comprender por qué debía ser parte procesal. En consecuencia, no se cumple con (ii).
29. Por tanto, si bien el accionante alegó la vulneración de varios derechos constitucionales producto de su falta de comparecencia en el proceso de origen (i), no precisó cómo la decisión judicial o las medidas de reparación habrían vulnerado sus derechos (ii). En tal sentido, el accionante no presentó una justificación pertinente que

²⁵ Esta particularidad no obsta para que la Corte Constitucional pueda resolver acciones extraordinarias de protección donde el accionante exponga de manera concreta la vulneración de sus derechos constitucionales. Puesto que, en caso de que el accionante cumpla con los requisitos (i) y (ii), contará con legitimación activa y, en consecuencia, la Corte podría continuar con el análisis de fondo de la acción.

permite comprender por qué debía ser parte procesal. En consecuencia, el accionante no cumple con el estándar establecido en la sentencia 838-16-EP/21 para ser considerado como legitimado activo en el proceso.

- 30.** En virtud de los argumentos expuestos, esta Corte verifica que el accionante no tiene legitimación activa para presentar la acción extraordinaria de protección, por lo que este Organismo se encuentra impedido de realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la presente causa. En consecuencia, se rechaza la acción planteada.

5. 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. Rechazar** la acción extraordinaria de protección **1612-22-EP**, por falta de legitimación activa del accionante.
- 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)