

Quito, D.M., 17 de julio de 2025

**CASO 2260-21-EP**

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

**SENTENCIA 2260-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas en una acción de protección con medidas cautelares. Se concluye que la Sala no vulneró el derecho a la seguridad jurídica, porque la normativa derogada que se refirió en la sentencia no incidió en la fundamentación principal y decisión tomada en la sentencia de mayoría.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 05 de mayo de 2021, Tony Eduardo Durán Brito (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección<sup>1</sup> en contra de la sentencia de 19 de enero de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Provincial**”), en el marco de una acción de protección con medidas cautelares cuyos antecedentes procesales se narran en los siguientes párrafos.<sup>2</sup>
2. El 12 de junio de 2020, el accionante presentó una demanda de acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán (“**GAD de Durán**”) ante la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”). Este proceso fue signado con el número 09287 2020 00671.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> La causa fue ingresada a la Corte Constitucional el 31 de agosto de 2021, conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”).

<sup>2</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 2260-21-EP mediante auto de 19 de noviembre de 2021; y solicitó a los jueces de la Sala Provincial presenten un informe debidamente motivado de descargo. El 10 de febrero de 2022 se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 25 de febrero de 2025 y solicitó a los jueces de la Sala Provincial presenten un informe debidamente motivado. El 28 de febrero de 2025 y el 06 de marzo de 2025, los actuales jueces de la Sala Provincial presentaron sus argumentos de descargo.

<sup>3</sup> En la demanda, el accionante indicó que en marzo de 2016 ganó el concurso de méritos y oposición convocado por el GAD de Durán para ocupar el cargo de registrador de la propiedad del cantón, desde el

3. El accionante arguyó que sus funciones como registrador de la propiedad del cantón Durán debían haberse prorrogado, pues al momento de finalizar su periodo, el GAD de Durán aún no había realizado el concurso público de méritos y oposición para elegir al siguiente registrador de la propiedad. Adicionalmente, como medida cautelar solicitó “[...] la suspensión provisional del cese ilegal de mis funciones como Registrador (sic) de la Propiedad del GADMCD Durán”.<sup>4</sup>
4. El 13 de julio de 2020, el juez de la Unidad Judicial declaró improcedente la acción de protección.<sup>5</sup> Frente a esta decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación.
5. El 19 de enero de 2021, la Sala Provincial, por voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación interpuesto por el accionante.<sup>6</sup> La decisión fue notificada el 25 de enero de 2021. El accionante presentó un recurso de aclaración y ampliación de esta decisión, que fue negado mediante auto de 06 de abril de 2021.

## 2. Competencia

6. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“**CRE**”) y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

---

11 de mayo de 2016 hasta el 11 de mayo de 2020. El 11 de mayo de 2020 fue notificado con la resolución administrativa GADMCD-A-RP-2020-004-R emitida por el alcalde del Cantón Durán, con la cual se le informó que estaba cesado de sus funciones a partir del día 12 de mayo de 2020.

<sup>4</sup> El 15 de junio de 2020, la Unidad Judicial, señaló: “En cuanto a las Medidas Cautelares solicitadas por el accionante, el suscrito Juez la NIEGA, por cuanto de las afirmaciones expuestas en la acción planteada, no se evidencia de momento que exista peligro inminente de causar daño que la parte accionada argumenta, presupuesto esencial a efectos que proceda esta petición, no se encuentra cumplido en mérito que la acción planteada se tratará en la audiencia convocada, conforme consta dispuesto en líneas anteriores”.

<sup>5</sup> La Unidad Judicial indicó que, “(...) la Resolución Administrativa N° GADMCD-A-RP-2020-004-R, de fecha 11 de mayo de 2020, ha sido dictada en sede administrativa por la autoridad nominadora en la que dispone cesar todas las funciones al Dr. Tony Eduardo Durán Brito, por lo que la Abogada Jessica Vaca Cabello, Secretaria General y del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán le ha notificado al accionante el CESE DE FUNCIONES, por ende, al contener todos los requisitos de un acto administrativo es impugnabile únicamente ante la justicia contenciosa administrativa, no siendo objeto de impugnabilidad a través de una acción de protección (...)”. Además, indicó que el accionante no logró demostrar que la vía judicial no era idónea ni eficaz, así también señaló que el GAD de Durán respetó el periodo de duración del cargo del accionante.

<sup>6</sup> La Sala Provincial mediante voto de mayoría manifestó que, “(...) se ha llegado a determinar que el cese de funciones del Dr. Tony Eduardo Durán Brito, se ha dado respetando el derecho al debido proceso y a las garantías básicas del mismo; quedando desvirtuada la posible vulneración de derechos constitucionales. En esta causa, mal haría un juez constitucional en invadir el ámbito de competencia de la justicia ordinaria, considerando que el dictar o emitir un acto administrativo es potestativo de la autoridad competente, acorde y conforme a lo establecido en la ley, y su incompetencia, ilegalidad, improcedencia, contenido, etc., deberá ser resuelto por los organismos jurisdiccionales”.

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

#### **3.1. Fundamentos y pretensión del accionante**

7. El accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE) y debido proceso (artículo 76 de la CRE). Como pretensión solicita que se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala Provincial.
8. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante indica que la Sala Provincial omitió tutelar sus derechos constitucionales al aplicar normas derogadas y no aplicar las normas adjetivas que eran atinentes al caso, señalando que:

[...] los jueces de mayoría de la Sala, consideran que es constitucional, legal y justo fundamentar una sentencia en normas de leyes derogadas, por cuanto se han invocado para su expedición: la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, [...] la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, derogada con la vigencia del Código Orgánico General de Procesos; el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva cuando por la vigencia del Código Orgánico Administrativo publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017 quedaron derogadas todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando. (Énfasis retirado)

9. Sobre el derecho al debido proceso que fue alegado como vulnerado en la demanda, el cargo planteado se encamina hacia la garantía de la motivación. El accionante manifiesta que la sentencia de mayoría emitida por la Sala Provincial adolece de motivación aparente, porque no aplicaron normas jurídicas previas, claras y públicas, y porque “no tomaron (...) en cuenta que la garantía básica de la motivación es el conjunto de reglas que fijan los derechos y obligaciones de sus habitantes y deben ser acatadas con carácter obligatorio”.
10. En referencia a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, señala que los jueces de la Sala Provincial fundamentaron su decisión en normas derogadas, y desatendieron su pretensión, que fue el amparo y restablecimiento de sus derechos constitucionales, y no la declaración de nulidad del acto administrativo, por lo que la acción de protección era la vía adecuada para el efecto.

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

11. El 28 de febrero de 2025, Estalin Coronel, juez de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentó un

escrito en el que señaló que asumió dicho cargo el 14 de abril de 2024, y que los jueces que emitieron la decisión impugnada ya no se encuentran laborando en la Sala.

12. El 06 de marzo de 2025, Ricardo Ramos, juez de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentó un escrito en el que señaló que asumió dicho cargo 01 de junio de 2024, por lo que concluye que “no habiendo el suscrito, ni conocido, ni tramitado, ni resuelto y no ha expresado argumento alguno sobre el proceso 09287-2020-00671, resulta infructífero expresar descargo alguno a mi favor”.

### **3.3. Fundamentos del GAD de Durán**

13. El 10 de diciembre de 2021, el GAD de Durán, señala la legalidad de la resolución que cesó en funciones al Registrador de la Propiedad Tony Durán Brito, argumentando que su nombramiento era por un periodo fijo de 4 años que venció en mayo de 2020, conforme a la ley. Sostiene que no hubo destitución ni vulneración de derechos, sino solo la expiración legal del plazo para el cargo, por lo que pide rechazar la demanda de acción de protección por improcedente.

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

14. La Corte Constitucional ha establecido que en las acciones extraordinarias de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, 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 a un derecho fundamental.<sup>7</sup> No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer la violación de un derecho fundamental.<sup>8</sup>
15. Los cargos descritos en los párrafos 9 a 11 *supra* se refieren a la misma conducta judicial, la fue que el fallo se fundamentó en disposiciones derogadas. En este sentido, aunque el accionante aduce la vulneración de tres derechos constitucionales, la acción u omisión realizada por la Sala Provincial es un hecho concreto: la aplicación de normativa derogada para sustentar su decisión. Sobre este punto, en múltiples fallos la Corte ha analizado este cargo a la luz del derecho a la seguridad jurídica,<sup>9</sup> por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho a**

<sup>7</sup> CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022; sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 23; sentencia 525-20-EP/24, 08 de noviembre de 2024.

**la seguridad jurídica del accionante porque habría fundamentado su decisión principalmente en normas derogadas?**

## **5. Resolución del problema jurídico**

### **5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque habría fundamentado su decisión principalmente en normas derogadas?**

- 16.** En el siguiente apartado análisis la Corte sostendrá que las normas jurídicas derogadas citadas por la Sala Provincial, no afectaron la decisión de rechazar el recurso de apelación ni configuran un escenario constitucional grave que afecte a la seguridad jurídica. El análisis y las razones para denegar la acción se basaron en un apartado diferente, por lo que la Sala Provincial no violó el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
- 17.** El artículo 82 de la CRE establece que: “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”. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas.<sup>10</sup> Además, este Organismo ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad.<sup>11</sup>
- 18.** De manera particular, la jurisprudencia de este Organismo en ocasiones previas, al analizar la posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica por aplicación de normativa derogada ha precisado que:

[...] la aplicación de una norma derogada [...] impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes. Por lo tanto, este Organismo considera que en este tipo de supuestos no será necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica de las personas, quienes no pueden prever las consecuencias de sus acciones o exigir el cumplimiento de sus pretensiones. La aplicación de una norma que no se encuentra vigente genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo y público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad en el que siempre se compromete derechos y preceptos constitucionales.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> CCE, sentencia 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 37.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 763-17-EP/22, 03 de agosto de 2022, párr. 35.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44; CCE, sentencia 525-20-EP/24, 08 de noviembre de 2024, párr.47.

19. En la demanda, el accionante expone que la Sala habría fundamentado su decisión en la normativa enlistada en el párrafo 8 *supra*, que fue derogada por el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Administrativo. A efecto de verificar si efectivamente el fundamento de la decisión judicial se rige sobre normativa derogada, y si la citación de dicha normativa fue decisiva en la resolución de la causa, se observa que la Sala Provincial refirió al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y los artículos 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo en el considerando cuarto correspondiente a la “Finalidad de la acción de protección”.
20. Además en este apartado los jueces de la Sala Provincial señalaron la finalidad de la acción de protección, sus requisitos y límites conforme a la LOGJCC; la improcedencia de esta acción cuando existen vías judiciales ordinarias adecuadas y eficaces para impugnar actos administrativos; el marco normativo que regula la impugnación de actos administrativos en sede contencioso administrativa; y citaron doctrina y jurisprudencia, sosteniendo que la acción de protección solo procede frente a vulneraciones directas de derechos constitucionales, no para resolver aspectos de mera legalidad.
21. Por su parte, en el considerando séptimo denominado “Consideraciones de la Sala”, la Sala Provincial realizó el análisis de los derechos que el accionante alegó como vulnerados. En este acápite se constata que la decisión de la Sala Provincial no se fundamentó en las normas derogadas reportadas por el accionante, sino en los preceptos contenidos en el artículo 40 numerales 1 y 3, y 42.1 de la LOGJCC para determinar que los derechos constitucionales alegados no han sido vulnerados; y en los artículos 88 y 173 de la CRE, y en los artículos 40.3 y 42.4 de la LOGJCC para indicar que el accionante puede recurrir a otras vías diferentes a la constitucional.
22. Esta Corte considera que, si bien la Sala Provincial hizo una referencia inadecuada a la Ley de Modernización del Estado y al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva para precisar la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el conocimiento de las impugnaciones de los actos administrativos,<sup>13</sup> dicha imprecisión no afectó de manera sustancial la decisión ni configura una vulneración de derechos constitucionales del accionante.<sup>14</sup>
23. Sin que a la Corte le corresponda pronunciarse sobre la corrección o incorrección del razonamiento judicial que se examina, se verifica, entonces, que la decisión de la Sala Provincial no se fundamentó en las normas que el accionante identificó como

---

<sup>13</sup> Actualmente, la competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo se encuentra regulada en los artículos 216 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1588-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 40.

derogadas, sino que se las utilizó como referencia para identificar al juez competente para conocer la impugnación de los actos administrativos, en abstracto, y que las razones que fundamentaron la decisión de la Sala Provincial reposan en el considerando séptimo, en tal virtud, no se advierte que la normativa citada en el cuarto acápite haya incidido en la decisión tomada por los jueces de la Sala Provincial, en voto de mayoría. Esta conducta judicial, si bien denota falta de prolijidad, al no ser un elemento gravitante en el fundamento de la decisión no configura una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

- 24.** En virtud de lo expuesto, la Sala Provincial que emitió la sentencia de mayoría no vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE.

## **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 **2260-21-EP**.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado 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, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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