

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 2257-21-EP

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

SENTENCIA 2257-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección planteada por el GAD Municipal de Loja por cuanto en este procedimiento no cuenta con legitimación para alegar vulneraciones de los derechos constitucionales de los artículos 238 y 264 de la Constitución que hablan de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, conforme lo dispone la jurisprudencia de esta Corte.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de noviembre de 2020, el señor Jorge Salvador Martínez Guerrero, procurador común de los accionantes¹ (“**accionantes**”) presentó una acción de protección solicitando se disponga a la Gobernación de la Provincia de Loja y al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, la ejecución de un plan operativo e intervención policial de control en contra de los libadores en las calles y ruidos ocasionados en la Ciudadela Zamora y calles de “influencia” de la ciudad de Loja, entre otras pretensiones. La acción fue signada con el número 11203-2020-02436.²

¹ Los accionantes como moradores de la ciudadela Zamora de la ciudad de Loja, señores/as: Songor Guamán Eloy Eduardo, Jaramillo Loján Luz Amada, Songor Jaramillo Beatriz Elizabeth, Songor Jaramillo Ángel Patricio, Songor Jaramillo Ximena del Cisne, Songor Jaramillo María Fernanda, Rodríguez Condolo Miguel Enrique, Mora Rojas Carmen Elisa, Burneo Ordoñez Fabián Rodrigo, Ordoñez Espinosa Aide del Rocío, Palacios Burneo José Vicente, Sotomayor Veintimilla Sandra Inés, Palacios Sotomayor José Vicente, Nole Riofrío Ana Camila, Burneo Burneo Rodrigo Fabián, Nole Riofrío Margoth Esperanza, Burneo Ordoñez Juan Diego, Burneo Ordoñez Karina Rocío, Burneo Ordoñez Andrea Alexandra, Tello Tello María del Cisne, Rodríguez Cano Rosa Amelia, Jaramillo Conde Andrea Nataly, Granda Rodríguez Juan Carlos, Iñiguez Regalado Jorge Efraín, Ochoa Celi Mariana de Jesús, Jaramillo Carlos Enrique, Loyola Román Zoila Isabel, Guerrero Japa Teresa Esperanza del Carmen, Martínez Vivanco Jorge Augusto, Arias Alarcón Judit Cumandá, Valdivieso María Antonieta, Vallejo María del Carmen, Sotomayor Jorge Hugo.

² Los accionantes solicitan la declaración de una vulneración al derecho a la ciudad, derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada, vida digna, así como el derecho de participación en las decisiones públicas y seguridad jurídica. Asimismo, solicitan al GAD de Loja, se presente un plan de control inmediato a bares, licorerías y discotecas a fin de que puedan verificar la existencia de permisos de funcionamiento (vigentes al año 2020), así como la indicación expresa de la distancia a la que se encuentren de centros educativos y de salud. Por otro lado, se disponga el trámite de “revisión de oficio” para que se revoquen los actos administrativos favorables a los titulares de dichos bares, licorerías y discotecas, por presuntamente “hayan sido beneficiados de forma indebida con un acto administrativo de autorización de funcionamiento conforme la normativa administrativa vigente”.

2. El 2 de febrero de 2021, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) dictó sentencia declarando improcedente la acción de protección. Los accionantes en audiencia interpusieron recurso de apelación.
3. El 31 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) aceptó la apelación propuesta por los accionantes y declaró que, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (“**GAD de Loja**”) vulneró los derechos a la vida digna, buen vivir, derecho a la salud y a la seguridad jurídica. Como medidas de reparación integral se dispuso la observancia de la Ordenanza 09-2013 que “Reforma a la Ordenanza Sustitutiva del Capítulo IV 'DEL EXPENDIO Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS NOCTURNOS EN EL CANTÓN LOJA' del Título II del Código Municipal de Higiene y Abasto” y otras medidas.³
4. El GAD de Loja, presentó recurso horizontal de aclaración y ampliación. La Sala Provincial negó dichos recursos mediante auto de 11 de junio de 2021.
5. El 9 de julio de 2021, el alcalde y procurador síndico municipal del GAD de Loja (“**entidad accionante**”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de mayo de 2021, por la Corte Provincial (“**decisión impugnada**”).

³ La Corte Provincial dispuso: i) Que el GAD Municipal de Loja, aplique el artículo 11 de la Ordenanza citada en lo que respecta al otorgamiento de los permisos de funcionamiento desde el primero de enero de 2022, en lo que respecta: “Art. (11).- Restricción.- Las autoridades competentes no otorgarán permisos para la implementación y/o funcionamiento de los establecimientos determinados en esta ordenanza, que estén dentro de un radio de doscientos metros, medidos desde la puerta de acceso principal del establecimiento hacia la puerta principal de los centros de atención médica (hospitales, clínicas), centros de reposo, albergues, iglesias, centros de formación y educación en todos sus niveles, exceptuándose a los supermercados; micro-mercados; comisariatos y bodegas”; ii) Que las entidades accionadas (Policía municipal, Policía Nacional e Intendencia General de Policía de Loja) de manera conjunta realicen operativos de control permanentes a fin de evitar y contrarrestar el consumo de bebidas alcohólicas y escándalos que paralicen o dañen el buen vivir ciudadano a partir de las 15h00 a las 02h00 del día siguiente, esto es, los días jueves, viernes, sábados y días feriados en la ciudadela Zamora, en especial en el sector conocido como “La Pileta”, hasta que el GAD Municipal de Loja ponga en funcionamiento la “Zona Rosa” que se dice esta con un 90% de avance; y, iii) Que el GAD Municipal de Loja, haga constar en su presupuesto del ejercicio para el año 2022, la partida presupuestaria suficiente y necesaria para la conclusión y puesta en funcionamiento de la “Zona Rosa” de la ciudad de Loja. Se delegó al Defensor del Pueblo de Loja para el seguimiento sobre la ejecución y cumplimiento de esta sentencia.

6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa, el 19 de noviembre de 2021.⁴
7. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa 2257-21-EP fue asignada por sorteo de 18 de marzo de 2025 al juez constitucional José Luis Terán Suárez, quien avocó conocimiento del caso el 29 de agosto de 2025.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

9. La entidad accionante señala que se ha vulnerado en la decisión impugnada las disposiciones de los artículos 238 y 264 numerales 1 y 2 de la Constitución, que hablan de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y las competencias exclusivas de los gobiernos municipales.⁵
10. Respecto a la presunta vulneración de los derechos constitucionales antes indicados:

No entendemos señores magistrados el haber revocado la sentencia de primera instancia, obstruyendo de sobremanera las competencias establecidas en la norma otorgada para

⁴ El Tribunal de Admisión conformado por los exjueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín. El exjuez constitucional Ramiro Ávila Santamaría votó en contra.

⁵ Asimismo, argumenta “(...) y por ende las disposiciones previstas en los Arts. 5; 6; 53; 54 y 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD”. “artículos 11 numeral 3ro que dice que no hace falta ley para la aplicabilidad inmediata de los derechos, artículos 1; 94; 238; 264 numeral 1 de la Constitución.”. “Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.”, “Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”

ello a los GAD Municipales, el Art. 6 del COOTAD indica: “Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución, este Código y a las leyes que les correspondan, como consecuencia del proceso de descentralización [cita el literal k) del referido artículo].

11. También señala:

No se puede señores jueces considerar que se utilice la acción de protección como una herramienta de carácter subsidiaria, cuando es la propia carta magna y el COOTAD, las que determinan las competencias y facultades que se tiene para actuar, de decidir, de implementar políticas públicas para el ordenamiento de las ciudades y garantía de los derechos de sus ciudadanos, ya que se debe lograr el buen vivir con la coordinación entre las diferentes autoridades e instituciones, de allí que los actores sociales deban exigir de todas las instituciones involucradas asuman sus responsabilidades ante las problemáticas sociales.

12. Finalmente, la entidad accionante indica:

No existen en el expediente presupuestos que justifique que se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios de la justicia ordinaria para obtener pretensión, o sea no se ha demostrado tal vulneración de derechos constitucionales; de tal manera que solo con la presentación de esta acción extraordinaria de protección, se puede justificar las violaciones constitucionales y legales que se ha incurrido en la sentencia que se encuentra en firme y que es materia de la presente acción de protección extraordinaria.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 13.** Con fecha 3 de diciembre de 2021, la Secretaria General de esta Corte Constitucional notificó a los jueces de la Corte Provincial mediante oficio CC-SG-DTPD-2021-09273JUR, a quienes además se envió copia simple de la demanda; conforme consta de la razón actuarial.
- 14.** Por otro lado, con fecha 1 de septiembre de 2025, la actuaria del despacho del juez sustanciador José Luis Terán Suárez, notificó a los jueces accionados mediante oficio CC-JLT-2025-70, sin que se observe hasta la presente fecha informe de descargo.

4. Cuestión previa

- 15.** La Corte Constitucional en las sentencias 838-12-EP/19 y 282-13-JP/19⁶ ha determinado que las instituciones públicas, en general, pueden invocar derechos

⁶ CCE, sentencia 0838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 24. “En conclusión, las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su

fundamentales con implicaciones procesales. De allí que, esta Corte debe examinar si las alegaciones propuestas por la entidad accionante se refieren a tales contenidos procesales. Al respecto, en la sentencia 729-14-EP/20, este Organismo afirmó:

22. Ahora bien, **en general se acepta que el derecho a la seguridad jurídica se incluya entre estos derechos con contenido procesal que habilita a las instituciones públicas para plantear acciones extraordinarias de protección.** Sin embargo, el derecho a la seguridad jurídica no siempre tiene implicaciones procesales. **El derecho a la seguridad jurídica tiene implicaciones procesales cuando la norma transgredida es adjetiva o su consecuencia es la afectación de un derecho con alcances procesales, como la tutela judicial, y no tendrá tales implicaciones si no se produce al menos una de estas dos circunstancias** (énfasis añadido).

16. La entidad accionante en el párrafo 9 fórmula cargos relacionados con los artículos 238 y 264 de la Constitución que se relacionan con la organización territorial y competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y, por otro lado, las potestades y competencias exclusivas en relación a la planificación del ordenamiento territorial, planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural y, control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, los mismos se refieren a la titularidad y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados en razón de que dichas normas se refieren “al menos en la medida que no gozan de estos derechos, sino que ejercen ciertas prerrogativas en función de competencias, atribuciones y obligaciones expresamente determinadas por la CRE y la ley”.⁷
17. En el presente caso, los argumentos propuestos no se refieren a violaciones de normas procedimentales o adjetivas reconocidas en la Constitución, sino al contrario, son sustantivas pues reconocen la titularidad, autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y las competencias exclusivas de los gobiernos municipales en relación al uso y control del suelo urbano y rural.
18. En consecuencia, el cargo propuesto en la presente demanda de acción de protección no es apta para ser analizada dentro de una acción extraordinaria de protección.

actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE, como el caso de la Defensoría del Pueblo”. Y, sentencia 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 33, se mencionó: “De ahí que, si bien se reconoce una íntima conexión entre los derechos y la dignidad, al punto que los derechos son preexistentes al Estado y su validez no depende de su reconocimiento escrito, no se puede excluir del todo la posibilidad de que los órganos de la administración del Estado ejerzan algunos derechos de contenido procesal, en la medida en que existen ámbitos jurídicos protegidos por disposiciones constitucionales que no se vinculan directamente con la dignidad. Así, la personalidad jurídica de ciertos órganos que integran la administración del Estado no es un argumento válido para legitimar la titularidad de derechos fundamentales, pero tampoco permite descartar del todo la posibilidad de ejercer el ámbito procesal de ciertos derechos reconocidos en la Constitución”.

⁷ CCE, sentencia 0838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 24.

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 demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 2257-21-EP.
2. Notifíquese, devuélvase 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 jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL