

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

16-17-AN/22 En el Caso No. 16-17-AN Acéptese la pretensión de la demanda de acción por incumplimiento identificada con el No. 16-17-AN.	2
1271-17-EP/22 En el Caso No. 1271-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1271-17-EP .....	11
1537-17-EP/22 En el Caso No. 1537-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1537-17-EP .....	29
1545-17-EP/22 En el Caso No. 1545-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1545-17-EP .....	38
1655-17-EP/22 En el Caso No. 1655-17-EP Rechácese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 1655-17-EP..	47



**Sentencia No. 16-17-AN/22**  
**Juez ponente:** Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2022

### **CASO No. 16-17-AN**

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

### **SENTENCIA No. 16-17-AN/22**

**Tema:** En la presente sentencia, la Corte acepta una demanda de acción por incumplimiento en la que se invocó la disposición general cuarta del Acuerdo Ministerial N.º MDT-2016-0100, dictada el 14 de abril de 2016 por el Ministerio de Trabajo. Para el efecto, la Corte verifica que la norma cuyo cumplimiento se exige contiene una obligación clara, expresa y exigible respecto del accionante, que ha sido incumplida por el GADM de Loja.

#### **I. Antecedentes**

##### **A. Actuaciones procesales**

1. El 15 de marzo de 2017, Hugo Hernán Castro Ordoñez presentó una demanda de acción por incumplimiento de la disposición general cuarta del Acuerdo Ministerial N.º MDT-2016-0100 dictado el 14 de abril de 2016 por el Ministerio de Trabajo y publicado en el Registro Oficial N.º 751 del 10 de mayo de 2016, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (en adelante, “GADM de Loja”).
2. En auto de 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. El 3 de mayo de 2017, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del proceso le correspondió al entonces juez Manuel Viteri Olvera.
3. El 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 9 de abril de 2021. De igual forma, se solicitó un informe de descargo al GADM de Loja y se convocó a las partes a audiencia pública, que se efectuó el 19 de mayo de 2021, con la participación del accionante y de su abogado defensor y de la representante del GADM de Loja.

##### **B. Disposición cuyo cumplimiento se demanda**

4. La disposición cuyo cumplimiento se demanda, contenida en el Acuerdo Ministerial N.º MDT-2016-0100, dictada el 14 de abril de 2016 por el Ministerio de Trabajo y publicada en el Registro Oficial N.º 751 del 10 de mayo de 2016, establece:

*CUARTA.- Las y los servidores que habiendo cumplido los requisitos para acogerse a la jubilación se hayan desvinculado de las instituciones públicas antes de la expedición del*

*presente Acuerdo sin recibir el pago de beneficio determinado en el artículo 129 de la LOSEP, se incluirán, de oficio, en la planificación de cada institución del Estado, de acuerdo a lo determinado en el presente Acuerdo.*

### **C. Las pretensiones y sus fundamentos**

5. El accionante, tanto en su demanda como en la audiencia, solicitó a la Corte Constitucional que ordene al GADM de Loja cumplir con la disposición general cuarta del Acuerdo Ministerial N.º MDT-2016-0100, dictada el 14 de abril de 2016 por el Ministerio de Trabajo, específicamente, que se lo incluya en la planificación de la institución para el pago del beneficio determinado en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante, “LOSEP”), “[...] *esto es el monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total*”.
6. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante expuso los siguientes argumentos:
  - 6.1. Fue servidor público en el GADM de Loja desde febrero de 1986 hasta que presentó la renuncia a su cargo, la que surtió efectos con la acción de personal N.º 20130832732, de 20 de agosto de 2013.
  - 6.2. Presentó su renuncia para acogerse a los beneficios de la jubilación establecidos en la Ley de Seguridad Social y en la LOSEP.
  - 6.3. Dictado el Acuerdo Ministerial N.º MDT-2016-0100 (en adelante, “Acuerdo Ministerial”), la entidad accionada habría estado obligada a incluir de oficio al accionante en la planificación para el pago del estímulo por jubilación, sin embargo, el GADM de Loja no lo habría hecho.
  - 6.4. El 16 de septiembre de 2016, el accionante habría solicitado de forma escrita al GADM de Loja el cumplimiento de la disposición cuarta del mencionado Acuerdo Ministerial; ante lo cual, la institución accionada únicamente le habría respondido que “[...] *Mediante oficio No. 210-PSM-2015, y oficio No. PSM-2015- 746 (...) esta procuraduría, atendido [sic] su requerimiento por lo que... lo peticionado se ha dado respuesta*”.

### **D. Contestación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja**

7. El GADM de Loja, en su informe de descargo presentado el 27 de abril de 2021 y en la audiencia pública, solicitó que se disponga el “*archivo*” de la causa.
8. Para sustentar su pretensión, la entidad accionada esgrimió los siguientes argumentos:
  - 8.1. El señor Hugo Castro presentó, en el año 2016, tres demandas contencioso administrativas<sup>1</sup> en contra del GADM de Loja, con la misma pretensión que la

---

<sup>1</sup> Primera demanda presentada el 13 de julio de 2016, causa N.º 11804-2016-00169, segunda demanda presentada el 18 de agosto de 2016, causa N.º 11804-2016-00188 y tercera demanda presentada el 12 de octubre de 2016, causa N.º 11804-2016-00248.

planteada en este proceso, las que se inadmitieron a trámite al haber prescrito el derecho de acción.

**8.2.** La tesorera del Municipio de Loja certificó que el accionante recibió el 14 de abril de 2014 el valor de “\$ 1,117.47, por concepto de liquidación de haberes del periodo comprendido desde el 01/02/1986 a 20/08/2013”.

**8.3.** La norma no es exigible mediante una acción por incumplimiento, puesto que, en un caso similar (causa N.° 19-17-AN) al que hoy se conoce, la Corte Constitucional habría inadmitido a trámite la demanda por existir otro mecanismo en la vía ordinaria para el cumplimiento de la misma norma.

## II. Competencia

**9.** De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

## III. Reclamo previo

**10.** Este Organismo ha determinado como presupuesto fundamental para que se configure el incumplimiento la existencia de un reclamo previo. Así, “*el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla*”<sup>2</sup>. En el presente caso, se observa que este presupuesto se acató debido a que el accionante agregó a su demanda el reclamo administrativo presentado el 16 de septiembre de 2016 ante el GADM de Loja.

**11.** En dicho reclamo, expresamente se solicitó “[...] *de conformidad a la [c]uarta de las [d]isposiciones [g]enerales del Acuerdo Ministerial N.° MDT-2016-0100, dictado el 14 de abril de 2016, en forma encarecida y respetuosa, solicito a usted, señor Alcalde, se digne disponer a quien corresponda la inclusión en la Planificación del GADM-L el pago del beneficio atinente a mi jubilación, de acuerdo al citado [a]rt. 129 de la LOSEP [...] lo que, acorde con la disposición del Acuerdo ya aludidos, debió hacérselo de oficio*”.

**12.** Por lo dicho, el accionante cumplió con solicitar el cumplimiento de la misma disposición que hoy se demanda.

## IV. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

**13.** En el párrafo 12 de la sentencia N.° 7-12-AN/19, se afirmó:

*Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 3-11-AN/19, párrafo. 24.

*alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación<sup>3</sup>.*

14. Como se desprende del párr. 5 *supra*, el accionante sostiene que se ha incumplido la siguiente obligación: el GADM de Loja (obligado) debe incluir al accionante, en su calidad de ex servidor público que se acogió a la jubilación (beneficiario), en su planificación anual para el pago del beneficio establecido en el artículo 129 de la LOSEP (objeto)<sup>4</sup>.

### **E. Primer problema jurídico**

15. En atención a los dos párrafos anteriores, corresponde a la Corte Constitucional responder a este *primer problema jurídico*: **La obligación exigida por el accionante, ¿se deriva de la disposición cuyo cumplimiento se invocó?**
16. Como se mencionó en el párr. 5 *supra*, el accionante solicita su inclusión en la planificación del GADM de Loja para el pago del beneficio contemplado en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público<sup>5</sup>. Ahora bien, la norma invocada para exigir el cumplimiento de dicha obligación, citada en el párr. 4 *supra*, ciertamente se refiere a la inclusión de ex servidores en este tipo de planificaciones, correspondiendo así, a una *obligación de hacer*.
17. En consecuencia, la obligación cuyo cumplimiento se exige en la demanda efectivamente se deriva de la disposición invocada por el accionante. Por lo que, a continuación, se examinará si esta obligación cumple con los requisitos para reclamar su cumplimiento mediante una acción por incumplimiento.

### **F. Segundo problema jurídico**

18. El *segundo problema jurídico* que corresponde abordar, en concordancia con la sentencia citada en el párrafo 13 *supra*, es el siguiente: **La obligación cuyo cumplimiento se demanda, ¿es clara, expresa y exigible?**

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 7-12-AN/19, párrafo 12.

<sup>4</sup> Sobre los elementos de la obligación, ver sentencia N.º 38-12-AN/19 de la Corte Constitucional del Ecuador, párrafo 34.

<sup>5</sup> Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 129, “*Beneficio por jubilación.- Las y los servidoras o servidores, de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015 para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Se podrá pagar este beneficio con bono del Estado. Se exceptúan de esta disposición los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional [...]*”.

- 19.** Respecto del objeto de examen en este tipo de acciones, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 7-15-AN/21, determinó:

*Cabe precisar que, en una acción por incumplimiento, el objeto de examen tiene que ser siempre si –en concreto– la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante es clara, expresa y exigible, no si la disposición jurídica invocada por el accionante contiene o no –en abstracto– una obligación clara, expresa y exigible<sup>6</sup>.*

- 20.** La obligación es clara cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables<sup>7</sup>, por lo que debe ser entendible, su contenido evidente y, además, no requerir de interpretaciones extensivas<sup>8</sup>.

- 21.** Acerca de las condiciones de la obligación de ser expresa y exigible, en el párrafo 19 de la sentencia 41-12-AN/19, esta Corte se refirió en los siguientes términos:

*[...] es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica; y, es exigible cuando contenga una obligación que no se esté sujeta a una condición o plazo pendiente de cumplimiento. De conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad.*

- 22.** Ahora bien, la entidad accionada ha sostenido que, en un caso idéntico (causa N.º 19-17-AN), la Corte Constitucional habría inadmitido a trámite la demanda porque existían mecanismos judiciales ordinarios para reclamar el cumplimiento de la norma cuyo cumplimiento se demanda.

- 23.** Al respecto, esta Corte verifica que en la causa N.º 19-17-AN, iniciada por la señora Amada Cecilia Carpio Yépez en contra del GADM de Loja, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto dictado el 19 de junio de 2017, inadmitió la demanda de conformidad con el numeral 3 del artículo 56 de la LOGJCC, esto es, por existir “[...] otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe”<sup>9</sup>.

- 24.** Sin embargo, de conformidad con la regla de preclusión procesal<sup>10</sup>, según la cual, si una demanda ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad y dado que en este caso la demanda fue admitida a trámite (ver párrafo 2 *supra*), no corresponde analizar la procedencia del argumento de la entidad accionada, al estar este enfocado, exclusivamente, en un asunto de admisibilidad.

- 25.** Continuando con el análisis, la Corte verifica que la obligación objeto de la presente acción es clara y expresa por cuanto sus elementos están determinados y la norma

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 7-15-AN/21, párrafo 16.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-13-SAN-CC.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 37-13-AN/19, párrafo 38.

<sup>9</sup> LOGJCC, artículo 56, numeral 3.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 037-16-SEP-CC.

invocada está redactada en términos precisos y específicos, de manera que no da lugar a equívocos; pues de forma explícita ordena al GADM de Loja (institución pública regulada por la LOSEP<sup>11</sup>) incluir de oficio a sus ex servidores, que hayan sido desvinculados previo al cumplimiento de los requisitos para la jubilación y a la expedición del acuerdo sin haber recibido la bonificación prevista en el artículo 129 de la LOSEP, en su planificación anual para el cobro de dicho beneficio.

26. Por otro lado, para determinar si la obligación en cuestión es exigible, es oportuno verificar si la obligación cuyo cumplimiento se reclama se encuentra sujeta a una condición.
27. La disposición general cuarta del Acuerdo Ministerial menciona que el GADM de Loja, previamente a incluir en su planificación anual a sus ex servidores, debe verificar si ellos: (i) se desvincularon de la institución habiendo cumplido los requisitos para acogerse a la jubilación; (ii) su desvinculación fue previa a la expedición del Acuerdo Ministerial; y, (iii) no recibieron el estímulo por jubilación establecido en el artículo 129 de la LOSEP.
28. En el caso, con base en los documentos e información aportados por las partes procesales, se verifican los siguientes datos respecto del accionante:
  - (i) Presentó su renuncia<sup>12</sup> el 5 de agosto de 2013 con el objetivo de acogerse a los beneficios de la jubilación<sup>13</sup>. Al presentar su renuncia, Hugo Hernán Castro Ordoñez tenía 62 años y 9 meses de edad<sup>14</sup> y habría realizado 414 aportaciones al IESS<sup>15</sup>;
  - (ii) Su renuncia se hizo efectiva el 20 de agosto de 2013, con la acción de personal N.º 20130832732<sup>16</sup>. Dado que el Acuerdo Ministerial N.º MDT-2016-0100 se expidió el 14 de abril de 2016, se puede concluir que su desvinculación fue previa a la fecha de la emisión del mencionado Acuerdo Ministerial; y,

---

<sup>11</sup> LOSEP, artículo 3: “Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende: [...] 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales”.

<sup>12</sup> Expediente constitucional N.º 16-17-AN, hoja 3, renuncia del señor Hugo Castro Ordoñez, en este documento, el accionante manifestó: “[...] *cumplo con los requisitos establecidos en las leyes de Seguridad Social para la jubilación circunstancia por la cual quiero retirarme del servicio público por lo que presenté ante su autoridad mi renuncia irrevocable [...] previo a la aceptación a mi renuncia se dignará considerar los beneficios estipulados que me ampara la Ley Orgánica del Servicio Público singularizados en los Artículos: 23 literal e), inciso último del Art. 81 inciso 5to; 110; 129; y, lo dispuesto en el Mandato Constituyente N.º 2 Art. 8*”.

<sup>13</sup> Ley de Seguridad Social, artículo 185.- “*JUBILACION ORDINARIA DE VEJEZ.- Se acreditará derecho vitalicio a jubilación ordinaria de vejez cuando el afiliado haya cumplido sesenta (60) años de edad y un mínimo de trescientos sesenta (360) impositaciones mensuales o un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) impositaciones mensuales sin límite de edad*”.

<sup>14</sup> Expediente constitucional N.º 16-17-AN, hoja 4, cédula de ciudadanía del señor Hugo Castro Ordoñez, en este documento consta que el accionante nació el 16 de noviembre de 1950.

<sup>15</sup> Expediente constitucional N.º 16-17-AN, hoja 1, certificado del tiempo de servicio por Empleador, generado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

<sup>16</sup> Expediente constitucional N.º 16-17-AN, hoja 2, acción de personal N.º 20130832732.

(iii) Únicamente se le han cancelado USD 1.117,47 “*por concepto de liquidación de haberes del periodo comprendido desde el 01/02/1986 [a] 20/08/2013*”<sup>17</sup>, sin que la entidad accionada haya aportado alguna prueba que demuestre que el accionante recibió la bonificación por jubilación prevista en el artículo 129 de la LOSEP.

29. En consecuencia, la obligación respecto del accionante es exigible, por lo que corresponde verificar si la entidad accionada ha cumplido con la misma.

#### **G. Tercer problema jurídico**

30. El *tercer problema jurídico* que corresponde abordar, en concordancia con la sentencia citada en el párrafo 13 *supra*, es el siguiente: **¿Cumplió el GADM de Loja con la obligación contenida en la disposición general cuarta del Acuerdo Ministerial?**

31. De conformidad con las alegaciones del accionante y de la entidad accionada –ver párrafos del 5 al 8 *supra*–, hasta la presente fecha el GADM de Loja no ha incluido al accionante en su planificación para el pago del estímulo por jubilación establecido en el artículo 129 de la LOSEP.

32. De igual forma, no consta en el expediente prueba alguna que demuestre lo contrario. Por lo tanto, al verificarse el incumplimiento de la entidad accionada, se debe aceptar la pretensión de la demanda.

#### **H. Cuarto problema jurídico**

33. El *cuarto problema jurídico* que corresponde abordar, en concordancia con la sentencia citada en el párrafo 13 *supra*, es el siguiente: **¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación contenida en la disposición general cuarta del Acuerdo Ministerial?**

34. Conforme se estableció en los problemas jurídicos previos, por cuanto la obligación únicamente consiste en el deber de incluir al accionante en la planificación del Municipio para el pago del beneficio por jubilación establecido en el artículo 129 de la LOSEP, es criterio de esta Corte que ordenar la incorporación del señor Hugo Castro Ordoñez a la planificación del GADM de Loja de conformidad con el Acuerdo Ministerial es una medida suficiente para el cumplimiento de la norma.

35. Es oportuno mencionar que el procedimiento, y un eventual cálculo y cobro del beneficio por jubilación, deberá realizarse de conformidad con la ley.

### **V. 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:

---

<sup>17</sup> Expediente constitucional N.º 16-17-AN, hoja 67, certificación de la Tesorera del GADM de Loja.

1. Aceptar la pretensión de la demanda de acción por incumplimiento identificada con el N.º 16-17-AN.
2. Disponer que el GADM de Loja incluya al señor Hugo Castro Ordoñez en la planificación para el cobro del estímulo por jubilación establecido en el artículo 129 de la LOSEP.
3. Notifíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- **Lo certifico.**

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

001617AN-4bd26



**Caso Nro. 0016-17-AN**

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes tres de octubre de dos mil veintidos, 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 No. 1271-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 1271-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1271-17-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Consejo de la Judicatura contra los autos de 2 de marzo y 2 de mayo de 2017, emitidos por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso de casación No. 17741-2016-1339. La Corte Constitucional concluye que los autos impugnados no son objeto de una acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 5 de julio de 2016, el señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán presentó una demanda<sup>1</sup> de daños y perjuicios en contra del Consejo de la Judicatura (“**la entidad accionante**”) y de la Procuraduría General del Estado, por el supuesto retraso en la administración de justicia en el proceso penal No. 78-2011-SF. Esta causa fue signada con el No. 09802-2016-00617 y sorteada al Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“**Tribunal**”).<sup>2</sup>
2. En auto de 25 de octubre de 2016, el Tribunal resolvió aceptar la excepción de prescripción presentada por el Consejo de la Judicatura.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El actor en su demanda señala que en el proceso penal por peculado bancario en el cual fue procesado junto a otras personas más, entre estas, Emilio Gallardo Zavala, existió error judicial y una inadecuada administración de justicia. Señaló que tuvo que afrontar un proceso penal desde el año 2001 hasta el 2014 en que se emitió sentencia de casación; que en el año 2003 se dispuso una medida personal de prisión preventiva en contra del accionante, que en el año 2010 se ratificó su estado de inocencia y en el año 2014 se rechazó el recurso de casación presentado por la Fiscalía General del Estado; que durante nueve años tuvo que permanecer fuera del país. A decir del accionante, estas actuaciones judiciales violaron sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Por este motivo, el actor solicitó que se declare la responsabilidad objetiva del Estado, que se pague USD 5 000 000,00 (cinco millones de dólares) a modo de reparación por los daños sufridos y que se presenten disculpas públicas.

<sup>2</sup> Al comparecer al proceso, el Consejo de la Judicatura, entidad demandada, presentó argumentos de fondo y opuso la excepción previa de prescripción, por considerar que había prescrito el derecho del señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán para iniciar la acción de daños y perjuicios en virtud de que transcurrieron más de cuatro años desde el último acto violatorio de derechos.

<sup>3</sup> Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, Sentencia de 25 de octubre de 2016, dictada dentro del caso No. 09802-2016-00617, apartado 7.2. En este sentido, indicó que: “[E]s evidente que desde la emisión de la sentencia absolutoria hasta la citación mediante boleta a la entidad demandada precluyó el derecho que tenía el accionante para realizar su reclamo como lo establece la norma positiva prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial-COFJ, ya que en efecto han transcurrido 5 años con 8 meses desde que se dictó la sentencia absolutoria [...]”.

3. El señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán interpuso recurso de casación contra el auto expedido por el Tribunal, el cual fue admitido a trámite el 9 de diciembre de 2016 por una conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”). Esta causa fue signada con el número de proceso de casación 17741-2016-1339.
4. En auto de 2 de marzo de 2017, la Sala resolvió aceptar el recurso de casación, declaró la nulidad del auto emitido por el Tribunal, y dispuso que el proceso se retrotraiga a la audiencia preliminar.<sup>4</sup> Ante esto, el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de aclaración y ampliación, cada uno por su parte. El 2 de mayo de 2017, la Sala resolvió admitir únicamente el recurso del Consejo de la Judicatura.<sup>5</sup>
5. El 17 de mayo de 2017, el expediente procesal fue remitido al Tribunal para que se continúe con la sustanciación de la causa de origen.<sup>6</sup>
6. El 18 de mayo de 2017, el Consejo de la Judicatura (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los siguientes autos: el de 2 de marzo, que resolvió el recurso de casación (“**auto impugnado**”) y el de 2 de mayo de 2017 (“**auto de aclaración y ampliación**”).<sup>7</sup> Esta acción fue admitida el 2 de enero de 2018.<sup>8</sup>
7. Tras una nueva conformación de este Organismo, en sesión ordinaria del Pleno la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 14 de julio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo. El 22 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remitió el informe de descargo requerido.
8. En sesión de 24 de agosto de 2022, la causa fue resorteada<sup>9</sup>, radicando la misma en el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

---

<sup>4</sup> En este caso, se señaló: “Aceptar el recurso de casación interpuesto por el señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán, por el vicio de errónea interpretación del inciso quinto del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial dentro del caso 1 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, y por tanto declara la nulidad del auto interlocutorio dictado el 25 de octubre del 2016 [...] Se dispone remitir el proceso al Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil, para que los mismos jueces que lo conformaron, o quienes legalmente les reemplacen, continúen conociendo el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, esto es desde la audiencia preliminar”.

<sup>5</sup> La Sala aclaró que el análisis de oportunidad del recurso no resolvió el fondo de la disputa, ni determinó la concurrencia de los elementos de la responsabilidad objetiva del Estado por el funcionamiento del sistema de justicia.

<sup>6</sup> Actualmente el proceso se encuentra en fase de citación.

<sup>7</sup> En adelante cuando se haga referencia a las dos decisiones se usará la siguiente denominación (“**decisiones impugnadas**”).

<sup>8</sup> El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Manuel Viteri Olvera y Pamela Martínez Loayza.

<sup>9</sup> El resorteo de la causa procedió por no existir mayoría en el quórum, a favor del proyecto de sentencia presentado por el juez ponente.

## II. Competencia

9. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## III. Alegaciones de los sujetos procesales

### 3.1. De la parte accionante

10. La entidad accionante alega que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE), a la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE) y al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación (Art. 76.7.a y 76.7.l CRE). Con base a los argumentos reproducidos, la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional: (i) declare la violación de los derechos alegados, (ii) deje sin efecto los autos impugnados; y, (iii) disponga la reparación de sus derechos.
11. Sobre la seguridad jurídica, argumenta que la Sala sentó un grave precedente al indicar que el término para interponer la acción inicia desde el momento en que se terminó el proceso, modificando lo dispuesto en la norma, la cual prescribe que el término iniciará desde el momento en que ocurrió el último acto violatorio. De este modo, considera que en la actualidad el gobierno ecuatoriano podrá ser demandado por actos violatorios que ocurrieron con anterioridad al momento de la terminación del proceso. Para la entidad accionante, la Sala no considera que, “(...) *existe una diferencia entre finalización de un proceso judicial y último acto violatorio del derecho del perjudicado (...)*”.
12. Sobre la tutela judicial efectiva, indica que la Sala omitió considerar los argumentos que ésta esgrimió en su comparecencia en el proceso. Así que, “*a pesar de haberse demostrado que los últimos actos dentro del proceso penal fueron favorables para el (...) actor y no violatorios de sus derechos, dichos argumentos no fueron considerados*”.
13. Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante señala que la Sala no analizó los argumentos que ésta presentó en la etapa de casación, dejándola en un estado de indefensión. Además, que existe una falta de motivación de las decisiones impugnadas, ya que, estas se sustentan en la cita breve y aislada de las normas legales y sin la suficiente argumentación jurídica, pues simplemente se acepta el recurso de casación sin el correcto análisis jurídico. En este sentido, con relación al auto de 2 de marzo de 2017 señala que la decisión de la Sala se limita a aceptar las pretensiones de Carlos Gonzalo Hidalgo Terán, sin considerar los argumentos vertidos por la entidad accionante. Igualmente, que la Sala se limitó a indicar lo referido en la

resolución N°. 266-2017<sup>10</sup> “sin brindar una explicación razonable ni señalar si se trata de un asunto similar”.

14. Argumenta que la Sala habría omitido analizar en qué momento empieza a transcurrir el término para presentar una demanda por daños y perjuicios derivados de la administración de justicia, en contra del Estado. Siendo que, en el caso de origen la sentencia absolutoria era un acto que beneficiaba al actor y por lo mismo, esto no puede entenderse como un acto violatorio, a diferencia de lo que ocurriría con la orden de prisión. Sobre este último punto, determina que la Sala no debía determinar cuándo inició o finalizó el proceso penal, sino cuándo se produjo el último acto violatorio.
15. Por otra parte, indica que en su recurso de aclaración y ampliación solicitó a la Sala que se consideren sus argumentos para la resolución del recurso en especial lo relacionado con el análisis del último acto violatorio. Sin embargo, en el auto de 2 de mayo de 2017 su solicitud fue rechazada.

### 3.2. De la parte accionada

16. En su informe de descargo, la Sala señala que el auto impugnado se encuentra debidamente motivado, y que en la decisión se detallan los argumentos fácticos y jurídicos que se utilizaron para resolver el recurso de casación.

### IV. Cuestión previa: Sobre el objeto de la acción extraordinaria de protección

17. Previo a analizar los cargos propuestos por la entidad accionante, es importante determinar si las decisiones judiciales impugnadas son objeto de la acción extraordinaria de protección. En tal sentido, se analizará el siguiente problema jurídico: ¿El auto de 2 de marzo de 2017, con el que dispuso la nulidad procesal, y el auto de 2 de mayo de 2017, que aclaró el auto antes mencionado, que declaró prescrita la acción, son objeto de acción extraordinaria de protección?
18. El artículo 94 de la Constitución determina que “*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción*”

---

<sup>10</sup> En dicha resolución, la Corte Nacional de Justicia atendió el recurso de casación interpuesto por el señor Jorge Emilio Gallardo Zavala en contra del Presidente del Consejo de la Judicatura dentro del proceso N°. 09802-2016-00618, que seguía por error judicial, retardo injustificado e inadecuada administración de justicia. En dicha resolución se resolvió que: “...SEXTO.- Resulta incorrecto lo aseverado en el auto interlocutorio impugnado, respecto a que el plazo de los cuatro años señalado en el artículo 32 del COFJ debe empezar a decurrir desde la sentencia absolutoria de 16 de noviembre de 2010, toda vez supuestamente “el tiempo utilizado por la administración de justicia para evacuar el recurso de casación no provocó vulneración alguna en el derecho a la tutela judicial efectiva pues el ciudadano no se encontraba bajo privación de ninguna de sus garantías constitucionales desde el 16 de noviembre de 2010”; pues como bien se señala en el recurso de casación el cómputo del plazo de la prescripción de la acción en el presente caso, debe contabilizarse desde que terminó el proceso penal en contra del demandante, esto es a partir de que la Corte Nacional dictó y se ejecutorió el auto de 20 de febrero de 2014 que desechó el recurso de casación presentado por el Fiscal General del Estado subrogante sobre la sentencia absolutoria de 16 de noviembre de 2010, pues el proceso penal termina cuando se agota la jurisdicción, lo cual comprende todo el procedimiento incluyendo todos los recursos procesales, lo cual permite precisamente que se ejecutorie la sentencia absolutoria (...)”.

*u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.*

19. Por otra parte, la Sentencia No. 1502-14-EP/19, en su párrafo 19, ha indicado que “(...) un auto es objeto de esta garantía si se cumplen, entre otros, los siguientes requisitos: (1) si pone fin al proceso. Un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos (1.1) o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, (1.2) o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. (2) si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si esta causa un gravamen irreparable”.<sup>11</sup>
20. En este sentido, la Sentencia No. 154-12-EP/19, en su párrafo 52, ha establecido que “(...) la regla de excepción a la preclusión que le permite, de oficio, en fase de sustanciación, identificar si el acto impugnado no es una sentencia, un acto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia; por lo cual, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.

### **Sobre el auto de 02 de marzo de 2017**

21. En el caso concreto, el auto de 2 de marzo de 2017, emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, declaró la nulidad del auto interlocutorio de 25 de octubre de 2016, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil dentro del juicio No. 17741-2016-1339, por el cual se aceptó la excepción de prescripción de la acción por retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, iniciada por el señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán, y dispuso retrotraer el proceso hasta la audiencia preliminar.<sup>12</sup>
22. Este auto no se pronuncia sobre el fondo de las pretensiones de la demanda de daños y perjuicios, por lo que incumple con el supuesto 1.1 de la sentencia 1502-14-EP/19. Por otra parte, el auto no impide la continuación del proceso, en tanto expresamente dispone que los jueces del TDCA, “continúen conociendo el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, esto es desde la audiencia preliminar” (supuesto 1.2 de la referida sentencia). En consecuencia, el auto no puede reputarse como uno de aquellos que pone fin al proceso.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con la sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 45 “Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.”

<sup>12</sup> En la parte pertinente del auto emitido por la Sala, se señaló que: “(...) B) Se dispone remitir el proceso al Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil, para que los mismos jueces que lo conformaron, o quienes legalmente les remplacen, continúen conociendo el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, esto es desde la audiencia preliminar”.

23. En cuanto al supuesto 2, no se aprecia que el auto impugnado cause gravámenes irreparables a derechos constitucionales, en la forma prevista en la sentencia No. 154-12-EP/19, tanto más cuando la causa ha retornado a su proceso de origen porque, a decir de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el Tribunal erró en aplicar una institución jurídico-procesal que, a criterio de la Sala, no era procedente.
24. Por lo expuesto, se concluye que el auto en análisis no reúne las características de los autos definitivos y, en consecuencia, no es objeto de acción extraordinaria de protección, de acuerdo con lo previsto en el artículo 94 de la Constitución, 58 de la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional.

### **Sobre el auto de 2 de mayo de 2017**

25. Con respecto al auto de 2 de mayo de 2017, el mismo niega la aclaración y ampliación del auto de 02 de marzo de 2017, sobre el cual se concluyó que no es un auto definitivo en el párrafo anterior. El auto que niega la aclaración de un auto que no es definitivo tampoco se pronuncia sobre las pretensiones de la demanda con autoridad de cosa juzgada material, ni impide la continuación del proceso, por lo que se incumplen con los supuestos 1.1 y 1.2.
26. De igual manera, en principio, un auto que niega una ampliación y aclaración generalmente no genera un gravamen irreparable, por lo que se incumple con el supuesto 2.
27. Por las razones expuestas, y al igual que en el auto analizado en los párrafos 21 a 24, se concluye que el auto por el cual la Sala resolvió la aclaración y ampliación solicitada por el Consejo de la Judicatura dentro de la causa No. 17741-2016-1339, no reúne las características de los autos definitivos, y en consecuencia no es objeto de acción extraordinaria de protección.
28. En síntesis, los autos impugnados no son autos definitivos debido a que no resuelven el fondo de la controversia, no generan efectos de cosa juzgada, ni producen un gravamen irreparable al provenir de la negativa de una solicitud de suspensión improcedente de ejecución de sentencia<sup>13</sup>. Por lo tanto, esta Corte Constitucional concluye que los autos impugnados no son objeto de la acción extraordinaria de protección.
29. Finalmente, este Organismo ha determinado que: “...si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.<sup>8</sup> Por lo mismo, al no haberse cumplido con el requisito de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones y rechaza la demanda por improcedente.

---

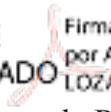
<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 240-13-EP/20, párrs. 19 y 20; Sentencia No. 446-13-EP/20, párrs. 18 y 19; Sentencia No. 1642-12-EP/20, párr. 34.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1271-17-EP.
2. Ordenar la devolución del expediente al Tribunal de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 1271-17-EP/22****VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 21 de septiembre de 2022, aprobó la sentencia N°.1271-17-EP/22 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el Consejo de la Judicatura (“**entidad accionante**”) en contra de los autos dictados el 2 de marzo y 2 de mayo de 2017 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el marco del proceso signado con el N°. 17741-2016-1339 (“**proceso de origen**”).
2. En la sentencia de mayoría se rechazó la acción extraordinaria de protección por considerar que:

*[L]os autos impugnados no son autos definitivos debido a que no resuelven el fondo de la controversia, no generan efectos de cosa juzgada, ni producen un gravamen irreparable al provenir de la negativa de una solicitud de suspensión de ejecución de sentencia improcedente. Por lo tanto, esta Corte Constitucional concluye que los autos impugnados no son objeto de la acción extraordinaria de protección.*

3. Respetando los argumentos esgrimidos en la sentencia de mayoría, procederé a exponer mis consideraciones y las razones por las cuales disiento de la decisión de la mayoría.

**I. Antecedentes*****Sobre el proceso penal N° 78-2011-SF***

4. El 5 de octubre de 2001, la señora Mariana Yépez Andrade, Ministra Fiscal General del Estado inició una indagación previa:

*Para investigar todo lo relacionado con la constitución del fideicomiso de activos castigados 93 BP, al cual se transfirió indebidamente cartera del Banco Pacífico S.A teniendo como beneficiarios a esa entidad y a sus ex accionistas. En la investigación existen hechos presumiblemente constitutivos de una infracción penal y que con relación a estos se ha identificado entre los presuntos responsables a Jorge Emilio Gallardo Zavala, actual Ministro de Economía y Finanzas [...] y a Gonzalo Hidalgo Terán, ex Gerente General de Filanbanco S.A [...].*

5. El 10 de octubre de 2001, la señora Mariana Yépez Andrade, Ministra Fiscal General del Estado resolvió dar inicio a la instrucción fiscal por el tipo penal de peculado y dispuso que se “*recepten las versiones de los imputados: JORGE EMILIO GALLARDO ZAVALA, KOZHAYA SIMON FRANCISCO, LANIADO DE WIND RODRIGO, MACIAS HURTADO MIGUEL, PONCE ENRIQUEZ ALEJANDRO, CORREA CALDERON*

*WILSON, ADOUM AUAD HANDEL, CABEZAS CANDEL JOSE y GONZALO HIDALGO TERAN.*”

6. En auto de 11 de octubre de 2001, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia en lo principal dictó prisión preventiva en contra de los señores Jorge Emilio Gallardo Zavala y Carlos Gonzalo Hidalgo Terán.
7. En auto de 22 de julio de 2002, el presidente de la Corte Suprema de Justicia resolvió que:

*[D]e que la denuncia de los hechos objeto de la instrucción fiscal [...] y considerando que de la expresada instrucción fiscal se desprenden presunciones graves y fundadas sobre la existencia del delito de peculado bancario o financiero tipificado y reprimido por el artículo 257 del Código Penal, en contra de los imputados ingenieros Jorge Emilio Gallardo Zavala y Carlos Gonzalo Hidalgo, como autores [...] al tenor de lo preceptuado por el artículo 232 del Código de Procedimiento Penal,[...] acogiendo, además, el dictamen fiscal acusatorio, dictó el presente auto de llamamiento a juicio en contra de los nombrados imputados. **Por consiguiente, se confirma la orden de prisión preventiva dictada anteriormente, para cuya captura se oficiará a las autoridades de Gobierno y Policía [...]** (“énfasis añadido”).*

8. Inconforme con lo resuelto, los procesados interpusieron recurso de apelación. El 9 de junio de 2003, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, resolvió negarlos y confirmar en todas sus partes el auto de llamamiento a juicio.
9. El 16 de noviembre de 2010, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia resolvió:

*[Ratificar] el estado de inocencia de los señores Jorge Emilio Gallardo Zavala, Carlos Gonzalo Hidalgo Terán, Francisco Kozhaya Simon, Eli Rodrigo Laniado de Wind, Miguel Luis Macías Hurtado, Wilson Eduardo Correa Calderón, Alejandro Alberto Ponce Enríquez y José Vicente Cabezas Candel [...].*

10. Ante lo resuelto, la Fiscalía General del Estado interpuso recurso de casación. En auto de 20 de febrero de 2014, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia resolvió declarar improcedente el recurso interpuesto.
11. El señor Jorge Ortiz Barriga, por sus propios y personales derechos<sup>1</sup>, presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 20 de febrero de 2014.<sup>2</sup> El 8 de octubre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por las entonces juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana

---

<sup>1</sup> El señor Jorge Ortiz Barriga ostentaba el cargo de Director Nacional de Asuntos Judiciales de la Superintendencia de Bancos.

<sup>2</sup> La causa fue signada con el N°. 1087-14-EP.

Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, resolvió inadmitir a trámite la demanda presentada.

### *Sobre el proceso contencioso administrativo*

12. El 5 de julio de 2016, el señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán presentó una demanda de daños y perjuicios en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado<sup>3</sup>, por el supuesto retraso en la administración de justicia en el proceso penal descrito en el acápite 1.1 de la presente sentencia. Esta causa fue signada con el N°. 09802-2016-00617 y sorteada al Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“**Tribunal**”).<sup>4</sup>

13. En auto de 25 de octubre de 2016, el Tribunal resolvió aceptar la excepción de prescripción presentada por el Consejo de la Judicatura. En este sentido indicó que:

*[E]s evidente que desde la emisión de la sentencia absolutoria hasta la citación mediante boleta a la entidad demandada precluyó el derecho que tenía el accionante para realizar su reclamo como lo establece la norma positiva prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial-COFJ, ya que en efecto han transcurrido 5 años con 8 meses desde que se dictó la sentencia absolutoria. Por lo expuesto, y sin más consideraciones que sean necesarias añadir este Tribunal [...]*

14. Ante ello, el señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán interpuso recurso de casación, el cual fue admitido a trámite el 9 de diciembre de 2016 por una conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”).<sup>5</sup>

15. En auto de 2 de marzo de 2017, la Sala resolvió:

*Aceptar el recurso de casación interpuesto por el señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán, por el vicio de errónea interpretación del inciso quinto del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial dentro del caso 1 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, y por tanto declara la nulidad del auto interlocutorio dictado el 25 de octubre del 2016. [...] Se dispone remitir el proceso al Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil, para que los mismos jueces que lo*

---

<sup>3</sup> El actor en su demanda señala que en el proceso penal por peculado bancario en el cual fue procesado existió error judicial y una inadecuada administración de justicia, por cuanto, durante nueve años existió una orden de prisión preventiva en su contra y a pesar de que no fue privado de libertad por estar nueve años fuera del país, hasta que se dictó sentencia absolutoria a su favor, las actuaciones judiciales violaron sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Por este motivo, el actor solicitó que se declare la responsabilidad objetiva del Estado, que se pague USD 5 000 000,00 (cinco millones de dólares) a modo de reparación por los daños sufridos y que se presenten disculpas públicas.

<sup>4</sup> El Consejo de la Judicatura, entidad demandada, al comparecer al proceso presentó argumentos de fondo y opuso la excepción previa de prescripción, por considerar que había prescrito el derecho del señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán para iniciar la acción de daños y perjuicios en virtud de que transcurrieron más de cuatro años desde el último acto violatorio de derechos.

<sup>5</sup> En esta etapa, la causa se signó con el N°. 17741-2016-1339.

*conformaron, o quienes legalmente les reemplacen, continúen conociendo el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, esto es desde la audiencia preliminar.*

16. Ante esto, el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de aclaración y ampliación, cada uno por su parte. El 2 de mayo de 2017, la Sala resolvió aceptar únicamente el recurso del Consejo de la Judicatura y aclaró que el análisis de oportunidad realizado por la Sala no resuelve el fondo de la disputa ni determina la concurrencia de los elementos de la responsabilidad objetiva del Estado por el funcionamiento del sistema de justicia.
17. El 17 de mayo de 2017, el expediente procesal fue remitido al Tribunal para que se continúe con la sustanciación de la causa.<sup>6</sup>

### *Sobre el trámite ante la Corte Constitucional*

18. El 18 de mayo de 2017, la entidad accionante presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de los autos de 2 de marzo (“**auto impugnado**”) y 2 de mayo de 2017 (“**auto de aclaración y ampliación**”).<sup>7</sup> Esta acción fue admitida el 2 de enero de 2018.<sup>8</sup>
19. Tras una nueva conformación de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del Pleno la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
20. El 14 de julio de 2021, el juez constitucional avoco conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.
21. El 22 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remitió el informe de descargo requerido.
22. En sesión de 24 de agosto de 2022, la causa fue resorteada al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa 5 de septiembre de 2022.

## **II. Consideraciones**

23. Es claro que, en principio, las decisiones impugnadas no son susceptibles a ser presentadas mediante acción extraordinaria de protección, pues (i) no ponen fin al proceso, (ii) no se pronuncian sobre la materialidad de las pretensiones; y, (iii) no impiden que el proceso continúe por los efectos que genera la nulidad dictada, pues la nulidad declarada generó que el proceso se retrotraiga hasta antes de que se acepte la excepción de prescripción alegada por el Consejo de la Judicatura.

---

<sup>6</sup> Actualmente el proceso se encuentra en fase de citación.

<sup>7</sup> En adelante cuando se haga referencia a las dos decisiones se usará la siguiente denominación (“**decisiones impugnadas**”)

<sup>8</sup> El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Manuel Viteri Olvera y Pamela Martínez Loayza.

24. De la revisión de las decisiones impugnadas se observa que la Sala declaró la nulidad del auto dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil y a su vez, resolvió los recursos de aclaración y ampliación interpuestos. Respecto a estas decisiones, la entidad accionante ha formulado una serie de argumentos que de ser ciertos podrían violar derechos constitucionales.
25. En varias ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la aplicación de la excepción de gravamen irreparable y ha señalado que para que proceda tal excepción *“al analizar el objeto de la acción extraordinaria de protección se debe constatar prima facie que el auto impugnado tenga la potencialidad de vulnerar derechos constitucionales y que no exista otro mecanismo procesal para reparar dichas vulneraciones”*.<sup>9</sup>
26. El gravamen irreparable se ha definido como la *“vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”*.<sup>10</sup>
27. En este orden de ideas, la entidad accionante afirma que se violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva ya que la Sala no habría tomado en cuenta los argumentos que esgrimió en la etapa de casación y tampoco los expuestos en su recurso de aclaración y ampliación.
28. En el caso bajo estudio, considero que las decisiones impugnadas ocasionaron un gravamen irreparable a pesar de que el proceso continué en virtud de que, la entidad accionante no podrá volver a presentar la excepción previa de prescripción de la acción, pues es probable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo competente remita su análisis al criterio establecido por la Corte Nacional de Justicia respecto a la interpretación del artículo 32 del COFJ, situación que podría vulnerar derechos constitucionales.
29. Por lo anterior, desde mi punto de vista, los autos impugnados causan un gravamen irreparable, y por lo mismo debieron haber sido tratados como definitivos. Por tal motivo, continuaré con el análisis respecto de los derechos presuntamente vulnerados.
30. Pues bien, de la revisión de lo alegado por la entidad accionante respecto a la seguridad jurídica, verifico que este cargo subyace en la incorrecta aplicación de una norma de carácter infra constitucional —contenida en el COFJ—. Por ello no corresponde determinar si la normativa de carácter infraconstitucional fue o no aplicada de manera correcta, pues aquello es competencia exclusiva de las autoridades de justicia ordinaria<sup>11</sup>, por lo tanto, descarto su estudio por no ser procedente.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2174-13-EP/20, de 15 de julio de 2020, párr. 64

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de enero de 2019, párr. 45.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1388-17-EP/22 de 3 de agosto de 2022, párr. 21.

- 31.** Respecto de los cargos referentes a la posible violación de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación, he verificado que todos los argumentos se centran en dejar en evidencia la falta de motivación de los autos impugnados. De este modo, analizaré únicamente si existe violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.<sup>13</sup>
- 32.** El artículo 76 de la CRE consagra a la motivación como una garantía del debido proceso y en esta línea prescribe que:

*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: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados*

- 33.** La Corte Constitucional ya ha indicado anteriormente que esta garantía “no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente”.<sup>14</sup> Existen tres tipos de deficiencias motivacionales, a saber: inexistencia, insuficiencia y apariencia.
- 34.** La entidad accionante asevera que la Sala no consideró sus argumentos en la resolución de la causa, y así omitió pronunciarse sobre un cargo relevante, esto es la interpretación que se le dio al artículo 32 del COFJ para evaluar los presuntos actos dañosos alegados en el caso de origen. Asimismo, que la sentencia impugnada no contenía un análisis jurídico que sustente la decisión tomada, y que en la misma no se explicaba por qué era aplicable el razonamiento que fue expuesto dentro de la Resolución N°. 266-2017, para la causa de origen.
- 35.** En este sentido, identifiqué que los argumentos de la entidad accionante se subsumen a dos supuestos: (i) falta de suficiencia normativa e (ii) incongruencia frente a las partes. Por lo mismo, procederé a determinar si en efecto la sentencia se encuentra suficientemente motivada y posteriormente, si existe un vicio motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 106. “La jurisprudencia de la Corte ha tratado a la tutela judicial efectiva como un derecho autónomo (declaración de la violación a la tutela judicial efectiva por irrespeto a uno de sus componentes); como un derecho que se puede analizar en conjunto con otros derechos, como el derecho de petición, defensa o motivación (por ejemplo, ha declarado violación a la tutela judicial efectiva y a la motivación por un mismo hecho); y como un derecho que puede ser reconducido a otros derechos vinculados (por ejemplo, ha declarado violación a la motivación cuando se ha invocado la tutela judicial efectiva)” (énfasis añadido).

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24.

- 36.** Una motivación es suficiente si se verifica que cumple con los requisitos de la fundamentación normativa y fáctica:

*[L]a fundamentación normativa 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 [...] debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.*

*[L]a fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. [...] Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes.<sup>15</sup>*

- 37.** De la revisión de los recaudos procesales en el caso *sub judice*, he constatado que el auto impugnado, mediante el cual se declaró la nulidad del proceso, cuenta con seis acápite. A saber:

- (i) *Antecedentes*: en esta sección la Sala señaló los acontecimientos procesales vinculados con la prescripción de la acción.
- (ii) *Primero*: la Sala justificó su competencia para resolver el recurso de casación puesto a su conocimiento.
- (iii) *Segundo*: la Sala identificó los argumentos esgrimidos por las partes en la audiencia que se llevó a cabo el 21 de febrero de 2017.
- (iv) *Tercero*: la Sala transcribió en su totalidad el auto interlocutorio de 25 de octubre de 2016, en el cual se aceptó la excepción de prescripción.
- (v) *Cuarto*: la Sala hizo referencia al texto íntegro del artículo 32 del COFJ.
- (vi) *Quinto*: la Sala explicó que en contra de la sentencia penal que absolvió al señor Carlos Gonzalo Hidalgo Terán se interpuso recurso de casación. Este recurso se habría resuelto el 20 de febrero de 2016, y que la demanda de acción subjetiva por presunto retraso en la administración de justicia fue presentada el 5 de julio de 2016. Posterior a ello, transcribió el punto sexto de la Resolución N°. 266-2017.
- (vii) *Sexto*: “sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional (...)” declaró el vicio de errónea interpretación del inciso quinto del artículo 32 del COFJ y declaró la nulidad del auto de 25 de octubre de 2016. Así como, ordenó que se continúe con la sustanciación de la causa a raíz del momento que se produjo la nulidad.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.* Párr. 61.1 y 61.2.

**38.** Adicionalmente, mediante auto de ampliación, la Sala argumentó que:

*[C]onsidera[ba] pertinente señalar que en el considerando sexto del auto materia del <sup>presente</sup> recurso, determina que en un caso similar esta misma Sala en la Resolución No. 266-2017 de 20 de febrero del 2017, Juez Ponente Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo dentro del recurso de casación No. 10-2017 se ha pronunciado en el sentido de que el fundamento que ha llevado a esta Sala a determinar la errónea interpretación del artículo 32 del Código Orgánico de la Función Judicial, es precisamente lo establecido por el artículo 358 del derogado Código de Procedimiento Penal [...], y que de igual forma también lo señala el actual artículo 657 numeral 8 del Código Orgánico Integral Penal, cuando dispone [...] dicha actuación judicial, que se acusa de irregular, necesariamente debe encontrarse ejecutoriada por el ministerio de la ley (pues solo así produce efectos jurídicos) en virtud, de las múltiples variaciones procesales que pueden devenir en la instancia jurisdiccional en la cual se trata, que en la especie es a partir de que la Corte Nacional dictó y se ejecutorió el auto de 20 de febrero de 2014 que declaró improcedente el recurso de casación interpuesto por el ex Fiscal General del Estado subrogante sobre la sentencia absolutoria de 16 de noviembre de 2010; lo contrario, implicaría una ilegítima interferencia en un procedimiento jurisdiccional inconcluso.*

- 39.** De lo expresado en párrafos anteriores, no me es posible identificar que el razonamiento de la Sala contenga una fundamentación normativa suficiente, pues si bien la decisión enuncia normas y principios jurídicos relacionados a la prescripción de la acción por daños y perjuicios, no explicó esta aplicación a los hechos del caso. Al contrario, la Sala busca justificar su decisión a través de los razonamientos expuestos dentro de la Resolución N°. 266-2017, toda vez que a su juicio contenían hechos similares. Sin embargo, esto no demuestra un análisis propio de los argumentos del recurso de casación.
- 40.** La Sala se remite expresamente a lo resuelto en el caso N°. 09802-2016-00618<sup>16</sup> para dar solución al problema jurídico de la causa *in examine*. Al respecto, si bien la motivación por remisión es reconocida por la jurisprudencia constitucional, ya ha señalado la Corte Constitucional que dicha remisión es deficiente cuando “*no [se] reali[za] un pronunciamiento autónomo sobre el thema decidendum’ o no adopta ‘una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia [aquella a la que se dirige la remisión]’*”.<sup>17</sup>
- 41.** En este caso, he verificado que la Sala no adoptó una postura analítica respecto de los hechos puestos en su conocimiento y únicamente buscó demostrar que su justificación era plausible considerando lo resuelto en un caso análogo, sin justificar la relación entre los casos y cómo el supuesto mencionado era aplicable al caso que originó la presente demanda de acción extraordinaria de protección.

---

<sup>16</sup> Proceso iniciado por el señor Jorge Emilio Gallardo Zavala en el cual se demandó al Consejo de la Judicatura por error judicial e inadecuada administración de justicia y en el que también se debatió en la etapa de casación la interpretación del artículo 32 del COFJ.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1898-12-EP/19, de 4 de diciembre de 2019.

42. Finalmente, la Sala no ha explicado expresamente por qué la aplicación literal de la norma fue un error por parte del Tribunal. Así, es evidente para mí que esta argumentó únicamente que los jueces de instancia debían realizar una interpretación de varias normas para entender de forma distinta el supuesto reglado en el artículo 32 del COFJ. Es decir que, en lugar de identificar un error de aplicación o interpretación, la Sala únicamente pretendió establecer su interpretación de la norma.
43. Por las razones expuestas, no me es posible identificar en las decisiones la fundamentación normativa que le permitió a la Sala aceptar el recurso de casación.
44. Por este motivo, considero que la fundamentación normativa de la Sala no cumple con el criterio de suficiencia, por lo que, a mi juicio, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
45. Ahora bien, cabe realizar también un análisis respecto de la incongruencia frente a las partes. En este sentido, se verifica incongruencia frente a las partes cuando no se da contestación a uno de los argumentos relevantes. Estos argumentos son los que, generalmente, *“inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”*<sup>18</sup>.
46. De la revisión del expediente procesal he verificado que la entidad accionante en la audiencia de fundamentación del recurso de casación respondió a los argumentos del entonces recurrente. En este sentido, indicó que: (i) el Tribunal aplicó el artículo 32 del COFJ de forma literal y por lo mismo, no se configuró un error en la aplicación de esta norma; (ii) transcurrió en exceso el término para interponer la acción, pues el último acto violatorio fue dictado el 9 de junio de 2003, auto que confirmó el auto de llamamiento a juicio y además la orden de prisión preventiva; y (iii) el auto interlocutorio se encontraba motivado.
47. Considero que el inciso (i) del párrafo anterior comporta un argumento relevante para el proceso de origen, ya que, de considerarlo, la resolución del recurso habría sido distinta.
48. De la revisión de los autos impugnados, he verificado que la Sala no atendió este cargo, pues no explicó la razón por la cual la interpretación literal del artículo 32 del COFJ era incorrecta, evidenciándose así la falta de contestación del cargo relevante proporcionado por la entidad accionante.
49. De este modo, debo precisar que el cargo de la entidad accionante pretendía que la Sala discuta expresamente el texto de la norma y los efectos que esta producía. Por lo mismo, no se puede suponer que se atendió el cargo relevante por parte de la Sala, cuando esta identificó una indebida interpretación de la norma.

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021.

50. Por lo expuesto, es mi criterio que los autos impugnados vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante.

### III. Conclusión

51. Con base en los argumentos expuestos, emito este voto salvado al no estar de acuerdo con que no se declare vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Así, la demanda de acción extraordinaria de protección de la entidad accionante debió ser aceptada al identificarse la vulneración de la garantía previamente mencionada y por consiguiente, se debió disponer que otra conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación.

PABLO  
ENRIQUE  
HERRERIA  
BONNET

Firmado digitalmente por  
PABLO ENRIQUE  
HERRERIA BONNET  
Fecha: 2022.10.05  
15:42:13 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1271-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 14:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

127117EP-4bf91



**Caso Nro. 1271-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día miércoles cinco de octubre de dos mil veintidós 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 No. 1537-17-EP/22**  
**Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz**

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 1537-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1537-17-EP/22**

**Tema:** La Corte analiza si la sentencia de 25 de mayo de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un recurso extraordinario de casación, vulneró o no el derecho a la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción al no hallar la vulneración alegada.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 20 de noviembre de 2014, Roberto Ponce Noboa, presidente y representante legal de la Compañía Exportadora Bananera Noboa S.A. (en adelante "EBNSA"), presentó una demanda de impugnación en contra de la resolución N°. 109012014RREC086106, dictada el 22 de octubre de 2014, por el director regional litoral sur del Servicio de Rentas Internas ("SRI"). En dicha resolución el SRI atendió el reclamo administrativo presentado por EBNSA.<sup>1</sup>
2. El 24 de octubre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, declaró parcialmente con lugar la demanda.<sup>2</sup> El 27 de octubre de 2016, el SRI solicitó ampliación y aclaración de la sentencia. El 6 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil negó los recursos horizontales. El 28 de diciembre de 2016 el SRI presentó recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> En el expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 2 con sede en Guayaquil, Tercera Sala, en la causa N°. 09503-2014-0137 constan lo antecedentes descritos a continuación. El 12 de mayo de 2010, EBNSA fue notificada con una orden de determinación por parte del SRI, para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias al impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2009. El 03 de mayo de 2013, el SRI notificó a EBNSA con el acta de determinación N°. 092013100073, en la cual se ordenó a pagar a la empresa el valor de USD 11'249.168,60 por impuesto a la renta del 2009, más el valor de recargo, intereses y multas. Frente a esta acta de determinación la compañía presentó un reclamo administrativo. Durante la tramitación del reclamo administrativo el SRI resolvió emitir una orden de determinación complementaria. El 22 de octubre de 2014, el SRI mediante resolución aceptó parcialmente el reclamo administrativo y ordenó el pago de USD 1'035.208,76, más intereses y recargo por concepto de impuesto a la renta del 2009.

<sup>2</sup> En lo principal el Tribunal resolvió: "...Dejando sin efecto la glosa por ajuste de precios de transferencia con lo cual se ve afectado el cálculo de participación laboral para el impuesto a la renta del año 2009, en consecuencia la Administración Tributaria proceda a elaborar una nueva conciliación en base a lo resuelto en sentencia."

<sup>3</sup> El SRI, en su recurso de casación estimó infringidas las siguientes normas: a) errónea interpretación del segundo y tercer artículo agregado luego del artículo 15 de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI)

3. El 25 de mayo de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia de 24 de octubre de 2016, al considerar que se configuró la causal primera de errónea interpretación del segundo y tercer artículos agregados luego del artículo 15 de la Ley de Régimen Tributario Interno alegada por el SRI en el recurso de casación. La Sala al casar la sentencia confirmó la glosa de ajuste de precios de transferencias en las exportaciones. El proceso en casación se signó con el N°. 17751-2017-0067.
4. El 21 de junio de 2017, EBNSA presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de mayo de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
5. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión conformada por la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza y los ex jueces constitucionales Francisco Butiña Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán solicitaron a EBNSA que complete y aclare su demanda de conformidad con los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC. El 29 de noviembre de 2017 EBNSA completó su demanda. El 08 de enero de 2018, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera admitió a trámite la causa signada con el N°. 1537-17-EP.<sup>4</sup> El 31 de enero 2018, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien el 26 de abril de 2018 avocó conocimiento del caso y solicitó informe de descargo a los jueces nacionales accionados. El 04 de mayo de 2018, los jueces nacionales accionados presentaron su informe de descargo.
6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional asignó la sustanciación del caso al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento del caso el 09 de noviembre del 2021.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien el 06 de julio de 2022, avocó conocimiento de la misma.<sup>5</sup>

---

y, b) aplicación indebida del artículo 82 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. El 10 de febrero de 2017, la conjuera declaró admisible el recurso de casación exclusivamente por el cargo de errónea interpretación del segundo y tercer artículo agregado luego del artículo 15 de la LRTI, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

<sup>4</sup> La Sala de Admisión, en lo atinente al pedido de EBNSA de suspensión de los efectos de la sentencia y abstención por parte del SRI de realizar acciones de cobro, en el auto de admisión señaló lo siguiente: *“En cuanto a la solicitud de medida cautelar presentada por el accionante, no se concede la misma en virtud de lo dispuesto en el artículo 27 último inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que no procederán las medidas cautelares cuando se interponga en la acción extraordinaria de protección”*.

<sup>5</sup> El 10 de febrero de 2022, se renovó parcialmente la Corte Constitucional y fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes.

## II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGCC).

## III. Alegaciones de las partes

### a) Fundamentos y pretensión de la parte accionante: EBNSA

9. EBNSA impugna la sentencia de 25 de mayo de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y solicita que se declare la vulneración del derecho constitucional a la igualdad formal y seguridad jurídica (art. 11.2 y 82 de la CRE). Además, como parte de la reparación integral pide que se deje sin efecto la sentencia impugnada, se disponga que el recurso de casación se retrotraiga hasta antes de la emisión de la sentencia.
10. Sobre la presunta afectación al derecho a la igualdad formal, reclama que al casar la sentencia se causó un doble perjuicio para EBNSA por los siguientes motivos: a) la eventual ejecución posterior de las obligaciones contenidas en el acto administrativo, al que la empresa se opuso e incluso obtuvo una sentencia parcialmente favorable ante el Tribunal; y b) el retraso en el cobro de los valores que la Administración Tributaria pudiera recaudar.
11. Indica: *“Una vez practicada la liquidación de manera correcta, el SRI tendría ágilmente un rubro por cobrar a EBNSA, mas (sic), decidió tomar el camino difícil de la Casación (sic) retrasando su propia gestión y recaudación, únicamente por no admitir sus falencias y malas prácticas al momento de calcular las glosas con los métodos reconocidos a nivel mundial y sobre todo, utilizando los mismos métodos para casos análogos (otros contribuyentes con similares actividades y situaciones económicas) y no concentrándose en aquellos que pudieran arrojar resultados más cuantiosos a mi representada. Con esto dejo sentado que tanto el SRI como la Corte Nacional de Justicia en sus decisiones retrasan la gestión de la Administración Tributaria y su facultad recaudadora”*.
12. Acerca de la alegada vulneración a la seguridad jurídica advierte lo siguiente: *“En virtud del principio de seguridad jurídica, se prevé el derecho que tienen todos los administrados a que se les garantice la fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, las leyes, los precedentes jurisprudenciales de carácter obligatorio y demás normas de menor jerarquía que rigen nuestro ordenamiento jurídico; de tal forma que el resultado de la aplicación de tales normas jurídicas sea siempre previsible. En el caso que nos ocupa, tomando de forma breve pero concisa el caso de fondo que no debe ser materia de esta Acción Extraordinaria de Protección, EXPORTADORA BANANERA NOBOA S.A. ha sido perjudicada por un ‘ajuste de precios de transferencia en las exportaciones’ por no estimar pertinente el método*

*utilizado por mi representada en el cálculo, el mismo que se encuentra establecido en el artículo 86 del Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno. No se acepta este método únicamente para el contribuyente EXPORTADORA BANANERA NOBOA S.A. a pesar de estar contenido en una norma reglamentaria y ser utilizado por empresas de similares características”.*

#### **b) Contestación a la demanda por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia**

13. El 04 de mayo de 2018, los jueces nacionales mediante oficio N°. 678-2018-SCT-CNJ<sup>6</sup>, transcribieron un extracto de la sentencia y concluyeron: *“En tal virtud, los comparecientes doctores José Luis Terán Suárez y Ana María Crespo Santos, sostenemos que la sentencia fue dictada respetando el derecho a la igualdad formal y a la seguridad jurídica, conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan, por lo que solicitamos se considere como suficiente informe. Con estos antecedentes, pedimos se rechace la acción extraordinaria de protección presentada dentro del recurso de casación N°. 17751-2017-0067”.*

#### **IV. Planteamiento del problema jurídico**

14. En cuanto a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), EBNSA cuestiona que los jueces nacionales en la sentencia impugnada habrían resuelto casar la sentencia al no estimar adecuado el método de plena competencia utilizado por la empresa para calcular los precios de transferencia de exportadores, pese a que este método está contenido en el artículo 86 del Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno. Esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable, analizará la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica.<sup>7</sup>
15. Los cargos sobre la presunta vulneración del derecho a la igualdad (art. 11.2 CRE) expuestos por EBNSA tanto en la demanda, como en el escrito que completó dicha demanda, se dirigen a cuestionar la corrección de la decisión y expresan la inconformidad con la decisión de los jueces nacionales de casar la sentencia. En esta línea, la empresa accionante expone su desacuerdo con la decisión y advierte un presunto perjuicio debido al recálculo de obligaciones tributarias y el supuesto retraso en el cobro de dichas obligaciones por parte del SRI. En ese mismo sentido, la compañía accionante considera que el SRI debido a *“sus falencias y malas prácticas al momento de calcular las glosas con los métodos reconocidos a nivel mundial”* retrasa la gestión y recaudación de impuestos. Además, advierte que EBNSA utilizó los mismos métodos de ajuste de precios de transferencia para exportadores aplicados por otras empresas

---

<sup>6</sup> El oficio fue suscrito por la jueza y jueces nacionales de la época doctores Ana María Crespo Santos, José Luis Terán Suárez y Darío Velástegui Enríquez. Los jueces nacionales precisaron que la sentencia materia de la acción extraordinaria de protección fue emitida por las juezas Marizta Tatiana Pérez Valencia, Ana María Crespo Santos y el juez José Luis Terán Suárez.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 21 que estableció: *“En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.*

análogas, sin precisar cuáles son los casos ni empresas similares. Esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable, no identifica cargos mínimamente claros y completos referentes a la vulneración de este derecho, por acción u omisión judicial, sobre el cual este Organismo pueda pronunciarse. Consecuentemente, no se analizará esta alegación.<sup>8</sup>

16. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si la sentencia impugnada vulnera o no, por acción u omisión, el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la CRE. El cargo con el que se fundamenta la posible vulneración de este derecho es que los jueces nacionales resuelven casar la sentencia recurrida y desconocen las normas que regulan la fase de sustanciación del recurso de casación. Los jueces nacionales en su informe de descargo indicaron que la sentencia impugnada respeta la seguridad jurídica.
17. Para atender el cargo la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

### V. Resolución del problema jurídico

**Problema jurídico único: ¿La sentencia impugnada vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante durante la fase de sustanciación del recurso de casación?**

18. En el siguiente apartado de esta sentencia, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada aplicó las normas previas, claras y públicas que regulan la sustanciación del recurso de casación, norma que debía ser aplicada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Por ende, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
19. El artículo 82 de la Constitución de la República 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”*. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18 *“(…) Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC) (…)”*.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 2034-13-EP de 18 de octubre de 2019, párrafo 21 y 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrafo 18.

**20.** En el presente caso, la Corte revisa lo siguiente:

**20.1** EBNSA alega que la sentencia de jueces de Sala Especializada de lo Contencioso Tributario habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica al no estimar adecuado el método de plena competencia utilizado por la empresa para calcular los precios de transferencia de exportadores, pese a que este método está contenido en el artículo 86 del Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno contrariando lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución.

**20.2** El recurso de casación del SRI fue admitido exclusivamente por el cargo de errónea interpretación del segundo y tercer artículos agregados luego del artículo 15 de la LRTI, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, más no por el mencionado artículo 86.

**20.3** En el considerando 5.7.3 de la sentencia impugnada, los jueces nacionales accionados analizaron esta causal y, en relación a la glosa de ajuste de precios de transferencias en las exportaciones, manifestaron que el Tribunal de instancia confundió el cumplimiento del principio de plena competencia de las transacciones realizadas por EBNSA con partes relacionadas en el exterior, con la fuente de información sobre los precios de venta del banano.

**20.4** A criterio de los jueces nacionales, la fuente de información sobre los precios del banano puede obtenerse de diferentes bases de datos, tanto de aquella base de datos escogida por EBNSA, como de la base de datos que eligió el SRI. Por ello, los jueces concluyeron que el Tribunal de instancia atribuyó un sentido y alcance que no tiene al segundo artículo agregado luego del artículo 15 de la LRTI, en los siguientes términos:

*“Es decir, el Tribunal de instancia confunde el cumplimiento del principio de plena competencia de las transacciones realizadas por el contribuyente EXPORTADORA BANANERA NOBOA S.A con partes relacionadas del exterior, con la fuente de información sobre los precios de venta de banano que pueden ser obtenidas de diferentes bases de datos, entre ellas las escogidas tanto por el contribuyente como por la administración tributaria, lo cual no implica que se incumpla con el principio de plena competencia como erróneamente afirma la Sala juzgadora. En otras palabras, el yerro de hermenéutica se configura porque la Sala juzgadora considera que el principio de plena competencia no tiene nada que ver con la fuente de información, atribuyéndole de esta manera un sentido y alcance que no tiene la norma alegada como infringida, pues el segundo artículo agregado luego del artículo 15 de la Ley de Régimen Tributario Interno, tiene relación directa con el régimen de precios de transferencia que obliga a los contribuyentes a fijar los precios de las operaciones con partes relacionadas conforme el principio de plena competencia. En tal virtud, en la especie, sí se configura el vicio de errónea interpretación del segundo artículo agregado luego del artículo 15 de la Ley de Régimen Tributario Interno”* (énfasis añadido).

21. Es así que, de la revisión de la sentencia impugnada, se desprende que la Sala identificó y aplicó normas previas, claras y públicas según el ordenamiento jurídico vigente, que estimó pertinentes dentro de la sustanciación del recurso de casación, sin que se identifique que haya existido una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada, que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales.
22. La accionante EBNSA plantea una cuestión distinta a la resuelta por los jueces nacionales, que se pronunciaron mediante sentencia de casación sobre una posible errónea interpretación del artículo 15 de la Ley de Régimen Tributario Interno y resolvieron aceptar el cargo y casar la sentencia. La empresa accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección sostiene que en la sentencia impugnada los jueces nacionales consideraron inadecuado el método de plena competencia utilizado por la empresa para calcular los precios de transferencia de exportadores, pese a que este método está contenido en el artículo 86 del Reglamento a la Ley de Régimen Tributario Interno.
23. Esta Corte advierte que los argumentos de la empresa accionante se dirigen a cuestionar la corrección de la sentencia impugnada, y expresan su inconformidad con el análisis de los jueces nacionales. EBNSA persigue que esta Corte se pronuncie sobre el fondo de la controversia, esto es sobre la corrección en el uso del método de libre competencia utilizado por la empresa para calcular los precios de transferencias entre exportadores. No es posible vía acción extraordinaria de protección atender un alegato sobre la aplicación de normas jurídicas que correspondan a procesos ordinarios. En atención al derecho a la seguridad jurídica no se puede invocar la aplicación de normas que no fueron parte de los cargos expuestos en el recurso extraordinario de casación, pues las normas reglamentarias que regulan los métodos de cálculo de los precios de transferencia no fueron parte de los cargos alegados por el SRI en su recurso de casación.
24. Por consiguiente, se descarta una vulneración de la seguridad jurídica y se recuerda a la empresa accionante que a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la correcta aplicación o no de las normas infra-constitucionales, puesto que esto no es materia de una acción extraordinaria de protección.<sup>10</sup>

## VI. 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 No. **1537-17-EP**.

---

<sup>10</sup> La Corte Constitucional como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales. Sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22.

2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

153717EP-4bd31



**Caso Nro. 1537-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes tres de octubre de dos mil veintidos, 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 No. 1545-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 1545-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1545-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si una sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia, dentro de un proceso de declaratoria de unión de hecho, vulneró el derecho a la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción al verificar que la decisión de casar la sentencia de segunda instancia y de declarar la existencia de la unión de hecho fue dictada en respeto de la normativa vigente.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 6 de enero de 2015, José Eduardo Ramírez Morales presentó una demanda de declaratoria de unión de hecho en contra de Sandra Evelyn Plaza Correa<sup>1</sup>.
2. En sentencia de 14 de marzo de 2016, el juez de la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, declaró sin lugar la demanda<sup>2</sup>. Inconforme con dicha decisión, José Eduardo Ramírez Morales interpuso recurso de apelación, al cual se adhirió Sandra Evelyn Plaza Correa.
3. Mediante sentencia de 1 de noviembre de 2016, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas revocaron la sentencia de primera instancia, aceptaron parcialmente la demanda y declararon la unión de hecho entre José Eduardo Ramírez Morales y Sandra Evelyn Plaza Correa *“desde el 17 de agosto de 2002 y como consecuencia de ella, se generó una sociedad de bienes, pero, en dicha sociedad de bienes no se incluye, ni se incluirá el inmueble adquirido por la demandada al Municipio de Guayaquil, por haber sido producto de una subrogación de otro adquirido por herencia de su progenitora, por lo que se rechaza la pretensión del*

<sup>1</sup> El actor en el proceso de origen alegó que mantuvo una unión de hecho con Sandra Evelyn Plaza Correa desde el 17 de agosto del 2002 hasta el 16 de abril del 2014. Además, indicó que luego de dos años de iniciar la unión de hecho, decidieron comprar una casa en la parroquia urbana Tarqui de Guayaquil. Además, Sandra Evelyn Plaza Correa presentó una reconvencción en la que alegó: *“demando al señor JOSE EDUARDO RAMIREZ MORALES a quien reconvengo para que conteste la demanda propuesta ya que no ha existido jamás unión de hecho estable y monogámica ni jamás formó un hogar de hecho ni existió relación armónica entre actora y demandado”*.

<sup>2</sup> El proceso fue signado con el número 09209-2015-0040. El juez declaró sin lugar la demanda por considerar que no existían pruebas que demuestren que José Eduardo Ramírez Morales y Sandra Evelyn Plaza Correa hubiesen sido reconocidos como *“pareja sólida, monogámica y firme”*.

*accionante de tratarlo de introducir en el haber social de la unión de hecho*<sup>3</sup>. Respecto de esta decisión, José Eduardo Ramírez Morales interpuso recurso de casación.

4. En sentencia de 28 de abril de 2017, las juezas de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia<sup>4</sup> casaron parcialmente la sentencia de segunda instancia y declararon que existió unión de hecho desde el 17 de agosto del 2002 hasta el 25 de agosto de 2014. Respecto de esta decisión, Sandra Evelyn Plaza Correa interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron rechazados en auto de 17 de mayo de 2017.
5. El 8 de junio de 2017, Sandra Evelyn Plaza Correa (en adelante, “la accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de abril de 2017.

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

6. En auto notificado el 21 de agosto de 2017, la Sala de Admisión conformada por las entonces juezas y juez constitucional Roxana Silva Chicaiza, Marien Segura Reascos y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1545-17-EP.
7. El 24 de agosto de 2017, José Eduardo Ramírez Morales solicitó la nulidad del auto de 21 de agosto de 2017, la cual fue negada por la Sala de Admisión en auto notificado el 9 de noviembre de 2017.
8. Una vez posesionada la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, por sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento de la presente causa.
9. Mediante providencia notificada el 10 de febrero de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió el término de cinco días, a fin de que la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia remita su informe motivado.

## **2. Competencia**

10. 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 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

<sup>3</sup> En esta sentencia, los jueces provinciales no determinaron la fecha en la que finalizó la unión de hecho.

<sup>4</sup> En casación, el proceso fue signado con el número 17761-2016-0354.

11. La accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa, a la seguridad jurídica, y a la igualdad procesal, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7, 82, y 66 numeral 4 de la Constitución respectivamente.
12. La accionante indica que las vulneraciones de derechos se produjeron debido a que se declaró la existencia de una unión de hecho, a pesar de que no se habría comprobado una relación estable o monogámica<sup>5</sup>. Además, manifiesta que se vulneró el artículo 68 de la Constitución por cuanto en este proceso no se ha demostrado el cumplimiento de los requisitos para la configuración de una unión estable y monogámica<sup>6</sup>.
13. Sobre el derecho al debido proceso, la accionante manifiesta que existió “*inseguridad jurídica y nulidad de lo actuado a partir de la negativa de la aceptación del recurso de apelación interpuesto*”.
14. La accionante reitera que se vulneró el artículo 68 de la Constitución en relación con los artículos 222 y 223 del Código Civil<sup>7</sup> y 18 de la Ley Notarial<sup>8</sup>.

### 3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

---

<sup>5</sup> En su demanda, la accionante alega que las violaciones de derechos “*se produjeron cuando los Jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte nacional de Pichincha, cuando las obligaciones y derechos, que se adquirieran o contraigan son de responsabilidad de quienes hayan obtenido un nuevo estado civil, y es en ese instante que estos bienes pasan a pertenecer al patrimonio de estas dos personas que están en unión de hecho, de igual forma las obligaciones sean estos créditos, obligaciones civiles, etc., son de responsabilidad solidaria y el bien inmueble pretensión del demandante, de acuerdo a su demanda, el de obtener beneficios de una propiedad sin haber adquirido responsabilidad solidaria, me fue negada por la Jueza de la Unidad Judicial de lo Civil de Guayaquil, y por los Jueces de Sala de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, mucho más la violación se da cuando no existiendo una relación estable conforme se demostró en el cuaderno procesal, de haber sufrido la suscrita maltrato y violencia, no puede entenderse por aquello que haya existido una relación estable o monogámica, al contrario ha existido y se ha demostrado el abuso del actor de penetrar en un lugar donde no tiene su domicilio estable ni monogámico, para llevarse documentos que no constituyen ninguna prueba (sic)*”.

<sup>6</sup> En su demanda, la accionante manifiesta que se vulneró el artículo 68 de la Constitución debido a que no se demostró la existencia de una relación “*estable y monogámica como lo dispone la ley entre actor y demandada, tampoco se ha cumplido con los requisitos para el registro de la unión de hecho alegada por el actor, ni se ha pagado las tarifas correspondientes a las Actas Notariales oficializadas por el Consejo de la Judicatura, mediante Resolución 73 Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 736 del 2 de julio del 2012. Tampoco existe sentencia dictada por un Juez que solemnice la unión de hecho entre las partes*”. La accionante se refiere al momento en el que los bienes de una persona pasan a formar parte de la sociedad de bienes, y a que sufrió maltrato y violencia.

<sup>7</sup> Art. 222.- “*La unión estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial, mayores de edad, que formen un hogar de hecho, genera los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio y da origen a una sociedad de bienes. La unión de hecho podrá formalizarse ante la autoridad competente en cualquier tiempo*”.

Art. 223.- “*En caso de controversia o para efectos probatorios, se presumirá que la unión es estable y monogámica, transcurridos al menos dos años de esta. El juez para establecer la existencia de esta unión considerará las circunstancias o condiciones en que esta se ha desarrollado. El juez aplicará las reglas de la sana crítica en la apreciación de la prueba correspondiente y verificará que no se trate de ninguna de las personas enumeradas en el artículo 95*”.

<sup>8</sup> El artículo 18 de la Ley Notarial regula las funciones de los notarios y de las notarias.

15. En escrito de 15 de febrero de 2022, la secretaria de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia informó que las juezas integrantes del tribunal que emitió la decisión judicial impugnada, *“ya no ostentan cargo alguno en la Corte Nacional de Justicia”*.

#### 4. Análisis constitucional

16. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional<sup>9</sup>.

17. En este caso, conforme los párrafos 13, 14 y 15 se puede observar que la accionante ha alegado que se vulneró el artículo 68 de la Constitución en relación con los artículos 222 y 223 del Código Civil y 18 de la Ley Notarial. Además, la accionante se refiere al momento en el que los bienes de una persona, que ha contraído una unión de hecho, pasan a formar parte de la sociedad de bienes y a que la accionante sufrió maltrato. También, la accionante indica que no existió seguridad jurídica desde la negativa del recurso de apelación.

18. Respecto a los argumentos indicados en el párrafo anterior, la Corte Constitucional enfatiza que no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones o resolver el fondo de la controversia, más aún cuando no se trata de una acción que provenga de una garantía jurisdiccional. No es labor de la Corte analizar si existía o no unión de hecho ni determinar si un bien debe formar parte de la sociedad de bienes. La Corte sólo puede pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen directamente en la decisión judicial impugnada<sup>10</sup>. De ahí que esta Corte no se pronunciará sobre dichos argumentos pues además de exceder la competencia de este Organismo, no contienen una base fáctica ni una justificación jurídica que demuestre cómo, mediante acción u omisión, se produjeron las vulneraciones en la decisión judicial impugnada de forma directa e inmediata<sup>11</sup>.

19. Según se desprende del cargo expuesto en el párrafo 11, la accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa, y a la igualdad procesal, sin explicar los motivos por los cuales considera que dichos derechos fueron vulnerados. Por consiguiente, la Corte no encuentra fundamentos para analizar una presunta vulneración de estos derechos constitucionales.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 61.

<sup>11</sup> Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: *“18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC). Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.*

**20.** Además, de conformidad con el cargo sintetizado en el párrafo 12, la accionante manifiesta que se vulneró el artículo 68 de la Constitución por cuanto no se habría demostrado la existencia de una unión estable y monogámica, ni se habrían cumplido los requisitos para el registro de una unión de hecho, conforme lo dispuesto en la ley. Toda vez que este cargo se relaciona con una posible inobservancia de la normativa vigente, esta Corte lo analizará a la luz del derecho a la seguridad jurídica -alegado como vulnerado por la accionante-, bajo el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto habría declarado la existencia de una unión de hecho, sin observar la normativa vigente?

**4.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto habría declarado la existencia de una unión de hecho, sin observar la normativa vigente?**

**21.** La Constitución reconoce en su artículo 82 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*”.

**22.** El derecho a la seguridad jurídica garantiza la certidumbre del derecho y la interdicción de la arbitrariedad como elemento esencial de eficacia del ordenamiento jurídico<sup>12</sup>. La Corte Constitucional ha señalado que se debe contar con reglas claras, estables y coherentes que permitan tener una noción razonable del marco jurídico<sup>13</sup>. En esa línea de ideas, el ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad<sup>14</sup>.

**23.** Es oportuno señalar que la sola inobservancia de normas legales no implica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En este sentido, este Organismo ha establecido que

*para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que, el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal<sup>15</sup>.*

**24.** De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte encuentra que las juezas nacionales analizaron si la sentencia impugnada incurrió en el vicio de incongruencia, conforme lo establecido en la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1039-13-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 39.

<sup>13</sup> Id., párr. 40

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

<sup>16</sup> Artículo 3 numeral 4 de la Ley de Casación: “*El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: [...] Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la Litis*”.

Previo a efectuar el análisis de la causal, las juezas nacionales señalaron que esta causal tiene como objetivo

*resguardar el principio de congruencia de lo decidido, pues en atención al principio dispositivo, en respeto al debido proceso, así como al precepto contenido en el art. 273 de la codificación adjetiva civil, las sentencias de las autoridades jurisdiccionales de instancia deben enmarcarse en el ordenamiento jurídico y observar el debate procesal planteado por las partes.*

- 25.** Con el fin de determinar si se configuró el vicio de incongruencia, las juezas nacionales transcribieron las pretensiones y excepciones planteadas por el actor y demandada en el proceso de origen e indicaron que

*la pretensión del accionante es clara, persigue la declaratoria de unión de hecho entre él y la demandada. De otro lado, si bien es cierto que entre la cantidad de excepciones interpuestas por la demandada, y que dicho sea de paso, son contradictorias entre sí y otras sin vinculación con el caso, se encuentra aquella de plantear la cuestión acerca de si determinado bien pertenece o no a la sociedad de bienes [...] A pretexto del principio dispositivo, no es posible que las partes soliciten cuestiones extrañas al debido proceso, como es la de iniciar un juicio de declaratoria de unión de hecho y pretender que se resuelva el inventario de los bienes sociales, pues esta actuación rompe con el principio al debido proceso en la garantía de sustanciar las causa con el trámite pertinente y previamente establecido en la ley (principio de legalidad), y esto concomitantemente vulnera el principio de seguridad jurídica.*

- 26.** Por las razones expuestas, las juezas nacionales aceptaron el cargo por la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación “*al haberse resuelto no solo una cuestión distinta a la petitionada, sino además por resolver una cuestión que tiene unas normas propias y un procedimiento específico que debe ser estrictamente cumplido*”.

- 27.** A continuación, las juezas nacionales transcribieron una parte de la sentencia de segunda instancia, se pronunciaron sobre la existencia de una unión de hecho, y establecieron que, conforme los artículos 68 de la Constitución y 222 del Código Civil, existió una unión de hecho. Por ende, declararon que la unión de hecho inició el 17 de agosto de 2002.

- 28.** Las juezas nacionales se refirieron a la omisión de la sentencia de segunda instancia en determinar el período de duración de la unión de hecho, por lo que, conforme la providencia a través de la cual la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia dispuso la salida del hogar de José Ramírez Morales, fijaron el 25 de agosto del 2014 como fecha de finalización de la unión de hecho.

- 29.** Adicionalmente, las juezas nacionales argumentaron que, de conformidad con los artículos 68 de la Constitución y 222 del Código Civil,

*lo que se discute en este juicio, es la verificación de requisitos para saber si existió o no una unión de hecho; bajo ningún concepto en este proceso se puede debatir la inclusión o exclusión de bienes de la sociedad —en caso de darse como probada la unión de hecho—. Ese tipo de discusión, acerca del enlistamiento de bienes tiene sus propias normas sustantivas y procedimentales, la lógica de los juicios de inventario y partición es*

*completamente ajena a la del juicio que persigue la declaratoria de existencia de unión de hecho (sic).*

- 30.** Del análisis de la decisión judicial impugnada, esta Corte observa que, para verificar si la sentencia de segunda instancia incurrió en el vicio de incongruencia, establecido en el artículo 3 numeral 4 de la Ley de Casación, las juezas nacionales analizaron las pretensiones y excepciones propuestas en la demanda y contestación a la demanda. Una vez efectuado este análisis, las juezas nacionales verificaron la existencia del vicio de incongruencia, por considerar que la sentencia de segunda instancia habría resuelto una cuestión distinta a la solicitada por las partes del proceso de origen. Además, las juezas nacionales, con base en los artículos 68 de la Constitución y 222 del Código Civil, consideraron que, en este tipo de procesos, las autoridades judiciales se deben limitar a verificar la existencia de una unión de hecho, pero no les corresponde discutir sobre la inclusión o exclusión de bienes de la sociedad de bienes. También, las juezas nacionales determinaron la fecha de inicio y finalización de la unión de hecho. En consecuencia, las juezas nacionales resolvieron su decisión con base en las normas vigentes, claras, públicas, que consideraron aplicables al caso concreto.
- 31.** En razón de lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto las juezas nacionales basaron su decisión de casar la sentencia de segunda instancia y de declarar la existencia de la unión de hecho en respeto de la normativa vigente, por lo que se brindó certeza a las partes procesales. Así, no se verifica la existencia de una transgresión normativa con transcendencia constitucional.
- 32.** Para finalizar, esta Corte considera pertinente enfatizar que, en su análisis, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección de la decisión judicial impugnada, por lo que se encuentra impedida de verificar lo acertado o no del razonamiento expuesto por los jueces nacionales para declarar la unión de hecho.

## 5. Decisión

- 33.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:
- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1545-17-EP.**
  - 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 34.** Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO  
Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios **.- Lo certifico.**

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



Firmado electrónicamente por  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

154517EP-4bd43



**Caso Nro. 1545-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes tres de octubre de dos mil veintidos, 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 No. 1655-17-EP/22**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 21 de septiembre de 2022

**CASO No. 1655-17-EP**

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

**SENTENCIA No. 1655-17-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada en un juicio verbal sumario de amparo posesorio al verificar que la decisión judicial impugnada no es objeto de la acción extraordinaria de protección.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 26 de junio de 2015, los cónyuges Juan Carlos Bustillos Venegas y Nelly Catalina Banda Yáñez propusieron una demanda de amparo posesorio en contra de Carlos Efraín Escobar Altamirano aduciendo que se había perturbado la posesión que han mantenido sobre el lote de terreno S/N, del barrio La Floresta, de la parroquia Tanicuchí, cantón Latacunga, de la provincia de Cotopaxi. Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el No. 05333-2015-01046.
2. En sentencia de 20 de octubre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga resolvió aceptar la demanda y conceder el amparo posesorio, considerando en lo principal que “(...) *se ha probado que los actores se encuentran en posesión del inmueble y que el demandado le (sic) ha perturbado la misma (...)*”. Inconforme con el fallo, Carlos Efraín Escobar Altamirano interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 30 de marzo de 2017, los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi resolvieron rechazar el recurso de apelación y confirmar en todas sus partes la sentencia de primera instancia.
4. El 4 de abril de 2017, Carlos Efraín Escobar Altamirano interpuso recurso de casación que fue negado por improcedente en auto de 28 de abril de 2017, dictado por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.
5. El 4 de mayo de 2017, Carlos Efraín Escobar Altamirano planteó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de marzo de 2017, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, alegando que: “*la sentencia emitida por la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia, viola la garantía y el derecho que tengo para recurrir a la Autoridad Agraria Nacional para ejercer mi derecho de propietario, obtener la reversión de la adjudicación y la restitución del bien inmueble que me pertenece, toda vez que el*

*Amparo posesorio impide ejecutar el desalojo dispuesto dentro del proceso administrativo”.*

6. En auto de 12 de septiembre de 2017, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, admitió a trámite la causa que se signó con el No. 1655-17-EP.
7. En sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de noviembre de 2019, se realizó el sorteo de la causa No. 1655-17-EP cuyo conocimiento y sustanciación correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la misma con auto de 18 de agosto de 2022, en el cual requirió a los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, que remitan un informe motivado sobre la demanda propuesta.
8. El 26 de agosto de 2022, Ana Lucía Merchán Larrea, jueza de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, presentó su informe de descargo.

## **II.Competencia**

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III.Decisión judicial impugnada**

10. La decisión judicial que se impugna a través de esta acción extraordinaria de protección es la sentencia de 30 de marzo de 2017, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi.

## **IV.Alegaciones de las partes**

### **a. Por la parte accionante**

11. El accionante señala que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la defensa en la garantía de recurrir el fallo o resolución, a la seguridad jurídica y a la propiedad previstos en los artículos 76 numeral 7, literal m, 82 y 321 de la CRE.
12. Sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica el accionante señala que: “(...) *la sentencia (...) desconoce las normas jurídicas previas, claras, públicas que fueron aplicadas por la autoridad competente , en este caso, Autoridad Agraria Nacional (AAN).- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) .- Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA).- Dirección de Saneamiento de Tierras y Patrocinio (DSTP) (...) es evidente, pues que al amparar en*

*una presunta posesión a Juan (sic) Carlos Bustillos Venegas y Nelly Catalina Banda Yáñez, desconoce la resolución de la Autoridad Agraria competente que tiene atribución exclusiva para proceder en la forma como lo ha hecho”.*

- 13.** Respecto a la alegada vulneración del derecho a la propiedad, el accionante señala lo que sigue: “ (...) *el fallo dictado por la Corte Provincial de Justicia Sala de lo Civil, que ampara en la posesión a Juan (sic) Carlos Bustillo Venegas y Nelly Catalina Banda Yáñez, desconociendo de este modo la resolución de reversión de la adjudicación y el **restablecimiento inmediato de la propiedad a su legítimo dueño**, se ha incumplido con el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines, los organismos del sector público no están para competir o contradecir sus legítimas decisiones (...) la sentencia emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia, viola la garantía y el derecho que tengo para recurrir a la Autoridad Agraria Nacional para ejercer **mi derecho de propietario**, obtener la reversión de la adjudicación y la restitución del bien inmueble que me pertenece, toda vez que el Amparo (sic) posesorio impide ejecutar el desalojo dispuesto dentro del proceso administrativo de reversión de adjudicación (...)*”. (Énfasis agregado).
- 14.** El accionante señala que su pretensión es que se deje sin efecto la sentencia impugnada y “(...) *que se cumpla con la resolución dictada por la Autoridad Agraria Nacional (AAN).- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).- Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA).- Dirección de Saneamiento de Tierras y Patrocinio (DSTP), que declara la reversión de la adjudicación de mi propiedad hecha en favor de Juan Carlos Bustillos Venegas y Nelly Catalina Banda Yáñez y ordena la restitución del predio, que se contrapone de manera directa al amparo posesorio dictado por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, en franca vulneración de los derechos constitucionales”.*

**b. Por las autoridades judiciales demandadas**

**Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi**

- 15.** El 26 de agosto de 2022, Ana Lucía Merchán Larrea, jueza de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, presentó su informe de descargo y manifestó lo que sigue:

*(...) por así disponer la ley expresamente en el Art. 967 del Código Civil, en los juicios posesorios no se toma en cuenta el dominio (propiedad) que por una o por otra parte se alegue, porque el propietario que no está en posesión tiene a su favor otro tipo de acción para la restitución del bien, por la cual la decisión del amparo posesorio puede alterarse por otro juicio. Por consiguiente, mal la sentencia podía haber violentado el derecho de propiedad que dice tener el señor Carlos Efraín Escobar Altamirano ni tampoco desconocer facultades de los funcionarios públicos señaladas en la ley. La Sala en la sentencia ha cumplido con la seguridad jurídica, ha aplicado la ley y ha observado los procedimientos conforme la Constitución.*

*Las acciones de amparo posesorio no causan un gravamen irreparable a los derechos fundamentales pues en este juicio no se discute el derecho de propiedad, sino únicamente se protege la posesión (conservación o recuperación), que como se dijo para su restitución hay otro juicio que bien puedo (sic) accionarlo el demandado; por ello, no podrían impugnarse mediante una acción extraordinaria de protección.*

*(...) En la demanda de acción extraordinaria de protección no se dan razones legales que justifiquen la acción, no contiene la crítica concreta y razonada de la decisión que se considera violatoria de derechos, sólo se hacen consideraciones subjetivas, fuera de la realidad procesal y de la ley. La sentencia dictada por la Sala se halla debidamente motivada cumple con el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución porque se han enunciado normas y principios jurídicos en los que se funda y ha explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, cuyas razones jurídicas dada a decisión impugnada es ajustada a derecho (...).*

**c. Terceros con interés:**

- 16.** El 6 de junio de 2017, Juan Carlos Bustillos Venegas y Nelly Catalina Banda Yáñez, parte actora del proceso de origen, presentaron un escrito refiriendo lo siguiente: “(...) *La resolución de reversión a la adjudicación hecha por la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria dentro del trámite administrativo Nro. 0908X00534, planteado en nuestra contra por CARLOS EFRAIN ESCOBAR ALTAMIRANO, nada tiene que ver con la sentencia emitida en la presente causa por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de justicia de Cotopaxi, pues que, en efecto se ha resuelto la adjudicación hecha a nuestro favor, lo cual no se discute en lo absoluto, pero en ninguna parte de la RESOLUCION DE REVERSION A LA ADJUDICACION (sic) aparece la disposición de que se le entregue el terreno al señor Carlos Efraín Escobar Altamirano mandando a desalojarnos del inmueble, pues que, la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria, no tiene la facultad para disponer la reivindicación de domino (sic) del lote de terreno que se encuentra bajo nuestra posesión por más de 15 años a la fecha, desalojándonos del mismo, lo cual equivale a despojarnos violentamente de nuestra posesión (...)*”(mayúsculas en el original).
- 17.** Asimismo refiere que: “(...) *al emitirse una ilegítima orden de desalojo por parte de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y entregarse el bien inmueble al señor CARLOS EFRAIN ESCOBAR ALTAMIRANO, se estaría reivindicándole la propiedad o el dominio del bien inmueble en base de un despojo violento de nuestra posesión, lo cual no es función que le corresponda a la Autoridad Administrativa en alución (sic); y, si lo hace, constituiría el desempeño de funciones de administración de la justicia ordinaria que esta (sic) prohibido (...)*”(mayúsculas en el original).

**V.Cuestiones previas**

- 18.** Previo a pronunciarse sobre el fondo de la causa, corresponde a esta Corte analizar si la decisión judicial que se impugna a través de esta acción extraordinaria de protección corresponde a una decisión que sea objeto de la acción extraordinaria de protección.
- 19.** El artículo 94 de la Constitución señala que la acción extraordinaria de protección procederá “*contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción*

*u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional (...)*". En el mismo sentido, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: *"La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución"*.

- 20.** En la sentencia No. 37-16-SEP-CC<sup>1</sup>, la Corte Constitucional estableció la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad, determinando que los requisitos previstos para la fase de admisibilidad no pueden ser revisados una vez que se agotó esta etapa. Sin embargo, en la sentencia No. 154-12-EP/19<sup>2</sup>, esta Corte Constitucional estableció una excepción a esta regla jurisprudencial disponiendo que *"(...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso (...)"*.
- 21.** En esa misma línea, en la sentencia No. 1502-14-EP/19<sup>3</sup>, la Corte Constitucional señaló que, *"estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones"*.
- 22.** En el presente caso la decisión judicial impugnada corresponde a la sentencia de segunda instancia dictada en un proceso de amparo posesorio. Al respecto es preciso señalar que con la Resolución No. 12-2012, publicada en el R.O. No. 832 de viernes 16 de noviembre de 2012, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia indicó que no procede el recurso de casación de las decisiones emitidas en acciones posesorias, por lo que resolvió: *"Dejar sin efecto el precedente jurisprudencial obligatorio declarado por el Pleno de la [CNJ] mediante Resolución de 21 de abril de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 195 de 18 de mayo de 2010, que establecía que las sentencias dictadas en los juicios posesorios son finales y definitivas y gozan de la característica de cosa juzgada material"*.
- 23.** En este sentido, la Corte Constitucional ha especificado que una decisión judicial es definitiva cuando resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, cuestión que dada la indicada resolución no se presenta respecto de los juicios de amparo posesorio, ya que no impiden *per se* la presentación de nuevas causas

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-16-SEP-CC correspondiente a la causa No. 977-14-EP, adoptada en sesión del Pleno de 3 de febrero de 2016.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19, adoptada en sesión del Pleno de 20 de agosto de 2019.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19, adoptada en sesión del Pleno de 7 de noviembre de 2019.

judiciales por quienes aducen las calidades de poseedor o propietario, esto de conformidad con los presupuestos propios de los respectivos procesos.

24. No obstante, esta Corte ha establecido que si las decisiones judiciales que *a priori* no son objeto de acción extraordinaria de protección, producirían un gravamen irreparable, puesto que la vulneración de derechos constitucionales no podría ser reparada a través de otro mecanismo procesal, debe darse lugar a un pronunciamiento en esta garantía jurisdiccional<sup>4</sup>.
25. Al respecto en el presente caso se identifica que la decisión judicial emitida en un juicio posesorio, no podría generar un gravamen irreparable al accionante, que alega la calidad de propietario, tomando en cuenta que “en general” los argumentos de su demanda se refieren al “(...) *restablecimiento inmediato de la propiedad a su legítimo dueño* (...)”, para lo cual, el ordenamiento jurídico vigente prevé la acción reivindicatoria de dominio que cuenta con un prolongado tiempo para su presentación por vía ordinaria<sup>5</sup>; por lo que se reitera que la decisión impugnada no es susceptible de acción extraordinaria de protección.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

<sup>4</sup> En la Sentencia No. 733-18-EP/22 consta: “*Antecedentes Procesales. 1. El 7 de octubre de 2016 (...) plantearon una demanda de amparo posesorio (...) alegando la perturbación de la posesión que mantenían* (...) 2...juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga, en forma oral resolvió rechazar la demanda propuesta (...) 3. El 31 de enero de 2018, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi resolvió negar el recurso de apelación (...) 4... “los accionantes”, plantearon una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de junio de 2017 ...; y, de la sentencia de 31 de enero de 2018 (...) V. Cuestiones previas. 30. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la causa, **corresponde a esta Corte analizar si las decisiones judiciales que se impugnan ... corresponden a decisiones que sean objeto de la acción extraordinaria de protección** (...) 35...la Corte ha especificado que un auto es definitivo cuando resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, situación que en función del precedente jurisprudencial citado en el párrafo anterior no ocurre en el presente caso, dado que los actos judiciales impugnados **fueron dictados en un proceso de amparo posesorio** (...) 36... las acciones posesorias causan efectos de cosa juzgada formal y **podrían volver a proponerse** (...) 37...**excepcionalmente pueden ser objeto de la acción extraordinaria de protección** los autos que, por sus efectos, podrían generar una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal (...) 38. Sobre esto último, se identifica que las decisiones judiciales impugnadas **sí podrían generar un gravamen irreparable a los accionantes, tomando en cuenta que prima facie se advierte una posible vulneración de derechos que no podría ser reparada a través de otro mecanismo procesal** (pie de página 4: **El artículo 964 del Código Civil establece que: ‘(...) Art. 964.- Las acciones que tienen por objeto conservar la posesión, prescriben al cabo de un año completo, contado desde el acto de molestia o embarazo inferido a ella. Las que tienen por objeto recuperarla, expiran al cabo de un año completo, contado desde que el poseedor anterior la ha perdido. Si la nueva posesión ha sido violenta o clandestina, se contará este año desde el último acto de violencia, o desde que haya cesado la clandestinidad’**). En tal sentido las decisiones judiciales impugnadas **a pesar de no ser decisiones definitivas son objeto de la acción extraordinaria de protección**” (énfasis agregado).

<sup>5</sup> El artículo 937 del Código Civil establece lo que sigue: “Art. 937.- **La acción reivindicatoria o de dominio corresponde al que tiene la propiedad plena o nuda, absoluta o fiduciaria de la cosa**”. El artículo 2415 del mismo cuerpo normativo señala que el tiempo para la prescripción: “*es en general, de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias*” (énfasis añadido).

1. Rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el **No. 1655-17-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Joel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 21 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- **Lo certifico.**

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



Firmado electrónicamente por  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

165517EP-4bd29



**Caso Nro. 1655-17-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes tres de octubre de dos mil veintidos, 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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3131 - 3134

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

IM/AM

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

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

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