Quito, D.M., 27 de agosto de 2026

CASO 328-23-JP y acumulados

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

SENTENCIA 328-23-JP/26

Resumen: La Corte Constitucional revisa la procedencia de seis acciones de protección y una medida cautelar autónoma que presentaron cooperativas de ahorro y crédito en contra de resoluciones de suspensión de operaciones o resoluciones de liquidación forzosa emitidas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. La Corte concluye que las acciones de protección, en los casos revisados, eran manifiestamente improcedentes, por cuanto existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz, es decir, la vía contencioso administrativa, para conocer los fundamentos y pretensiones de aquellas acciones. Además, se establece que la medida cautelar autónoma en revisión era improcedente, porque no cumplía el requisito de verosimilitud al haber impugnado realmente la resolución de liquidación forzosa en el que se fundamentó el oficio objeto de la medida cautelar.

Índice

1. Antecedentes procesales 2
1.1. Caso 328-23-JP (“Proceso 1”) 2
1.2. Caso 675-23-JP (“Proceso 2”) 3
1.3. Caso 1475-23-JP (“Proceso 3”) 4
1.4. Caso 4982-23-JP (“Proceso 4”) 5
1.5. Caso 4983-23-JP (“Proceso 5”) 6
1.6. Caso 516-24-JP (“Proceso 6”) 7
1.7. Caso 177-23-JC (“Proceso 7”) 8
1.8. Procedimiento ante la Corte Constitucional 10
2. Competencia 10
3. Objeto de la revisión 11
4. Planteamiento de los problemas jurídicos 13
5. Argumentos de las partes procesales 14
5.1. Argumentos de las partes procesales del Proceso 1 al Proceso 4 14
5.2. Argumentos de las partes procesales del Proceso 5 17
5.3. Argumentos de las partes procesales del Proceso 6 19
5.4. Argumentos de las partes procesales del Proceso 7 21
6. Resolución de los problemas jurídicos 23
6.1. ¿Procede la acción de protección para impugnar las resoluciones de suspensión de operaciones y las resoluciones de liquidación forzosa emitidas por la SEPS en contra de cooperativas de ahorro y crédito? 23
6.1.1. Procedencia de la acción de protección 23
6.1.2. Facultad de supervisión y control de la SEPS 28

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

6.1.3. Análisis de los casos objeto de revisión 31
6.1.3.1. Proceso 1 34
6.1.3.2. Proceso 2 37
6.1.3.3. Proceso 3 41
6.1.3.4. Proceso 4 45
6.1.3.5. Proceso 5 48
6.1.3.6. Proceso 6 52
6.1.3.7. Conclusiones sobre los procesos revisados 55
6.2. ¿Proceden las medidas cautelares autónomas para suspender la ejecución de un oficio que pretendía ejecutar la resolución de liquidación forzosa ordenada por la SEPS en contra de una cooperativa de ahorro y crédito? 59
7. Conclusiones 69
8. Efectos de la decisión 71
9. Decisión 72

1. Antecedentes procesales

1.1. Caso 328-23-JP ("Proceso 1")

1. El 01 de abril de 2022, Andrés Javier Molina Carvajal en calidad de gerente, Dayra Fernanda Baquero Domínguez en calidad de contadora, y Wellinton Alberto Tituaña Quijia y Jorge Eduardo Sagal Pazmiño en calidad de socios, así como por sus propios derechos, de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Don Bosco ("**Cooperativa Don Bosco**") presentaron una acción de protección con medidas cautelares conjuntas contra la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ("**SEPS**" o "**entidad accionada**").[1] La Cooperativa Don Bosco impugnó la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INFMR-2022-0101 emitida el 29 de marzo de 2022 que dispuso, en lo principal, su liquidación por encontrarse incursa en las causales de liquidación forzosa previstas en los números 2, 5 y 7 del artículo 303 del libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero ("**COMF**").[2]

2. El 13 de abril de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha, se inhibió del conocimiento de la causa por falta de competencia en razón del territorio y ordenó remitir el expediente a uno

[1] Proceso (1) 17205-2022-00377. La Cooperativa Don Bosco explicó que se encontraba en un Programa de Supervisión Intensiva ("**PSI**") previamente aceptado por la SEPS, debido al riesgo elevado en su estabilidad financiera e incumplimientos normativos. Bajo ese contexto, alegó que la SEPS vulneró varios de sus derechos constitucionales porque ordenó su liquidación forzosa. Además, requirió como medida cautelar que se suspenda la resolución impugnada.

[2] COMF, artículo 303: "Art. 303.- Causales de liquidación forzosa. Las entidades del sistema financiero nacional se liquidan de manera forzosa, por las siguientes causas: […] 2. Por incumplimiento sustancial del programa de supervisión intensiva; […] 5. Por pérdidas del 50% o más del capital social o el capital suscrito y pagado, que no pudieran ser cubiertas con las reservas de la entidad; […] 7. Cuando cualquiera de los indicadores de solvencia sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del nivel mínimo requerido; […]".

de los jueces del cantón Quito, provincia de Pichincha.[3]

3. El 20 de julio de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial 1**"), sin haber atendido previamente la petición de medidas cautelares, aceptó parcialmente la acción, declaró la vulneración de derechos,[4] y ordenó medidas de reparación integral.[5] La SEPS interpuso recurso de apelación de forma oral en audiencia.

4. El 16 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial 1**") aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción de protección.[6]

1.2. Caso 675-23-JP ("Proceso 2")

5. El 18 de agosto de 2022, Franklin Gonzalo Ayala Rubio por sus propios derechos y como ex gerente general de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan de Salinas ("**Cooperativa Juan de Salinas**") presentó una acción de protección con medidas cautelares conjuntas contra la SEPS.[7] La Cooperativa Juan de Salinas impugnó la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0235 emitida el 09 de agosto de 2022 que dispuso, en lo principal, su liquidación, por **segunda ocasión**, por encontrarse incursa en las causales de liquidación forzosa previstas en los números 2 y 7 del artículo 303 del libro I del COMF.

6. El 30 de agosto de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui,

[3] La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha, sostuvo que el acto impugnado y sus efectos se produjeron en el cantón Quito. Así también, expuso que la Cooperativa Don Bosco mantenía su domicilio en el mismo cantón. En esa medida, argumentó que carecía de competencia territorial en el cantón Rumiñahui.
[4] La Unidad Judicial 1 consideró que la SEPS no notificó a la Cooperativa Don Bosco el informe final de auditoría que sirvió de fundamento para la resolución de liquidación. A su criterio, esta omisión vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de la defensa, y el derecho a la seguridad jurídica.
[5] La Unidad Judicial 1 ordenó "que el proceso se retrotraiga hasta antes de la emisión de la Resolución [reservada número] SEPS-INSESF-2022-001 y que la autoridad competente en observancia a las normas constitucionales y legales, bajo los parámetros de sus competencias, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria continúe con el procedimiento garantizando los derechos constitucionales". Además, requirió como medida cautelar que se suspenda la resolución impugnada.
[6] La Corte Provincial 1 expuso que no evidenció la vulneración de derechos porque el procedimiento administrativo fue legal, motivado y respetó el derecho a la defensa. Así también, sostuvo que, en el caso, "lo único que resalta es que existe inconformidad relacionada con un asunto que por su naturaleza, resulta ajeno al ámbito de jurisdicción constitucional, intentado, lo que hace que en el caso propuesto, no concurran los elementos para la procedencia de la acción de protección".
[7] Proceso (2) 17231-2022-01150. La Cooperativa Juan de Salinas explicó que se encontraba en un PSI previamente aceptado por la SEPS, debido al riesgo elevado en su estabilidad financiera y los incumplimientos normativos que comprobó la SEPS en su momento. Bajo ese contexto, argumentó que la SEPS violó sus derechos al emitir una segunda resolución de liquidación forzosa que inobservó el procedimiento legal del COMF.

provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial 2**"), calificó la demanda y negó la petición de medidas cautelares.

7. El 26 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial 2 aceptó parcialmente la acción, declaró la vulneración de derechos,[8] y ordenó medidas de reparación integral.[9] La SEPS interpuso recurso de apelación de forma oral en audiencia.

8. El 26 de enero de 2023, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial 2**") aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción de protección.[10]

1.3. Caso 1475-23-JP ("Proceso 3")

9. El 27 de septiembre de 2021, Ricardo Xavier Hernández Pico en su calidad de gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Armada Nacional ("**Cooperativa Armada Nacional**") presentó una acción de protección con medidas cautelares conjuntas contra la SEPS.[11] La Cooperativa Armada Nacional impugnó la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INFMR-2021-0633 emitida el 20 de septiembre de 2021 que dispuso, en lo principal, su liquidación por encontrarse incursa en la causal de liquidación forzosa prevista en el número 7 del artículo 303 del libro I del COMF.

10. El 28 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas ("**Unidad Judicial 3**"), calificó la demanda y concedió la petición de medidas cautelares. En tal virtud, ordenó la suspensión de los efectos y disposiciones de la resolución de liquidación impugnada, la suspensión de los efectos de todas las disposiciones realizadas por el liquidador designado, y la salida temporal de este último y de todos los personeros de la SEPS de la entidad financiera.

11. El 28 de octubre de 2021, la Unidad Judicial 3 aceptó la acción, declaró la vulneración de

[8] La Unidad Judicial 2 indicó que la SEPS no notificó ni puso en conocimiento de la Cooperativa Juan de Salinas memorandos internos que recomendaban su liquidación, por lo que consideró que se vulneraron sus derechos.
[9] La Unidad Judicial 2 dispuso dejar sin efecto la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0235 y que se cumpla "la parte resolutiva contenida en el literal c) de la Sentencia de Acción de protección N° 17231202101264" sobre la notificación de todas las actuaciones administrativas a la entidad financiera.
[10] La Corte Provincial 2 consideró que los hechos alegados no constituían una vulneración de derechos constitucionales, sino un conflicto de legalidad.
[11] Proceso (3) 09281-2021-02747. La Cooperativa Armada Nacional explicó que se encontraba en un PSI previamente aceptado por la SEPS, debido al riesgo elevado en su estabilidad financiera e incumplimientos normativos previamente determinados. En esa línea, argumentó que la SEPS violó sus derechos al ordenar su liquidación forzosa sin garantizar un debido proceso. Además, requirió como medida cautelar que se suspenda la resolución impugnada.

derechos,[12] ordenó medidas de reparación integral[13] y dejó sin efecto las medidas cautelares dictadas. La SEPS interpuso recurso de apelación de forma oral en audiencia.

12. El 23 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Corte Provincial 3**") rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado,[14] pero dispuso otra medida de reparación integral "específica".[15]

13. El 04 de agosto de 2022, la SEPS presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 23 de junio de 2022 dictada por la Corte Provincial 3. Esta acción fue inadmitida el 11 de noviembre de 2022 por el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de esta Corte, ya que la demanda incurría en los números 3 y 4 del artículo 62 de la LOGJCC.[16]

1.4. Caso 4982-23-JP ("Proceso 4")

14. El 11 de noviembre de 2022, Franklin Gonzalo Ayala Rubio por sus propios derechos y como ex gerente general de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan de Salinas presentó una acción de protección con medidas cautelares conjuntas contra la SEPS.[17] La Cooperativa Juan de Salinas impugnó la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0339 emitida el 01 de noviembre de 2022 que dispuso, en lo principal, su liquidación, por **tercera ocasión**, por encontrarse incursa en las causales de liquidación forzosa previstas en los números 2 y 7 del artículo 303 del libro I del COMF.

15. El 11 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial 4**"), calificó la demanda y negó la petición de medidas cautelares.

---

[12] La Unidad Judicial 3 expuso que la SEPS vulneró varios derechos porque no notificó el informe de auditoría que fundamentó la liquidación de la entidad financiera, así como porque estableció plazos irregulares.
[13] La Unidad Judicial 3 dispuso, principalmente, dejar sin efecto tres oficios emitidos previamente a la resolución de liquidación; la resolución de liquidación; "todas las disposiciones realizadas por el liquidador […], siendo una de estas el cambio de razón social en el registro único de contribuyente" y "todos los actos y resoluciones emitidos por el ente de control, que sustentan la Resolución No. SEPS-lGT-lGJ-lNFMR2021-0633".
[14] La Corte Provincial 3 argumentó que la SEPS violó los derechos porque actuó en contra de la normativa legal en el marco de la disposición de liquidación forzosa.
[15] La Corte Provincial 3 ordenó "[r]etrotraer el proceso administrativo la notificación del Nro. SEPS-SGD-INSEFSF-DNSSFII-2021-20987-OF […], debiendo la entidad accionada ser especifica si los tiempos de entrega de la información deben ser consideradas en plazos o términos, garantizando que dicho tiempo sea adecuado para que los accionantes puedan ejercer adecuadamente su derecho a la defensa".
[16] Caso 2142-22-EP. El Segundo Tribunal de Sala de Admisión se conformó por el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las ex juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.
[17] Proceso (4) 17231-2022-01613. La Cooperativa Juan de Salinas arguyó que la SEPS vulneró sus derechos porque no se le notificó los informes y oficios que sirvieron de base para la disposición de su liquidación forzosa, así como tampoco se siguió el proceso previsto en el COMF. Además, requirió como medida cautelar que se suspenda la resolución impugnada.

16. El 22 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial 4 aceptó parcialmente la acción, declaró la vulneración de derechos[18] y ordenó medidas de reparación integral.[19] La SEPS y la PGE interpusieron recursos de apelación de forma oral en audiencia, por separado.

17. El 06 de noviembre de 2023, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial 4**") rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado en todas sus partes.[20]

1.5. Caso 4983-23-JP ("Proceso 5")

18. El 14 de julio de 2023, Xavier Humberto Celi Vera y Roque Iduarte Navarrete Zambrano como socios y en sus calidades de gerente y presidente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cámara de Comercio de Santo Domingo ("**Cooperativa Santo Domingo**"), respectivamente, presentaron una acción de protección con medidas cautelares conjuntas contra la SEPS.[21] La Cooperativa Santo Domingo impugnó principalmente: i) el oficio número SEPS-SGD-INSESF-2022-25722-OF emitido el 9 de septiembre de 2022 que le comunicó el sometimiento a "una Supervisión para evaluar el cumplimiento de las estrategias planteadas por la Cooperativa y aprobadas por esta Superintendencia"; ii) el oficio número SEPS-SGD-INSEPS-2023-12130-OF emitido el 26 de abril de 2023 que comunicó a la entidad financiera que "podrá registrar su solicitud de adecuación por una única vez adicional"; iii) la resolución reservada número SEPS-INR-DNSES-2023-0010 de 3 de julio de 2023 que dio por terminado el PSI aprobado para la entidad financiera ante su incumplimiento; y, iv) la resolución número SEPS-IGT-INFMR-INSESF-2023-0236 emitida el 4 de julio de 2023 que dispuso, entre otras, la "suspensión de operaciones, la exclusión y transferencia de activos y pasivos de la Cooperativa" por encontrarse incursa en las causales de liquidación forzosa previstas en los números 2 y 7 del artículo 303 del libro I del COMF.

19. El 19 de julio de 2023, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial 5**"), calificó la demanda y negó la petición de medidas cautelares.

---

[18] La Unidad Judicial 4 razonó, en lo principal, que la SEPS violó los derechos de la entidad financiera porque no le notificó los documentos que sirvieron de base para la resolución que ordenó por tercera ocasión su liquidación.
[19] La Unidad Judicial 4 ordenó dejar sin efecto la ejecución y las disposiciones de la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0339, retrotraer el proceso hasta el momento anterior para que se atiendan los descargos presentados por la entidad financiera, así como otros pedidos realizados.
[20] La Corte Provincial 4 estimó que la SEPS transgredió los derechos alegados porque no demostró la notificación de varias actuaciones, así como tampoco siguió el procedimiento previsto en la ley.
[21] Proceso (5) 17296-2023-00088. La Cooperativa Santo Domingo explicó que estaba sometida a un PSI debido a su alto riesgo de estabilidad financiera. En esa línea, alegó que la SEPS vulneró varios de sus derechos porque decidió terminar el PSI de manera anticipada sin previa notificación y espacio de defensa, y ordenó posteriormente la suspensión de operaciones, la exclusión y transferencia de activos y pasivos ("**suspensión de operaciones**").

20. El 18 de octubre de 2023, la Unidad Judicial 5 rechazó la acción, principalmente, por no evidenciar vulneración de derechos.[22] La Cooperativa Santo Domingo interpuso recurso de apelación de forma oral en audiencia.

21. El 13 de diciembre de 2023, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial 5**") aceptó el recurso de apelación,[23] revocó la sentencia subida en grado, declaró la vulneración de derechos y ordenó medidas de reparación integral.[24]

22. El 10 de enero de 2024, la SEPS presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 13 de diciembre de 2023 dictada por la Corte Provincial 5. Esta acción fue inadmitida el 23 de febrero de 2024 por el Primer Tribunal de Sala de Admisión de esta Corte, ya que la demanda no cumplía con el número 1 e incurría en el número 3 del artículo 62 de la LOGJCC.[25]

1.6. Caso 516-24-JP ("Proceso 6")

23. El 27 de octubre de 2022, Amparito de Lourdes Giler Vera por sus propios derechos y como socia de la Cooperativa de Ahorro y Crédito El Esfuerzo Ltda. ("**Cooperativa El Esfuerzo**") presentó una acción de protección contra la SEPS.[26] La Cooperativa El Esfuerzo impugnó: i) la comunicación de hallazgos finales que sirvieron de base para justificar el incumplimiento de obligaciones; ii) la resolución número SEPS-INSESF-2022-0007 de 13 de octubre de 2022 que dispuso dar por terminado el PSI "al haber concluido el plazo para su implementación y evidenciarse su incumplimiento sustancial"; y, iii) la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0307 de 13 de octubre de 2022 que dispuso, en lo principal, su liquidación por encontrarse incursa en las causales de liquidación forzosa previstas en los números 2, 5 y 7 del artículo 303 del libro I del COMF.

---

[22] La Unidad Judicial 5 razonó que la SEPS no vulneró los derechos de la entidad financiera porque la terminación del PSI se fundamentó en el incumplimiento comprobado de la entidad financiera, por lo que determinó que la SEPS actuó dentro de sus atribuciones constitucionales y legales.

[23] La Corte Provincial 5 consideró que la SEPS sí transgredió varios derechos constitucionales porque aplicó retroactivamente cierta normativa reglamentaria para fundamentar la suspensión de operaciones. En adición, expuso que la SEPS no notificó actuaciones administrativas clave para la defensa de la entidad financiera.

[24] La Corte Provincial 5 ordenó dejar sin efecto i) la resolución número SEPS-INR-DNSES-2020-0010 que sometió a la Cooperativa Santo Domingo al PSI; ii) la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INFMR-INSESF-2023-0236 que ordenó la suspensión de operaciones de la entidad financiera; iii) el oficio número SEPS-SGD-INSEPS-2023-12130-OF relacionado con el proceso de adecuación de estatutos; y, iv) el informe número SEPS-INR-DNSES-2020-465 que sirvió de base técnica inicial para disponer el PSI. Además, la judicatura dispuso retrotraer el proceso administrativo al punto en que la Cooperativa Santo Domingo debió tener la oportunidad de presentar sus descargos dentro del PSI.

[25] Caso 152-24-EP. El Segundo Tribunal de Sala de Admisión se conformó por el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

[26] Proceso (6) 17316-2022-00828. La Cooperativa El Esfuerzo alegó que la SEPS ordenó su liquidación forzosa sin permitirle defenderse, pues no le notificó el informe de riesgo crítico que sirvió de base en el proceso administrativo. Asimismo, indicó que la SEPS no atendió su solicitud de prórroga de plazo para cumplir el PSI.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

24. El 08 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial 6**"), aceptó la acción,[27] declaró la vulneración de derechos y ordenó medidas de reparación integral.[28] La SEPS interpuso recurso de apelación de forma oral en audiencia.

25. El 17 de marzo de 2023, la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial 6**") "a costas del juez inferior, de oficio declara la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de sustanciación de fecha 31 de octubre de 2022 a las 14h22 con que se mandó a la accionante a aclarar y completar la demanda".[29]

26. El 14 de abril de 2023, la Unidad Judicial 6 aceptó el desistimiento de la acción de protección presentado por la Cooperativa El Esfuerzo.[30]

1.7. Caso 177-23-JC ("Proceso 7")

27. El 31 de enero de 2023, Pedro Napoleón Cevallos Criollo en su calidad de gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan de Salinas presentó una petición de medidas cautelares autónomas contra la SEPS.[31] La Cooperativa Juan de Salinas pretendía la suspensión de la ejecución del oficio número COAC-JDS-LIQ-UIO-2023-001 que –con base en la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0235 que ordenaba la liquidación de la cooperativa de ahorro y crédito por **segunda ocasión**– exigía al entonces gerente general de la entidad financiera el control de la persona jurídica con la entrega de documentos sobre información financiera, bienes, documentos valorados, bases de datos y demás información. En específico, la entidad financiera solicitó que la medida "se mantenga hasta que exista una sentencia firme y ejecutoriada dentro de la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4]".[32]

---

[27] La Unidad Judicial 6 razonó que la SEPS vulneró los derechos de la entidad financiera al ordenar su liquidación sin permitirle defenderse y sin atender su solicitud de plazo para cumplir el PSI.
[28] La Unidad Judicial 6 ordenó, en lo principal, dejar sin efecto la comunicación de hallazgos finales, la resolución SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0307 que ordenó la liquidación forzosa y retrotraer el proceso administrativo hasta antes de la emisión de la comunicación de hallazgos finales.
[29] La Corte Provincial 6 explicó que la Unidad Judicial 6 no notificó a la Cooperativa El Esfuerzo con la acción de protección que se presentó a su nombre por una aparente vulneración de sus derechos. En su criterio, esto transgredió sus derechos al debido proceso y a la defensa, pues se le impidió conocer del proceso, comparecer y ejercer sus garantías. De esa forma, concluyó que existía un vicio procesal grave que no era subsanable.
[30] La Unidad Judicial 6 indicó que "[t]eniendo en consideración que es facultad de la accionante desistir de continuar con la acción, bajo los argumentos explicados por la señora accionante, se aprecia que el desistimiento no contraviene ninguna disposición constitucional ni legal, por lo que se aprueba el mismo y a consecuencia de lo cual se ordena el ARCHIVO de la causa".
[31] Proceso (7) 17293-2023-00116. La Cooperativa Juan de Salinas alegó que, de no concederse su petición de medidas cautelares, se violarían los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad, puesto que existía una confusión entre varias resoluciones de liquidación y la SEPS tomaría el control sin una decisión firme.
[32] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Solicitud de medidas cautelares autónomas, fs. 9-9v.

28. El 03 de febrero de 2023, la Unidad Judicial Penal del cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial 7**"), aceptó la petición de medidas cautelares y, en lo principal, dispuso a la SEPS que se abstenga de interferir en la administración de la entidad financiera, así como que devuelva la administración de la Cooperativa Juan de Salinas a sus antiguos administradores.[33] Las medidas se dispusieron "hasta que exista una sentencia firme y ejecutoriada dentro de la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4], que propuso la Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan de Salinas en contra de la Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0339 de 1 de noviembre de 2022, que resolvió por tercera vez la liquidación forzosa de la cooperativa".[34]

29. El 03 de abril de 2023, la SEPS solicitó la revocatoria de las medidas cautelares concedidas en tanto "ya se ha pronunciado la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la Acción de Protección No. 17231-2022-01150 [Proceso 2]".[35] La Unidad Judicial 7 convocó a audiencia para el 14 de julio de 2023, a fin de revisar la revocatoria de medidas cautelares. En esta última fecha, la SEPS ingresó un escrito con los argumentos que sustentaban su pedido de revocatoria.

30. El 28 de agosto de 2023, la Unidad Judicial 7 redujo a escrito la negativa de revocatoria de medidas cautelares que decidió de forma oral en la audiencia previamente celebrada.[36] La SEPS interpuso recurso de apelación de forma oral en audiencia.

31. El 25 de marzo de 2024, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial 7**") aceptó el recurso de apelación y, en consecuencia, revocó las medidas cautelares.[37] Además, dispuso que la Unidad Judicial 7 remita un informe de descargo sobre sus actuaciones, envío el expediente a la Fiscalía General del Estado para que se investigue la conducta de la Unidad Judicial 7 por el posible delito de prevaricato, así como la conducta del gerente de la Cooperativa Juan de Salinas por el presunto delito de perjurio. En adición, remitió el proceso al Consejo de la Judicatura para que sancione a los abogados patrocinadores de la medida cautelar.

---

[33] La Unidad Judicial 7 expresó que existía un peligro inminente de que la SEPS tome el control y liquide la Cooperativa Juan de Salinas con base en una resolución cuya validez se vio afectad por una resolución de liquidación emitida posteriormente y que, a su vez, se estaba discutiendo en la acción de protección 17231-2022-01613 (Proceso 4). Así, concluyó que la liquidación de la Cooperativa Juan de Salinas sin que medie una decisión definitiva (Proceso 4) podía causar un daño irreparable a sus derechos.
[34] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Auto de primera instancia de 03 de febrero de 2023, fs. 101v.
[35] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Escrito de 03 de abril de 2023, fs. 243.
[36] La Unidad Judicial 7 manifestó que no han cesado los motivos que justificaron la concesión original de las medidas cautelares, dado que persiste el peligro de que la SEPS tome el control y liquide la cooperativa mientras la acción de protección que cuestiona la resolución de liquidación sigue pendiente de resolución definitiva.
[37] La Corte Provincial 7 expuso que las medidas cautelares autónomas solicitadas no procedían desde un inicio. En su criterio, las medidas cautelares "supuestamente autónomas" habían sido requeridas conjuntamente con acciones de protección previas que buscaban exactamente lo mismo. De esa forma, consideró que la petición no reunía los requisitos de gravedad ni inminencia.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

1.8. Procedimiento ante la Corte Constitucional

32. El 15 de mayo de 2024, el Tribunal de la Sala de Selección de la Corte Constitucional[38] seleccionó y acumuló los casos 328-23-JP, 675-23-JP, 1475-23-JP, 177-23-JC, 4982-23-JP, 4983-23-JP y 516-24-JP[39] para el desarrollo de jurisprudencia vinculante. La Sala de Selección consideró que se acreditaron los parámetros de **gravedad** y **novedad** previstos en los literales "a" y "b" del número 4 del artículo 25 de la LOGJCC, sin perjuicio de los otros criterios, argumentos o derechos que sean identificados en la sustanciación del caso.

33. El 20 de junio de 2024, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 12 de septiembre de 2025 y ordenó a la SEPS que remita la siguiente información: **i)** los expedientes administrativos completos con su respectiva resolución de liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito que activaron las acciones de protección; **ii)** un informe pormenorizado de la liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito que contenga los motivos de la liquidación de cada una de estas, las razones de notificación de cada una de las resoluciones de liquidación, la identificación y aplicación del procedimiento administrativo a seguir previo a la liquidación y las acciones judiciales activadas en la vía ordinaria relacionadas con la liquidación; y, **iii)** un informe detallado que explique de qué se trata el Programa de Supervisión Intensiva y su implementación en las cooperativas de ahorro y crédito.

34. El 08 de enero de 2026, la SEPS remitió la información solicitada.

35. El 15 de julio de 2026, la Sala de Revisión, conformada por la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, aprobó el proyecto de sentencia elaborado por el juez ponente.

2. Competencia

36. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante o precedentes de carácter *erga omnes*, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección, de conformidad con lo dispuesto en el número 6 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el número 3 del artículo 2 y el artículo 25 de la LOGJCC.

[38] El Tribunal de la Sala de Selección se conformó por las ex juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y por el juez constitucional Alí Lozada Prado.
[39] Aunque la judicatura de segunda instancia dictó la nulidad de lo actuado en el Proceso 7, entre lo que se encontraba la decisión seleccionada, esta Corte ha conocido casos similares sin que los efectos jurídicos de aquella figura jurídica procesal hayan constituido un obstáculo. Por ejemplo, véase la sentencia 3638-22-JP/24.

3. Objeto de la revisión

37. El número 5 del artículo 86 de la Constitución y el artículo 25 de la LOGJCC prevén que, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a este Organismo para su eventual selección y revisión, cuando cumplan uno o más de los siguientes requisitos: **a)** gravedad, **b)** novedad e inexistencia de precedente judicial; **c)** negación de los precedentes de la Corte Constitucional; y, **d)** relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

38. En una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, la Corte desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los **hechos del caso revisado**. Dicho de otro modo, los problemas jurídicos que se resuelven en este tipo de sentencias surgen y se limitan a los hechos del caso concreto objeto de la revisión.[40] Según las circunstancias particulares de cada caso, aquello puede llevar a que esta Magistratura opte por analizar: **(i)** el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o confirmar las decisiones revisadas; **(ii)** la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, **(iii)** tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.[41]

39. Ahora bien, de acuerdo con los antecedentes de los procesos objeto de revisión, los siete casos seleccionados giran principalmente en torno a un conflicto de comunes características entre varias cooperativas de ahorro y crédito y la SEPS, a raíz de las resoluciones que emitió en el marco de sus competencias de supervisión y control. Las resoluciones disponían la liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito y, en uno de los casos, la suspensión de operaciones ante el incumplimiento del Programa de Supervisión Intensiva PSI. En los procesos, las entidades financieras alegaron, en especial, que los actos administrativos se emitieron sin cumplir las garantías básicas del debido proceso, destacando la falta de notificación de los informes de auditoría o los memorandos internos de la SEPS, la imposibilidad de ejercer el derecho a la defensa para contradecir las observaciones y la falta de oportunidad para presentar descargos, así como una deficiente motivación de las actuaciones. Las seis acciones de protección y, en un caso, una medida cautelar autónoma, mantuvieron pretensiones uniformes. Sin embargo, los criterios para la resolución de estos casos en las instancias judiciales advierten una **discrepancia** en cuanto a la resolución de la **procedencia de las acciones y de la petición autónoma**.

[40] CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párr. 33.
[41] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

40. Bajo ese contexto, la Sala de Selección concluyó que el caso reviste de **gravedad**, "debido a que las cooperativas de ahorro y crédito, mediante la interposición de la acción de protección, pretenden revocar resoluciones emitidas por el ente de control, sobre la liquidación forzosa de estas o de su PSI, todo ello con el fin de retomar sus operaciones".[42] Lo anterior, a pesar de que los actos administrativos que contenían la disposición de liquidación forzosa podían ser impugnados en la vía contenciosa administrativa, conforme el artículo 310 del COMF.[43] Además, actualmente se evidencia que el parámetro se mantiene, en la medida de que los fundamentos de las resoluciones impugnadas apuntarían también una falta de aptitud técnica y económica para que continúen operando las entidades financieras, lo que podría afectar a terceras personas.

41. Asimismo, la Sala de Selección consideró que el caso cumplía el parámetro de **novedad**, por cuanto los casos permitirían "el análisis de la dimensión constitucional de la economía popular, sobre el rol del Estado como garante de la seguridad financiera dentro del sistema financiero y para definir la procedencia de la acción de protección para impugnar actos emitidos por el ente de control de la economía popular y solidaria".[44] Además, se advierte que los casos seleccionados posibilitarían a esta Corte pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares autónomas contra actuaciones que buscan ejecutar resoluciones emitidas por la SEPS en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

42. En ese orden de ideas, la presente sentencia analizará la **conducta de los juzgadores**, en atención a las discordancias en el criterio jurídico relativo a los artículos 33[45] y 42[46] de la LOGJCC sobre la procedencia de las medidas cautelares autónomas y la acción de protección, respectivamente. Además, este Organismo considera relevante abordar, a la luz de los casos seleccionados, la **procedencia** de estas garantías constitucionales para impugnar actos administrativos emitidos por la SEPS cuando existen otros mecanismos judiciales adecuadas y eficaces que pueden examinar de manera técnica y pormenorizada las actuaciones administrativas relacionadas con el ejercicio de las facultades de supervisión y control de la SEPS. En particular, cuando las garantías se basan en fundamentos de legalidad que exigen resolver cuestiones inherentes a la interpretación y

[42] CCE, auto de selección 328-23-JP y acumulados, 15 de mayo de 2024, párr. 49.
[43] *Ibid*., párr. 49.
[44] *Ibid*., párr. 50.
[45] LOGJCC, artículo 33: "Art. 33.- Resolución. - Una vez que la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes. No se exigirán pruebas para ordenar estas medidas ni tampoco se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas […]".
[46] LOGJCC, artículo 42: "Art. 42.- Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: […] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisible la acción y especificará la causa por la que no procede la misma".

aplicación de normas infraconstitucionales de marcada especialidad, sin que el caso denote una relevancia constitucional.

43. Finalmente, este Organismo estima apropiado aclarar que en el caso 516-24-JP (Proceso 6), a pesar de que la Corte Provincial 6 declaró la nulidad del proceso –lo cual afectó la decisión de la Unidad Judicial 6– y, a la final, se desistió de la acción de protección corresponde emitir un pronunciamiento sobre los fundamentos de la acción y sobre el razonamiento judicial. Esto, en razón de que la revisión de sentencias tiene como finalidad el desarrollo del contenido y alcance de las garantías jurisdiccionales, con el fin de guiar la conducta judicial en futuros casos.[47]

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

44. Esta Corte previamente ha establecido que en una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales los problemas jurídicos que se resuelven deberían surgir y limitarse a los hechos de los casos concretos objeto de la revisión.[48]

45. Dicho esto, se advierte que seis de los siete casos seleccionados (Proceso 1 al Proceso 6) devienen de **acciones de protección** centradas en la impugnación de resoluciones emitidas por la SEPS como parte de su facultad de control a las cooperativas de ahorro y crédito. Al respecto, existe una disonancia en el criterio jurídico de las autoridades judiciales sobre la procedencia de la garantía jurisdiccional frente a tales actos administrativos. En los casos seleccionados, algunos jueces tendieron a aceptar las acciones de protección, mientras que otros juzgadores consideraron adecuado rechazar las demandas al no evidenciar vulneraciones de derechos constitucionales y constatar que las controversias podían resolverse en la vía contencioso administrativa. De tal manera, se considera oportuno atender esta discrepancia bajo el siguiente problema jurídico: **¿Procede la acción de protección para impugnar las resoluciones de suspensión de operaciones y las resoluciones de liquidación forzosa emitidas por la SEPS en contra de cooperativas de ahorro y crédito?**

46. Por otra parte, se encuentra que uno de los siete casos seleccionados (Proceso 7) se refiere a una petición de **medidas cautelares autónomas** para impedir la liquidación forzosa de una cooperativa de ahorro y crédito. A la luz de este caso, esta Corte advierte nuevamente una disparidad de criterios sobre la procedencia de las medidas cautelares para suspender un oficio que pretendía materializar la actuación de índole administrativa que dispuso la liquidación forzosa de la cooperativa de ahorro y crédito. El juez de primera instancia estimó procedente la petición por reunirse los requisitos jurisprudenciales, pero las

[47] Esta Corte ha actuado de similar forma en otros casos en los que se ha declarado la nulidad y esta ha afectado la sentencia objeto de selección y revisión. Por ejemplo, véase la sentencia 3638-22-JP/24.
[48] CCE, sentencia 1141-19-JP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 21; y, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

autoridades judiciales de segunda instancia determinaron lo contrario. En este contexto, se estima pertinente formular el siguiente problema jurídico: **¿Proceden las medidas cautelares autónomas para suspender la ejecución de un oficio que pretendía ejecutar la resolución de liquidación forzosa ordenada por la SEPS en contra de una cooperativa de ahorro y crédito?**

5. Argumentos de las partes procesales

5.1. Argumentos de las partes procesales del Proceso 1 al Proceso 4

5.1.1. De las Cooperativas de Ahorro y Crédito

47. En el Proceso 1 al Proceso 4, se impugnaron esencialmente las resoluciones que dispusieron sus liquidaciones forzosas y, en esa línea, se presentaron cargos similares sobre la supuesta vulneración de derechos. Así, la Cooperativa Don Bosco (Proceso 1), la Cooperativa Juan de Salinas (Proceso 2 y Proceso 4) y la Cooperativa Armada Nacional (Proceso 3) impugnaron las resoluciones que dispusieron, entre otras cosas, sus liquidaciones por encontrarse incursas en las causas de liquidación forzosa previstas en el artículo 303 del COMF. Para fundamentar sus pretensiones, las entidades financieras compartieron, en gran medida, las mismas líneas de argumentación, por lo que se considera adecuado agrupar sus alegaciones en esta subsección:

47.1. Las entidades financieras en el Proceso 1, Proceso 2 y Proceso 4 sostuvieron que la acción de protección era **procedente** (arts. 41 y 42 LOGJCC) por tratarse de la vía adecuada para conocer la controversia. Así, argumentaron que esta Corte Constitucional estableció en la sentencia 001-16-PJO-CC que "el hecho de que el acto pueda ser impugnado en sede contencioso administrativa, NO excluye la obligación que tienen los juzgadores para analizar y resolver sobre la vulneración de derecho[s] constitucional[es]".[49] En su juicio, no importaría que el acto pueda ser impugnado ante la justicia ordinaria, siempre y cuando las alegaciones se refieran a la vulneración de derechos constitucionales. En esa línea, en el Proceso 2 y Proceso 4 las cooperativas de ahorro y crédito aludieron a las sentencias 307-10-EP/19 y 283-13-EP/19 para afirmar que "el conocido argumento de que 'no es la vía idónea porque existe la posibilidad de acudir a sede administrativa o la justicia ordinaria' no es válido para no conocer la presente acción de protección".[50]

47.2. Por otra parte, las entidades financieras en el Proceso 1, Proceso 2, Proceso 3 y

[49] Caso 328-23-JP, proceso 17205-2022-00377. Demanda de acción de protección, fs. 30.
Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Demanda de acción de protección, fs. 8.
Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Demanda de acción de protección, fs. 17.
[50] Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Demanda de acción de protección, fs. 8v.
Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Demanda de acción de protección, fs. 18.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

Proceso 4 alegaron que se vulneró su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE), por cuanto la SEPS no notificó oportunamente las resoluciones de liquidación forzosa objeto de impugnación.[51] Además, en el Proceso 2 al Proceso 4 las cooperativas de ahorro y crédito consideraron que se transgredió este derecho porque la SEPS no notificó de manera previa los memorandos ni los informes de auditoría que recomendaban o concluían la necesidad de finalizar los PSI e iniciar los procesos de liquidación forzosa.[52] De esa forma, argumentaron que la omisión de la SEPS les impidió, en general, contradecir las actuaciones administrativas mediante los descargos y las pruebas respectivas. Adujeron que la falta de notificación y conocimiento de las actuaciones administrativas evidenció, a su vez, la ausencia de tiempo e insumos necesarios para ejercer su defensa.

47.3. Además, las entidades financieras en el Proceso 1, Proceso 2 y Proceso 4 arguyeron que se transgredió su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), ya que la SEPS inobservó el procedimiento que, en su criterio, establecen los artículos 287, 292 y 304 del COMF para el incumplimiento de los PSI y la liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito.[53] Por su parte, en el Proceso 3, la Cooperativa Armada Nacional señaló que se violó el mentado derecho porque la SEPS se basó en la "Norma de Control para autorizar a las entidades del sector financiero popular y solidario bajo el control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria la adquisición de bienes inmuebles" que se emitió de forma posterior a la fecha en la que compró determinados terrenos para resolver el incumplimiento del PSI al que se sometió.[54]

47.4. Por otro lado, la Cooperativa Don Bosco alegó en el Proceso 1 que se vulneró su derecho al **trabajo** (art. 33 CRE), por cuanto la SEPS "ha privado de sus plazas de trabajo a quienes día a día laboran en las instalaciones de la Cooperativa".[55] Finalmente, en el Proceso 1, el accionante también sostuvo la transgresión del derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE) porque la SEPS no atendió los descargos que presentó de manera previa a la emisión de la

[51] Caso 328-23-JP, proceso 17205-2022-00377. Demanda de acción de protección, fs. 27v-28.
Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Demanda de acción de protección, fs. 14-17v.
Caso 1475-23-JP, proceso 09281-2021-02747. Demanda de acción de protección, fs. 31v-33v.
Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Demanda de acción de protección, fs. 26v-30v.
[52] Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Demanda de acción de protección, fs. 14-17v.
Caso 1475-23-JP, proceso 09281-2021-02747. Demanda de acción de protección, fs. 31v-33v.
Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Demanda de acción de protección, fs. 26v-30v.
[53] Caso 328-23-JP, proceso 17205-2022-00377. Demanda de acción de protección, fs. 28v.
Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Demanda de acción de protección, fs. 17v-19.
Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Demanda de acción de protección, fs. 30v-32.
[54] Caso 1475-23-JP, proceso 09281-2021-02747. Demanda de acción de protección, fs. 34.
[55] Caso 328-23-JP, proceso 17205-2022-00377. Demanda de acción de protección, fs. 28-28v.

resolución de liquidación.[56] Por su parte, las entidades financieras en el Proceso 2, Proceso 3 y Proceso 4 expusieron que se afectó la garantía de la **motivación**, en tanto la SEPS: (i) no explicó la pertinencia de las normas que enlistó en las resoluciones de liquidación forzosa; y, (ii) lo argumentado en aquellas resoluciones no atendían a los estados financieros presentados.[57]

5.1.2. De la SEPS

48. La SEPS razonó, en todos estos casos, que la acción de protección debía ser rechazada porque las entidades financieras no lograron demostrar una transgresión de derechos constitucionales. También sostuvo que la controversia atendía a aspectos legales susceptibles de impugnación en la vía judicial ordinaria. Finalmente, alegó que la controversia revestía de un elevado grado de complejidad en materia financiera que debía ser resuelto en vía contencioso administrativa.

49. Sobre los cargos de las cooperativas, la SEPS expuso que notificó únicamente las actuaciones que debía poner en conocimiento de las entidades financieras por mandato legal, entre las que destacan los oficios generados como parte del PSI y las resoluciones de liquidación forzosa. Puntualizó que varias de las actuaciones impugnadas que no se notificaron a las cooperativas de ahorro y crédito constituían actos de simple administración de carácter reservado, por lo que no podían impugnarse. Así las cosas, sostuvo que sus actuaciones partieron de un procedimiento administrativo que culminó con un informe final. Añadió que, en el caso del Proceso 1, la entidad financiera impugnó en sede administrativa la resolución de liquidación, mientras que en el Proceso 2, en el Proceso 3 y en el Proceso 4, las entidades financieras proporcionaron descargos que fueron debidamente analizados y atendidos como parte del ejercicio de sus defensas. De esa forma, sostuvo que **no vulneró derechos constitucionales**.[58]

50. En adición, la SEPS explicó que varios de los documentos y actas cuestionadas podían impugnarse en la vía jurisdiccional ordinaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 310 del COMF. A su criterio, las resoluciones administrativas que disponían la liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito no constituían actos administrativos sancionadores, sino más bien actuaciones de control orientadas a proteger y garantizar los derechos de las personas. En tal sentido, adujo que las entidades financieras pretendían cuestionar asuntos de legalidad de actos administrativos que debían resolverse ante los jueces contencioso administrativo por la misma complejidad

[56] *Ibid*., fs. 29-29v.
[57] Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Demanda de acción de protección, fs. 19-20.
Caso 1475-23-JP, proceso 09281-2021-02747. Demanda de acción de protección, fs. 31v-33.
Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Demanda de acción de protección, fs. 26v-30v.
[58] Caso 328-23-JP, proceso 17205-2022-00377; caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150; caso 1475-23-JP, proceso 09281-2021-02747; y, caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Audiencias públicas de acción de protección y sentencias de primera instancia.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

que presentaba la materia. En ese orden de ideas, consideró que las **acciones de protección se tornaban improcedentes** por existir una vía adecuada y eficaz para atender las controversias.[59]

5.2. Argumentos de las partes procesales del Proceso 5

5.2.1. De la Cooperativa de Ahorro y Crédito

51. La Cooperativa Santo Domingo impugnó en su acción de protección, principalmente, la resolución que dispuso que se someta a un PSI por dos años, el oficio que le comunicó tal particular y la resolución que dispuso la suspensión de sus operaciones por encontrarse incursa en las causas de liquidación forzosa previstas en los números 2 y 7 del artículo 303 del libro I del COMF. Para fundamentar su pretensión, la entidad financiera argumentó la procedencia de la garantía jurisdiccional, así como la vulneración de sus derechos al debido proceso en varias garantías del derecho a la defensa (art. 76.7.a, b, c y h CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), así como la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE). De esta manera, la cooperativa expuso los siguientes cargos principales:

51.1. La cooperativa de ahorro y crédito sostuvo que la acción de protección era **procedente** (arts. 41 y 42 LOGJCC) por tratarse de la vía adecuada para conocer la controversia. Al respecto, citó la sentencia 001-16-PJO-CC y afirmó que "el hecho de que el acto puede ser impugnado en sede Contencioso Administrativo NO excluye la obligación que tienen los juzgadores para analizar y resolver sobre la vulneración de Derechos Constitucionales".[60] Para la entidad financiera –así como para las otras cooperativas de ahorro y crédito– no importaría que el acto pueda ser impugnado ante la justicia ordinaria, siempre y cuando las alegaciones refieran a la vulneración de derechos constitucionales. A fin de sustentar lo anterior, citó la sentencia 307-10-EP/19 y la sentencia 283-13-EP/19 para exponer que "el ya conocido argumento de que 'no es la vía idónea porque existe la posibilidad de acudir a sede administrativa o la justicia' no es válido para no conocer la presente acción de protección".[61]

51.2. En ese marco, la entidad financiera alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE). De esta forma subrayó que la SEPS: i) notificó con tan solo dos horas de diferencia un acto administrativo respecto de otro –actos administrativos que no determina en su demanda–; ii) no consideró la disposición transitoria primera de la resolución

[59] Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150; caso 1475-23-JP, proceso 09281-2021-02747; y, caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Actas de audiencias públicas de acción de protección; grabación magnetofónica de las audiencias de primera instancia; y, sentencias de primera instancia.
[60] Caso 4983-23-JP, proceso 17296-2023-00088. Demanda de acción de protección, fs. 29.
[61] *Ibid*., fs. 29v.

SEPS-IGT-IGS-IGJ-INFMR-INSESF-INR-INGINT-2023-0092 ("**resolución 2023-0092**") ni un oficio en el que la entidad financiera registró nuevamente una solicitud relacionada con la adecuación de estatutos; iii) no notificó oportunamente ciertas resoluciones relacionadas con el proceso de supervisión al que fue sometida y el proceso de suspensión de operaciones que se le decretó; y iv) se le impidió recurrir los resultados del PSI.[62]

51.3. Por otra parte, argumentó que se violó su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), puesto que la SEPS inobservó el procedimiento que, en su juicio, prescribe el artículo 292 del COMF ante el incumplimiento del PSI. De esa forma, adujo que la SEPS "no resolvió previamente como lo ordena la mencionada norma, por lo tanto, no cumplió con una ley previa, clara, que se debe aplicar ineludiblemente".[63] Así también, refirió que su derecho fue transgredido en la medida de que la SEPS omitió aplicar lo que prescribía la disposición transitoria de la resolución 2023-0092.[64]

51.4. Finalmente, la cooperativa de ahorro y crédito expuso que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE), en la medida en la que la SEPS no cumplió, en general, lo que indicó la sentencia 1507-15-EP/21 sobre la motivación. En específico, aseveró que la SEPS no enunció normas o principios jurídicos, no explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho ni realizó un análisis para verificar la vulneración a sus derechos.[65]

5.2.2. De la SEPS

52. La SEPS arguyó que la acción de protección debía ser rechazada porque la Cooperativa Santo Domingo no evidenció una vulneración de derechos constitucionales y, además, porque la controversia atendía a aspectos legales susceptibles de impugnación en la vía judicial ordinaria. Así, expuso:

52.1. Que actuó dentro de sus competencias de control, supervisión y regulación del sector financiero popular y solidario, puesto que su actuación se fundamentó en normas constitucionales y legales. En tal sentido, adujo que el PSI al que se sometió la entidad financiera fue debidamente notificado mediante múltiples oficios y comunicaciones, así como los hallazgos y resultados derivados del proceso. Añadió que las resoluciones administrativas impugnadas se notificaron oportunamente a la cooperativa de ahorro y crédito, respecto de lo cual destacó la constancia de notificación mediante testigos y medios electrónicos por la negativa

[62] *Ibid*., fs. 32-34.
[63] *Ibid*., fs. 34.
[64] *Ibid*., fs. 34-34v.
[65] *Ibid*., fs. 34v-35.

de recepción de aquella cooperativa. Por estas razones, concluyó que **no vulneró derechos constitucionales**.[66]

52.2. Por último, expuso que las pretensiones de la entidad financiera se centraron en cuestionar la legalidad de actos administrativos, como resoluciones inherentes al PSI o a la suspensión de operaciones. En su juicio, la discrepancia por la correcta aplicación de normas infraconstitucionales no debía controvertirse en la vía constitucional. Más aun cuando lo que pretendía la cooperativa de ahorro y crédito era utilizar la garantía jurisdiccional para sustituir los mecanismos ordinarios de control de legalidad. De esa forma, resaltó que el ordenamiento jurídico previó la vía contencioso administrativa como el mecanismo adecuado y eficaz para impugnar la legalidad de actos administrativos, pues en esta vía se podía examinar la validez, motivación, procedimiento y legalidad de las actuaciones impugnadas. En ese orden de ideas, señaló que la **acción de protección no constituía la vía idónea** para atender la controversia.[67]

5.3. Argumentos de las partes procesales del Proceso

5.3.1. De la Cooperativa de Ahorro y Crédito

53. La Cooperativa El Esfuerzo impugnó en su acción de protección, principalmente, la comunicación de hallazgos finales que fundamentó su incumplimiento al PSI; la resolución que dio por terminado el PSI al que se sometió; la resolución que dispuso, entre otras cosas, su liquidación por incurrir en las causales de liquidación forzosa previstas en los números 2, 5 y 7 del artículo 303 del COMF; y, la omisión que atribuye a la SEPS de atender su petición de prórroga para cumplir el PSI. Para fundamentar su pretensión la entidad financiera argumentó la vulneración de sus derechos al debido proceso en varias garantías del derecho a la defensa (art. 76.7.a, b, c y h CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y a dirigir peticiones (art. 66.23 CRE). Así, argumentó:

53.1. Que se violó su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE), por cuanto la SEPS: i) terminó el PSI sin permitirle defenderse al respecto; ii) notificó "con solo 11 minutos de diferencia entre el primero y el segundo acto", en referencia a la resolución que dio por terminado el PSI y la resolución que dispuso su liquidación forzosa, respectivamente; iii) no cumplió el procedimiento previsto en el artículo 292 del COMF ante el incumplimiento del PSI; y, iv) no notificó un memorando que

[66] Caso 4983-23-JP, proceso 17296-2023-00088. Acta de audiencia pública de acción de protección, fs. 409-426; grabación magnetofónica de la audiencia de primera instancia, fs. 408; y, sentencia de primera instancia, fs. 448-461v.
[67] *Ibid*.

comunicó su nivel de riesgo como "crítico".[68]

53.2. Además, que se afectó su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), en tanto que la SEPS inobservó el procedimiento que, en su juicio, prescribe el artículo 292 del COMF ante el incumplimiento del PSI. En específico, alegó que la SEPS no cumplió "con lo dispuesto en el Art. 292 del [COMF] que prevé el procedimiento a seguir ante el incumplimiento del [PSI] por parte de una entidad financiera; es decir no resolvió previamente como lo ordena la mencionada norma, por lo tanto, no cumplió con una ley prevista, clara, que se debe aplicar ineludiblemente".[69]

53.3. Por último, la entidad financiera sostuvo que se violó su derecho a **dirigir peticiones** (art. 66.23 CRE), por cuanto la SEPS inscribió la directiva que requirió en el año 2019, pero luego desconoció tal inscripción como parte de las observaciones que se le efectuaron. Al respecto, manifestó que la SEPS desconoció arbitrariamente aquella actuación para fundamentar incumplimientos normativos, a pesar de que no podía proceder de tal forma. En ese orden de ideas, refirió que "la SEPS pretende beneficiarse de su supuesto error al aducir que una directiva inscrita por su misma entidad no es válida y por ende llegar [a] la resolución inconstitucional de liquidar forzosamente a la cooperativa".[70]

5.3.2. De la SEPS

54. La SEPS sostuvo que no existía una vulneración de derechos de la Cooperativa El Esfuerzo ni que la controversia atendía a asuntos susceptibles de ser ventilados en la justicia constitucional. Por ende, subrayó que no era procedente la garantía. En lo principal, la entidad estimó:

54.1. Que actuó en el marco de sus competencias de control, vigilancia y auditoría del sistema financiero popular y solidario, con el fin de garantizar el interés general y la protección de los depósitos. En esa medida, indicó que aplicó un PSI a la entidad financiera conforme la ley, no obstante, este fue incumplido lo que derivó en la liquidación forzosa. En sus palabras, la disposición de liquidación no constituyó una sanción sino una medida para proteger los depósitos, disponer la venta de activos y cubrir pasivos. Así, enfatizó que la entidad financiera no subsanó los hallazgos que encontró, no justificó el incremento de capital ordenado ni desvirtuó las observaciones con los descargos que presentó, pese a que se le notificaron oportunamente las actuaciones que no estaban sujetas a reserva. Por tanto,

[68] Caso 516-24-JP, proceso 17316-2022-00828. Demanda de acción de protección, pp. 7-10.
[69] *Ibid*., p. 10.
[70] *Ibid*., pp. 10-11.

determinó que sus actuaciones **no vulneraron derechos constitucionales**.[71]

54.2. Además, explicó que la cooperativa de ahorro y crédito podía impugnar las resoluciones objeto de la garantía en sede administrativa o judicial ordinaria. En tal sentido, recalcó que la acción de protección no era la vía idónea ni eficaz para cuestionar aspectos de legalidad de los actos administrativos. De modo que, a su juicio, la **vía constitucional resultaba improcedente** para atender aspectos de legalidad.[72]

5.4. Argumentos de las partes procesales del Proceso 7

5.4.1. De la Cooperativa de Ahorro y Crédito

55. La Cooperativa Juan de Salinas solicitó en su petición de medidas cautelares autónomas que se suspenda el oficio emitido por la liquidadora designada por la SEPS que requería a la entidad financiera la entrega de su control con base en la **segunda resolución** que dispuso su liquidación forzosa, así como también que se disponga a la SEPS que se abstenga de tomar su control. En específico, la entidad financiera solicitó que la medida "se mantenga hasta que exista una sentencia firme y ejecutoriada dentro de la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4]".[73] En lo principal, la entidad financiera fundamentó su solicitud en los siguientes términos:

55.1. Adujo que las medidas cautelares autónomas eran **procedentes** (arts. 32 y 33 LOGJCC), pues se cumplían los requisitos de inminencia, peligro en la demora, daño grave y apariencia de buen derecho. En esa línea, indicó que la amenaza de que la SEPS tome el control de la cooperativa de ahorro y crédito era inminente porque en cualquier momento lo haría. Asimismo, señaló que existía un peligro en la demora dado que si se ejecuta el oficio implicaría la entrega del control de la entidad financiera. También, expresó que la falta de suspensión del oficio permitiría una afectación patrimonial muy grave a la entidad financiera, sin dejar de lado la incidencia respecto de los cientos de socios que se benefician de sus servicios. Por último, sostuvo que su requerimiento revestía la apariencia de buen derecho debido a que, "de consumarse la amenaza de la SEPS, se producirá una grave vulneración de derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad".[74]

55.2. Sobre la amenaza de la vulneración de sus derechos constitucionales a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE) y a la **propiedad** (art. 66.26 CRE), la cooperativa de ahorro

[71] Caso 516-24-JP, proceso 17316-2022-00828. Acta de audiencia pública de acción de protección, fs. 429-433; y, sentencia de primera instancia, fs. 438-449v.
[72] *Ibid*.
[73] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Solicitud de medidas cautelares autónomas, fs. 9-9v.
[74] *Ibid*., fs. 7v-9.

y crédito adujo sobre el primer derecho que, en su criterio, se emitieron tres resoluciones de liquidación forzosa distintas que dejaron sin efecto de forma consecutiva a las precedentes. De manera que, el oficio objeto de su petición carecía de fundamento al encontrar su sustento en la resolución número SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0235 que ordenaba la liquidación de la Cooperativa por **segunda ocasión**. Así, alegó que aquella resolución se dejó sin efecto jurídico por la sentencia de primera instancia de la segunda acción de protección que promovió (Proceso 2), así como por la tercera resolución de liquidación que la SEPS dictó en su contra. Con relación al segundo derecho, manifestó que, a su juicio, la falta de justificación normativa para que se tome el control de la entidad financiera, de propiedad de sus socios, se asemejaba a una confiscación.[75] En específico, recalcó que la SEPS debía abstenerse de tomar su control, "mientras el órgano jurisdiccional de segunda instancia no resuelva la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4]" que presentó en contra de la tercera resolución de liquidación forzosa.[76]

5.4.2. De la SEPS

56. La SEPS expresó que no había una amenaza ni una vulneración de derechos de la Cooperativa Juan de Salinas porque los actos impugnados fueron emitidos legalmente y la liquidación forzosa constituía una situación jurídica consolidada. En ese sentido, expresó principalmente:

56.1. El oficio de la liquidadora que designó pretendía ejecutar las disposiciones contenidas en la resolución de liquidación forzosa, por lo que no constituyó amenaza ni violación de derechos. Así, puntualizó que las actuaciones administrativas fueron emitidas en el ejercicio de las funciones previstas en la ley. En ese sentido, indicó que el oficio impugnado fue ejecutado el mismo día mediante la suscripción voluntaria del acta de entrega recepción de la entidad financiera. Razón por la que, a su criterio, no se configuraron los requisitos legales ni jurisprudenciales para conceder medidas cautelares.[77]

56.2. De igual forma, manifestó que las alegaciones de la entidad financiera no eran verosímiles, al basarse en interpretaciones erróneas sobre la supuesta sustitución de resoluciones. Además, adujo que la resolución de liquidación forzosa se mantuvo plenamente vigente, con presunción de legalidad y ejecutoriedad, y fue ratificada mediante sentencia ejecutoriada de segunda instancia (Proceso 2). En consecuencia, señaló que los actos cuestionados fueron legítimos y orientados a precautelar los

[75] *Ibid*., fs. 6-7v.
[76] *Ibid*., fs. 7v.
[77] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Escritos de 03 de abril de 2023 y 14 de julio de 2023 solicitando la revocatoria de las medidas cautelares, fs. 235-244 y 302-311, respectivamente.

depósitos de los socios. Por tanto, concluyó que la liquidación constituyó una situación jurídica consolidada que no podía ser alterada por medidas cautelares.[78]

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Procede la acción de protección para impugnar las resoluciones de suspensión de operaciones y las resoluciones de liquidación forzosa emitidas por la SEPS en contra de cooperativas de ahorro y crédito?

57. Los casos objeto de revisión se relacionan con la **procedencia de la acción de protección** y la posible afectación de la **facultad de supervisión y control de la SEPS** en el sector financiero y económico popular y solidario. En tal sentido, esta Corte Constitucional estima apropiado explicar tales aspectos de manera previa a la revisión de los casos seleccionados, puesto que la procedencia de la garantía jurisdiccional ha sido desarrollada jurisprudencialmente y, por otro lado, las referidas atribuciones de la SEPS versan sobre un sector constitucionalmente relevante.

6.1.1. Procedencia de la acción de protección

58. El artículo 88 de la Constitución de la República reconoce a la acción de protección como una garantía jurisdiccional dirigida a tutelar los derechos fundamentales de las personas. En específico, el mentado artículo constitucional prescribe:

> **Art. 88.-** La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y **podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales**, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación (énfasis añadido).

59. De manera concordante, el artículo 39 de la LOGJCC reconoce que el objeto de esta garantía jurisdiccional es el "amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos", que no estén amparados en las otras garantías jurisdiccionales reconocidas a nivel constitucional. Al respecto, esta Corte ha reconocido que la acción de protección y, en sí, las garantías jurisdiccionales están diseñadas para la tutela de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en una situación de desequilibrio frente al poder.[79] De hecho, esta Magistratura ha reiterado que la acción de protección:

---

[78] *Ibid*.
[79] CCE, sentencia 282-13-JP/19, 14 de septiembre de 2019, párrs. 37 y 44; y, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 41.

> [Es] un mecanismo procesal judicial al alcance de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública o personas privadas, estos puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado, con lo cual la acción de protección es la realización de un derecho constitucional/humano en sí mismo.[80]

60. En este sentido, la acción de protección exige ciertos requisitos para su presentación y determinados supuestos para su procedencia, como cualquier otra acción ordinaria o constitucional. Así, aunque la garantía jurisdiccional no es residual ni puede exigirse el agotamiento de otras vías o recursos para su ejercicio,[81] el legislador ha prescrito los requisitos y supuestos que condicionan la promoción de esta garantía jurisdiccional en función del carácter adecuado y eficaz de la vía judicial ordinaria. De esa forma, la procedencia de la acción de protección encuentra un desarrollo normativo que debe ser observado previamente a su presentación, por parte de los ciudadanos accionantes, y previamente a su concesión, por parte de las autoridades jurisdiccionales.

61. Por una parte, en lo que respecta a los requisitos para la presentación de la acción de protección, el artículo 40 de la LOGJCC ordena:

> **Art. 40.- Requisitos. -** La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos:
> 1. Violación de un derecho constitucional;
> 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,
> 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (énfasis añadido).

62. Por otro lado, el artículo 41 del mismo cuerpo normativo prevé los supuestos de procedencia y de legitimación pasiva de esta garantía jurisdiccional. Mientras que el artículo 42 de la LOGJCC establece los siguientes escenarios específicos en los que la acción de protección se torna improcedente o inadmisible:[82]

> **Art. 42.- Improcedencia de la acción. -** La acción de protección de derechos no procede:
> 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.

---

[80] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 530-10-JP, 22 de marzo de 2016, párr. 30.
[81] CCE, sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 31.
[82] CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 380-10-JP, 04 de diciembre de 2013, pp. 25-26. La Corte efectuó una interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 42 de la LOGJCC, pues identificó que aquel artículo se prestaba a confusión porque reconocía causales de improcedencia y de inadmisibilidad de la acción de protección bajo lineamientos generales entre estas. Por lo que, en el decisorio 4 estableció la siguiente interpretación: "El momento procesal para la determinación de la existencia de las **causales de inadmisión** previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la [LOGJCC], será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las **causales de improcedencia** de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la [LOGJCC], deberán ser declaradas mediante sentencia motivada" (énfasis añadido).

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

> 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
> 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
> 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
> 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
> 6. Cuando se trate de providencias judiciales.
> 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.
> En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisible la acción y especificará la causa por la que no procede la misma (énfasis añadido).

63. De las normas transcritas se observa que uno de los requisitos para la presentación de la acción de protección (art. 40.3 LOGJCC) constituye la **inexistencia de otro mecanismo** de defensa o impugnación **judicial adecuado y eficaz** para proteger el derecho alegado como vulnerado.[83] Este mismo requisito de procedencia se lo prevé como un supuesto de improcedencia de la garantía jurisdiccional (art. 42.4 LOGJCC). De allí que, la inexistencia de otro mecanismo de defensa o impugnación judicial posee una doble naturaleza.[84] En tal sentido, el referido requisito no atiende a un mero aspecto formal-procedimental, sino que se trata en la práctica judicial de uno de los presupuestos principales para que se pueda presentar y, sobre todo, proceda la acción de protección.

64. En tal sentido, este Organismo ha concluido que la acción de protección procede "en la medida en que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado".[85] Dicho de otra forma, las vulneraciones al ordenamiento jurídico que puedan ser revisadas adecuadamente en la sede judicial ordinaria[86] no tendrán cabida en la jurisdicción constitucional. Lo indicado, busca que la garantía jurisdiccional no se superponga o reemplace a los otros mecanismos judiciales que ha previsto el legislador, ya que "respecto de conflictos de legalidad [en los que se discuten la errónea, indebida o falta de aplicación de una norma infraconstitucional] existen vías y mecanismos judiciales adecuados y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria".[87]

65. No obstante, la verificación superficial de la existencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para impugnar el acto vulneratorio de derechos constitucionales no resulta suficiente para declarar la improcedencia de la acción de protección. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los jueces constitucionales deben realizar

[83] CCE, sentencia 1725-25-JP/26, 30 de julio de 2026, párrs. 57-59. La Corte ha explicado más a detalle en esta sentencia sobre la idoneidad y eficacia de la vía judicial ordinaria.
[84] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 45.
[85] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.
[86] Entiéndase por jurisdicción ordinaria los mecanismos judiciales que tutelan derechos en vías como la civil, penal, laboral, contencioso administrativo, contencioso tributario, niñez y adolescencia, etc.
[87] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

un análisis argumentado de la idoneidad y eficacia de la vía judicial ordinaria, examinando si las pretensiones planteadas puedan ser abordadas a través de la vía judicial ordinaria (idoneidad) y en atención a las circunstancias del caso concreto (eficacia), antes de determinar la procedencia o no de la acción. Sobre esto último, cuando en una controversia sobre una supuesta vulneración a derechos constitucionales existe una vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria que le permita al accionante alcanzar sus pretensiones en sus condiciones particulares, resulta razonable que los jueces constitucionales no realicen el análisis de vulneración de derechos constitucionales y declaren la improcedencia de la acción.[88]

66. Así, la obligación de analizar la vulneración de derechos será exigible únicamente cuando se determine la procedencia de la acción de protección. Para el efecto, resulta necesario que los jueces constitucionales reflexionen si existe una vía judicial adecuada y eficaz que pueda ventilar el conflicto demandado, como parte de ese ejercicio podrán considerar la especificidad de los **asuntos controvertidos** en la garantía jurisdiccional[89] y de las **pretensiones planteadas** en la acción de protección.[90] Esto, en tanto que esta Magistratura ha sostenido que la obligación de los jueces de analizar la vulneración de derechos constitucionales, aunque encuentra su fundamento en los precedentes 001-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, "no necesariamente resulta[n] aplicable[s] en casos […] en los cuales es tal la **especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria**" (énfasis añadido).[91]

67. En ese sentido, se ha reconocido que las garantías jurisdiccionales que esta Corte ha declarado su **manifiesta improcedencia**[92] o su improcedencia desnaturalizante

[88] CCE, sentencia 1725-25-JP/26, 30 de julio de 2026, párr. 57.
[89] En similar sentido, véase: CCE, sentencia 1765-21-EP/24, 05 de diciembre de 2024, párrs. 26, 27 y 32; sentencia 2539-18-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 24; y, sentencia 210-15-SEP-CC, caso 495-11-EP, 24 de junio de 2015, p. 10.
[90] En similar sentido, véase: CCE, sentencia 1983-22-EP/25, 07 de noviembre de 2025, párrs. 35 y 36.
[91] CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.
[92] Por ejemplo, se tiene: i) Controversias relacionadas con el cobro de cheques (sentencia 1357-13-EP/20); ii) conflictos relacionados con la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual (sentencia 1101-20-EP/22); iii) acciones que impugnan la resolución de un visto bueno, en las que se alegan únicamente transgresiones de derechos laborales y no de otros relacionados de manera directa con la dignidad humana –discriminación, esclavitud, trabajo forzado, etc.– (sentencias 1679-12-EP/20, 253-16-EP/21 y 1329-12-EP/22); iv) activación consecutiva de la vía ordinaria y la vía constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones (sentencias 2901-19-EP/23, 1558-19-EP/23 y 278-23-EP/25); v) controversias relacionadas con la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio (sentencia 1178-19-JP/21); vi) acciones que pretendan anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta (sentencia 165-29-JP/21); vii) garantías dirigidas a dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación (sentencia 461-19-JP/23 y acumulados); viii) controversias relacionadas con derechos de propiedad intelectual relativas al diseño de un producto (sentencia 446-19-EP/24); xi) declaraciones de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo (sentencia 1452-17-EP/24); x) conflictos en los que se impugnen actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos, a menos que el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor (sentencia 2006-18-EP/24); xi) garantías que pretendan que se efectúe un control de legalidad de actos

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

constituyen excepciones a la exigencia jurisprudencial del análisis de la vulneración de derechos por no caber la acción de protección ante su evidente improcedencia. De manera que, en aquellos casos que compartan las mismas propiedades de las causas en las que se ha determinado una improcedencia manifiesta o desnaturalizante de la acción, la motivación de los jueces constitucionales puede agotarse en el análisis de la improcedencia de la garantía jurisdiccional, sin tener que examinar la vulneración de los derechos alegados.[93] Sin perjuicio de lo cual, les corresponde a los juzgadores efectuar un riguroso y argumentado examen sobre la procedencia de la acción de protección, ya que la simple declaración de improcedencia de la garantía jurisdiccional puede permitir que se vulnere el derecho de la parte accionante a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia (art. 75 CRE).[94]

68. La razón por la que los jueces constitucionales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de las garantías jurisdiccionales –como cuando este Organismo ha evidenciado

---

administrativos por la presunta caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado (sentencias 1403-23-EP/26 y 2632-22-EP/25); xii) acciones dirigidas a que se analice la corrección de la aplicación de los criterios legales y técnicos para emitir un acta de determinación tributaria (sentencias 2555-21-EP/24 y 278-23-EP/25) o de las órdenes de determinación tributarias previas a su emisión (sentencia 934-21-EP/25); xiii) verificación por sí sola del cumplimiento de requisitos para la concesión de frecuencias radiales y alteración de resultados del respectivo concurso público (sentencia 1197-23-EP/25); xiv) impugnación de actos administrativos dentro de un proceso administrativo sancionador de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (sentencia 3064-22-EP/25); xv) resolución de una controversia técnica puramente societaria y de legalidad (sentencia 1983-22-EP/25); xvi) temas en contratación pública que, por el nivel de tecnicismo del conflicto, exigen analizar temas de legalidad (sentencias 114-22-EP/25, 1765-21-EP/24, 1692-21-EP/24 y 210-15-SEP-CC); xvii) conflictos relacionados con el pago de regalías por derechos de autor como asunto netamente patrimonial (sentencia 2539-18-EP/24); xviii) extinción de obligaciones derivadas de procesos coactivos (sentencia 2300-21-EP/25); xix) modificación del Presupuesto General del Estado (sentencia 2731-23-EP/24); xx) impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros que niegan reclamos sobre el pago de pólizas de seguros, salvo que el caso mantenga una correlación directa con la dignidad de las personas o una afectación intensa de los derechos constitucionales (sentencia 3018-22-EP/25); xxi) conflictos inherentes a la legalidad de resoluciones que conceden rutas y frecuencias en cooperativas de transporte (sentencia 3233-21-EP/25); xxii) conflictos tendientes a asegurar un nuevo avalúo de un bien inmueble en el marco de una relación crediticia (sentencia 2010-22-EP/25); xxiii) determinación de diferencias relativas a las hectáreas de un bien frente a las materialmente entregadas (sentencia 2012-22-EP/25); xxiv) establecimiento de la legitimidad de la inscripción de actos societarios (sentencia 3372-22-EP/25); xxv) controversias relativas a relaciones jurídicas contractuales bilaterales privadas (sentencia 3012-22-EP/24); xxvi) acciones que pretenden el pago del justo precio en el marco de un proceso de expropiación de bien inmueble (sentencia 400-24-EP/24); xxvii) declaración de la operación del silencio administrativo (sentencia 665-18-EP/24); xxviii) conflicto destinado a exigir el cumplimiento de una obligación contractual (sentencia 1580-18-EP/23); etc.

[93] CCE, sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30. En similar sentido, esta Corte indicó que "los casos de evidente desnaturalización [o de manifiesta improcedencia] de las garantías constitucionales **no pueden demandar de la justicia constitucional un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales** en contraste con otras causas cuya suficiencia en la motivación depende justamente de este análisis. Esto sucede, por ejemplo, en acciones de protección cuya única pretensión sea la declaratoria de un derecho, […] o, como cuando se presenta una acción de protección con el único fin de extinguir una obligación proveniente de una relación contractual" (énfasis añadido).

[94] CCE, sentencia 74-21-EP/26, 02 de julio de 2026, párrs. 18-28. La Corte ha examinado en casos previos si la declaratoria de improcedencia de una acción de protección ha causado una vulneración al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

improcedencias manifiestas o desnaturalizantes de la acción de protección– descansa en el hecho de que, de hacerlo, "los jueces que conocen asuntos constitucionales vaciarían de contenido las atribuciones exclusivas de la justicia ordinaria";[95] se apartarían de sus competencias para invadir competencias reservadas a la jurisdicción ordinaria;[96] y, consiguientemente, provocarían una vulneración al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).[97] En definitiva, los jueces constitucionales que conozcan asuntos ajenos al objeto de las garantías jurisdiccionales invaden la competencia de los jueces ordinarios, lo que torna improcedente su intervención y compromete la seguridad jurídica del sistema judicial que les revistió de jurisdicción constitucional.

69. En conclusión, la acción de protección es improcedente cuando existe una vía judicial adecuada y eficaz para conocer el fundamento y las pretensiones objeto de la garantía jurisdiccional (arts. 40.3 y 42.4 LOGJCC). En ese marco, los jueces constitucionales deben considerar si procede la acción de protección, para lo cual podrán observar la especificidad de los fundamentos o de las pretensiones demandadas. De determinarse tal especificidad, el juez constitucional entenderá que lo controvertido en la causa rebasa la esfera del ámbito constitucional de la acción de protección y, en consecuencia, resultará evidente que la justicia ordinaria es la competente por tratarse de la vía judicial adecuada y eficaz. En especial, si se toma en cuenta que, en algunos casos, la complejidad y especificidad de las cuestiones en debate exigen fases probatorias exhaustivas y conocimiento especializado, lo que también desborda a la garantía jurisdiccional.[98]

6.1.2. Facultad de supervisión y control de la SEPS

70. El artículo 213 de la Constitución reconoce a las superintendencias como entidades de supervisión y control de ciertas actividades o servicios prestados por instituciones públicas y privadas. En particular, el referido precepto constitucional prevé:

> Art. 213.- Las superintendencias **son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas**, sociales y ambientales, **y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas**, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al **interés general**. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley […] (énfasis añadido).

[95] CCE, sentencia 357-23-EP/25, 11 de diciembre de 2025, párr. 17.
[96] CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 62-64; sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 68-71; sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25; sentencia 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; sentencia 621- 12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; y, sentencia 175-14-SEP-CC, caso 1826-12-EP, 15 de octubre de 2014, párr. 12.
[97] CCE, sentencia 278-23-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 15.
[98] En similar sentido, véase: CCE, sentencia 1930-23-EP/26, 23 de abril de 2026, párr. 33.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

71. De manera concordante, el artículo 74 del COMF reconoce a la SEPS la competencia de "control de las entidades del sector financiero popular y solidario acorde a lo determinado en este Código". En esa línea, el artículo 62 del COMF, en virtud de la remisión efectuada por el último inciso del artículo 74 del mismo cuerpo normativo,[99] reconoce a la SEPS las funciones que se destacan a continuación:

> **Art. 62.- Funciones.** La Superintendencia de Bancos tiene las siguientes funciones:
> **1. Ejercer la vigilancia, auditoría, control y supervisión** del cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera […]; […]
> **6. Ejercer la potestad sancionatoria sobre las entidades bajo su control** y sobre las personas naturales o jurídicas que incumplan las disposiciones de este Código, en al ámbito de su competencia;
> 7. Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las entidades sujetas a su control y, en general, vigilar que cumplan las normas que rigen su funcionamiento, las actividades financieras que presten, mediante la supervisión permanente preventiva extra situ y visitas de inspección in situ, sin restricción alguna, de acuerdo a las mejores prácticas, que permitan determinar la situación económica y financiera de las entidades […];
> **8. Establecer programas de supervisión intensiva** a las entidades controladas, sin restricción alguna;
> **9. Exigir que las entidades controladas presenten y adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento**, incluyendo aquellas relacionadas a prácticas fraudulentas y prohibidas, con el fin de proteger los derechos de los usuarios y/o clientes del sistema financiero nacional […] (énfasis añadido).

72. Por lo dicho, las facultades rectoras de la SEPS adquieren especial relevancia por tratarse de la supervisión[100] y control[101] de cooperativas de ahorro y crédito pertenecientes al **sistema económico** y al **sistema financiero nacional**. Así lo determina el segundo inciso del artículo 283 de la Constitución al prescribir que el sistema económico está integrado por la economía popular y solidaria, la cual incluye a su vez "a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios". De igual forma, el artículo 309 de la Carta Magna prevé que el sistema financiero nacional "se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público";[102] y, parte de este último sector financiero son las "cooperativas de ahorro y crédito, entidades

[99] COMF, artículo 74. "Art. 74.- Naturaleza y Ámbito. […] La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, además de las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, **tendrá las funciones determinadas en los artículos 71 y 62** excepto los numerales 19 y 28, y el numeral 10 se aplicará reconociendo que las entidades de la economía popular y solidaria tienen capital ilimitado" (énfasis añadido).
[100] Pese a que la doctrina administrativista no arriba a un conceso sobre lo que implica la facultad de supervisión, *per se*, se puede entender a esta como aquella actividad de vigilancia e inspección preliminar y preventiva tendiente a obtener determinada información en el marco de la tutela administrativa.
[101] Comúnmente se ha aceptado que la facultad de control implica la revisión de la regularidad del obrar administrativo con respecto a lo que la ley exige y lo que, consecuentemente, puede producir un efecto jurídico determinado como la validez, invalidez o ineficacia del acto objeto de control. La facultad de control se da como parte de la potestad de imperio del Estado.
[102] CCE, 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 40. La Corte ha aclarado que las cooperativas, aunque pertenecen al sistema económico y al sistema financiero nacional, "esto [no] signifi[ca] que sean iguales o similares, ya que, son dos sectores distintos que componen la organización económica y financiera nacional".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales [y] cajas de ahorro", de acuerdo con el artículo 311 de la misma Norma Suprema.

73. Al respecto, esta Corte ha reconocido que el **sector popular y solidario**, como sistema económico, busca "propender al equilibrio entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Y, […] garantizar la producción y reproducción de condiciones que posibiliten el buen vivir para todos los habitantes del país".[103] Por otro lado, visto como sistema financiero, ha explicado que este sector "asume la tarea de preservar los depósitos para facilitar la circulación del dinero y atender los requerimientos de financiamiento por medio de operaciones de crédito e inversión" al intermediar recursos del público.[104] En este contexto, la dimensión constitucional del sector popular y solidario no se agota en su reconocimiento formal como uno de los componentes del sistema económico o del sistema financiero, sino que implica la tutela reforzada de los intereses colectivos que en ella confluyen. En efecto, el sector popular y solidario trasciende el ámbito de lo estrictamente privado para adquirir relevancia constitucional, en tanto compromete la estabilidad económica, la protección del ahorro y la materialización del buen vivir en el marco del cooperativismo.

74. Sobre el particular, conviene recordar que la economía popular y solidaria se basa "en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital".[105] En similar sentido, el sector financiero popular y solidario busca "satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales que tengan sus socios en común, por lo que, es de propiedad conjunta de los mismos y tiene como finalidad el interés social".[106] Por ello, las decisiones que inciden en el funcionamiento de las entidades pertenecientes a aquellos sectores no solo afectan a una entidad en específico, sino a un conjunto indeterminado de personas cuyos derechos e intereses se encuentran interrelacionados.

75. Bajo esa lógica, el Estado no actúa como un mero observador de las dinámicas del sistema económico o financiero, sino como un verdadero garante y custodio. Por esta misma razón, la Constitución le asigna un rol activo en la supervisión y control de las entidades que integran aquellos sectores, precisamente para prevenir riesgos sistémicos, proteger a los depositantes y asegurar la estabilidad del sistema en su conjunto. En el caso del sector popular y solidario, esta obligación estatal adquiere especial intensidad, debido a la naturaleza social de sus integrantes y a la función que cumplen en la inclusión financiera de amplios sectores de la población.

[103] CCE, sentencia 53-21-IN/25, 09 de enero de 2025, párr. 53.
[104] CCE, sentencia 37-22-IN/24, 05 de diciembre de 2024, párr. 83.
[105] LOEPS, artículo 1.
[106] CCE, sentencia 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 42.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

76. En ese contexto, las actuaciones de los organismos de control, como la SEPS, responden al cumplimiento de un mandato constitucional orientado a salvaguardar el interés general. Es más, ha sido criterio de esta Corte que el reconocimiento constitucional de las actividades financieras, como cuestiones de "orden público",[107] conlleva que el ejercicio de estas actividades "deb[a] contar con autorización de entidad competente" bajo el sometimiento de "regulación y control, a través de las normativas pertinentes emitidas por los órganos de poder público, que cuenten con la competencia constitucional y legal para el efecto".[108] De allí que, esta Magistratura ha enfatizado:

> La importancia de [l]a vigilancia estatal radica en que, si bien los servicios financieros comportan el ejercicio del derecho de las personas a invertir y participar de los beneficios y utilidades de esta actividad; en la misma medida, el Estado debe vigilar el correcto funcionamiento del sector financiero dado el importante rol que este sector juega en el desarrollo económico de un país. Así, aunque la actividad financiera es un servicio prestado por particulares, el carácter de "orden público" implica que el Estado debe intervenir activamente en este sector a fin de controlar y evitar riesgos sistémicos que puedan poner en riesgo los depósitos y ahorros de todos los ciudadanos. Por ello, la Constitución ordena que los sectores público, privado y popular deben contar con normas y entidades de control específicas y diferenciadas que se encargan de "preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez".[109]

77. En definitiva, la SEPS no ejerce una mera supervisión o control administrativo. Por el contrario, como entidad de control está investida de un conjunto de facultades técnicas, preventivas, correctivas y sancionatorias que operan como una manifestación directa del orden público. Así, el rol constitucional de la SEPS es el de un órgano de vigilancia activa que tiene por objetivo estructural y funcional último la protección de los recursos del público y que contribuye a la preservación de la estabilidad y solidez del sistema económico y financiero en su conjunto. De modo que, las resoluciones que emita tal entidad pública constituyen, en principio, herramientas diseñadas para evitar la profundización de riesgos que puedan comprometer los recursos económicos y la confianza en el sistema financiero como parte de sus facultades de supervisión y control.

78. Por tanto, el análisis de aquellas resoluciones exige un conocimiento especializado y una comprensión integral del impacto que tales decisiones generan, puesto que se está frente a un sector constitucionalmente relevante que tiene relación con aspectos financieros y económicos de alta complejidad. Además, se debe considerar que históricamente el sector financiero en el país ha sido especialmente sensible.

6.1.3. Análisis de los casos objeto de revisión

[107] Constitución, artículo 308.
[108] CCE, sentencia 55-12-IN/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 79.
[109] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párrs. 57 y 58.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

79. Con estas consideraciones previas, corresponde a esta Corte revisar los casos seleccionados objeto de análisis de la presente sentencia de selección y revisión, en tanto que las subsecciones precedentes han explicado de modo general la procedencia de la acción de protección y la facultad de supervisión y control de la SEPS.

80. Ahora bien, se advierte que los juzgadores que conocieron las causas objeto de revisión mantuvieron discrepancias en el criterio jurídico sobre la procedencia de la garantía jurisdiccional. Por un lado, algunos jueces aceptaron las acciones de protección, mientras que otros juzgadores consideraron, entre otras razones, que las garantías jurisdiccionales no procedían porque las controversias podían resolverse en la vía contencioso administrativa. En específico, las judicaturas del Proceso 1 al Proceso 6 resolvieron las acciones de protección conforme al siguiente detalle:

Tabla 1: Sistematización de las decisiones jurisdiccionales

Judicatura	Resolución	Principales razones de la decisión
PROCESO 1		
Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha	**Aceptó parcialmente la acción**, declaró la vulneración de derechos, y ordenó medidas de reparación integral.	Consideró que la acción de protección era procedente y que la SEPS vulneró determinados derechos constitucionales.
Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	Aceptó el recurso de apelación, **revocó la sentencia** subida en grado y rechazó la acción de protección.	Estimó que la resolución impugnada no padeció de vicios motivacionales y que la **controversia obedece a asuntos de legalidad**.
PROCESO 2		
Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha	**Aceptó parcialmente la acción**, declaró la vulneración de derechos, y ordenó medidas de reparación integral.	Consideró que la acción de protección era procedente y que la SEPS vulneró determinados derechos constitucionales.
Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	Aceptó el recurso de apelación, **revocó la sentencia** subida en grado y rechazó la acción de protección.	Estimó que no se vulneraron los derechos constitucionales y que el asunto controvertido resultaba **ajeno a la jurisdicción constitucional**.
PROCESO 3		
Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de	**Aceptó la acción**, declaró la vulneración de derechos,	Consideraron que la acción de protección siempre es idónea cuando existe vulneración de

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

Guayaquil, provincia de Guayas	ordenó medidas de reparación integral.	derechos, y que la SEPS vulneró determinados derechos constitucionales.
Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas	Rechazó el recurso de apelación y **confirmó la sentencia** subida en grado.	
PROCESO 4		
Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha	**Aceptó parcialmente la acción**, declaró la vulneración de derechos y ordenó medidas de reparación integral.	Consideraron que la acción de protección era procedente y que la SEPS vulneró determinados derechos constitucionales.
Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	Rechazó el recurso de apelación y **confirmó la sentencia** subida en grado en todas sus partes.	
PROCESO 5		
Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha	**Rechazó la acción** por no evidenciar la vulneración de derechos.	Estimó que no se vulneraron los derechos constitucionales y que el asunto controvertido resultaba **ajeno a la jurisdicción constitucional**.
Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	Aceptó el recurso de apelación, **revocó la sentencia subida en grado**, declaró la vulneración de derechos y ordenó medidas de reparación integral.	Centró el análisis de procedencia a la vulneración de derechos. En esa línea, determinaron que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
PROCESO 6		
Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, provincia de Pichincha	**Aceptó la acción**, declaró la vulneración de derechos y ordenó medidas de reparación integral.	Consideró que la acción de protección era procedente y que la SEPS vulneró determinados derechos constitucionales.
Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	**Declaró la nulidad** de todo lo actuado a partir de un auto de sustanciación.	Sostuvo que existió un vicio procesal grave insubsanable porque no se le notificó con la acción de protección a la entidad financiera, pese a que se la presentó a su nombre.

Fuente: Tabla elaborada por la CCE.

81. Por lo expuesto, corresponde analizar si las controversias de los casos en revisión (Proceso 1 al Proceso 6) eran realmente procedentes para ser conocidas por la jurisdicción

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

constitucional o, en su defecto, la justicia ordinaria era la vía adecuada y eficaz para atender los argumentos y las pretensiones de los accionantes. Aquello permitirá esclarecer las diferencias sustanciales en el criterio de los juzgadores de los casos de origen sobre el requisito de presentación (art. 40.3 LOGJCC) y la causal de improcedencia (art. 42.4 LOGJCC) de la acción de protección. Para el efecto, le corresponde a esta Corte estudiar el **fundamento de las garantías jurisdiccionales**, las **pretensiones que persiguieron** las acciones y el **razonamiento de las judicaturas** al momento de atender las acciones de protección.

82. Sobre esta base, corresponde examinar la procedencia de las garantías jurisdiccionales de los procesos objeto de revisión a continuación:

6.1.3.1. Proceso 1

83. En el Proceso 1 se observa que el fundamento de la acción de protección partió de la alegación de que la garantía jurisdiccional era procedente porque, según la jurisprudencia constitucional, es posible impugnar actos administrativos a través de esta garantía, siempre y cuando las alegaciones se refieran a la vulneración de derechos constitucionales. Bajo ese contexto, la Cooperativa Don Bosco alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE), porque la SEPS no notificó oportunamente la resolución que dispuso su liquidación forzosa, así como tampoco se pronunció respecto de los descargos y argumentos que le presentó en defensa de sus intereses de forma previa a la emisión de aquella resolución. Por otra parte, sostuvo que se transgredió su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), ya que la SEPS inobservó el procedimiento que, a su criterio, establecen los artículos 287, 292 y 304 del COMF para el incumplimiento de los PSI y la liquidación forzosa. En adición, la entidad financiera argumentó que se vulneró su derecho al **trabajo** (art. 33 CRE), dado que la SEPS les impidió continuar laborando a sus trabajadores. Por último, alegó que la SEPS transgredió su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE) porque no atendió los descargos y argumentos que presentó de manera previa a la emisión de la resolución de liquidación. De esa manera, la Cooperativa Don Bosco pretendió que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la resolución de liquidación forzosa, **se declare la nulidad del proceso administrativo** y se lo retrotraiga hasta el inicio del PSI.

84. Al resolver esta causa, la Unidad Judicial 1 consideró que la SEPS vulneró varios derechos constitucionales de la Cooperativa Don Bosco, "configurándose la procedencia de la acción de protección conforme lo prescribe el artículo 40 de la LOGJCC".[110] Para arribar a dicha conclusión, la judicatura de instancia sostuvo que en el proceso administrativo promovido por la SEPS:

[110] Caso 328-23-JP, proceso 17205-2022-00377. Sentencia de primera instancia, fs. 561v.

> [N]o se cumplió con las normas tanto del Código Orgánico Monetario y Financiero, en concordancia con la NIFFS [Normas Internacionales de Información Financiera], de auditoría; y del Código Orgánico Administrativo; lo cual ha afectado su derecho a la **defensa** al no poder informarse de manera oportuna de los fundamentos de la decisión […] y poder debatirlos conforme a derecho.[111]

85. En esa línea, la autoridad jurisdiccional determinó que la SEPS incumplió "el propio artículo 77 del [COMF] […] [que] es determinante en el sentido que en caso de que existan observaciones en los informes de auditoría es obligación el notificar los mismos a las entidades auditadas";[112] por lo que se vulneraron los derechos al **debido proceso** y a la **seguridad jurídica**. Finalmente, expuso que se transgredió el derecho al debido proceso en las garantías de la **motivación** y de **ser escuchado en el momento oportuno** dado que la resolución de liquidación, "además de transcribir normas, se limita específicamente en el considerando décimo quinto a transcribir textualmente el informe de auditoría […] que nunca fue notificados [sic]".[113]

86. Por su parte, la Corte Provincial 1 revocó la sentencia de instancia y declaró **improcedente** la acción de protección. Para ello, descartó la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales alegados, pues a su criterio la SEPS siguió el **trámite previsto en la ley**. En esa línea, los jueces de apelación puntualizaron que conforme el COMF, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria ("**LOEPS**"), su Reglamento y el Manual de Supervisión Basada en Riesgos del Sector Financiero Popular y Solidario, el informe de auditoría que no se notificó a la entidad financiera tenía el carácter de reservado. Así, los juzgadores adujeron que "se encuentran en uno de los casos expresamente establecidos en la ley, referente al carácter reservado de la información, conforme se encuentra establecido en el Art. 77 del [COMF] y Art. 280 *ibídem*".[114] De igual forma, la Corte Provincial 1 concluyó que la controversia ventilada en la acción de protección giraba en torno a una inconformidad respecto de la legalidad de las actuaciones administrativas ejecutadas por la SEPS. En particular, la judicatura de segunda instancia argumentó que la resolución de liquidación forzosa estaba suficientemente motivada y "se basa en un proceso legal y técnico en el cual se han observado las garantías en un debido proceso, el derecho a la defensa, precautelando la seguridad jurídica".[115] En consecuencia, estimó que: **"[E]xiste inconformidad relacionada con un asunto que por su naturaleza [ordinaria], resulta ajeno al ámbito de jurisdicción constitucional,** […] lo que hace que en el caso propuesto, no concurran los elementos para la procedencia de la acción de protección" (énfasis añadido).[116]

---

[111] *Ibid*., fs. 554v-555.
[112] *Ibid*., fs. 560v.
[113] *Ibid*., fs. 561v.
[114] Caso 328-23-JP, proceso 17205-2022-00377. Sentencia de segunda instancia, fs. 601v.
[115] *Ibid*., 601v.
[116] *Ibid*., fs. 602v.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

87. De lo indicado, esta Corte observa que la acción de protección del caso objeto de revisión se estructuró sobre la base de cuestionamientos de legalidad y asuntos técnicos dirigidos a la legalidad del procedimiento administrativo y de la resolución que ordenó la liquidación forzosa de la Cooperativa Don Bosco. Inclusive, por lo anterior, la entidad financiera pretendió que se declare la "nulidad del procedimiento administrativo". En efecto, se evidencia que la Unidad Judicial 1 concluyó que el proceso administrativo iniciado por la SEPS no se ajustó a diversas normas legales, reglamentarias y técnicas, entre ellas el COMF, el COA, las Normas Internacionales de Información Financiera y las reglas de auditoría aplicables. A esto se suma que, conforme al criterio de dicha judicatura, el procedimiento administrativo también presentó deficiencias por no haberse notificado el informe de auditoría según lo que exigía presuntamente el artículo 77 del COMF; sin mostrar reparo alguno respecto a si se cumplían los presupuestos normativos para que proceda su notificación. Lo indicado se deriva de los argumentos de legalidad y de carácter técnico planteados por la entidad financiera respecto al presunto incumplimiento del procedimiento previsto en los artículos 287, 292 y 304 del COMF y a la ausencia de notificación de dicho informe, así como de la pretensión que perseguía una declaratoria de nulidad. De igual manera, se advierte que la judicatura de primera instancia determinó que la resolución de liquidación dictada por la SEPS carecía de motivación suficiente, pues se limitaba a transcribir textualmente el informe de auditoría.

88. A partir de lo indicado, esta Corte advierte que la Unidad Judicial 1 examinó cuestiones legales y técnicas de alta complejidad relacionadas con el procedimiento administrativo inherente a la liquidación forzosa de una cooperativa de ahorro y crédito, tales como el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y metodológicas, o la corrección de la notificación de determinados informes generados en el marco del procedimiento administrativo. En particular, la notificación de los informes administrativos requería un examen de legalidad y técnico para determinar si todas o una de las actuaciones administrativas atendían a una obligación de carácter legal. De igual forma, se evidencia que la judicatura de instancia analizó requisitos de validez propios de cualquier acto administrativo, según el artículo 99 del COA.[117] En específico, la autoridad jurisdiccional analizó la motivación de la resolución de liquidación forzosa que calificó de deficiente por "transcribir normas". No obstante, la Unidad Judicial 1 no consideró ni reparó que los principales fundamentos de la garantía de origen, así como la pretensión específica planteada, demandaban un análisis de legalidad para lo cual tenían claramente una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz. En esa línea, tampoco se evidenciaban elementos que justifiquen la activación de la vía constitucional a pesar de la invocación de derechos constitucionales.

89. En ese contexto, la Unidad Judicial 1 no efectuó un control de las actuaciones

[117] COA, artículo 99: "Art. 99.- Requisitos de validez del acto administrativo. Son requisitos de validez: 1. Competencia; 2. Objeto; 3. Voluntad; 4. Procedimiento; [y,] **5. Motivación**" (énfasis añadido).

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

administrativas orientado a identificar una afectación directa de derechos constitucionales, sino que realizó un examen de conformidad con la correcta aplicación de la normativa infraconstitucional. Esto es, **sustituyó a la jurisdicción ordinaria** en la determinación de si la entidad de control aplicó correctamente las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el procedimiento de liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito, así como la obligación de notificar el informe de auditoría. Por el contrario, la Corte Provincial 1 identificó adecuadamente que la controversia planteada exigía resolver cuestiones de legalidad, a partir de la especificidad de los fundamentos técnicos y complejos, así como por las pretensiones específicas (declarar la nulidad del procedimiento administrativo), que presentó la entidad financiera. En consecuencia, la judicatura de segunda instancia declaró improcedente la acción de protección y determinó que la justicia ordinaria era la vía adecuada y eficaz para conocer el asunto controvertido puesto en su conocimiento.

90. Por lo dicho, este Organismo constata que la acción de protección del Proceso 1 era **manifiestamente improcedente**, pues existía una vía judicial adecuada y eficaz para cuestionar aspectos legales y técnicos complejos relacionados con la legalidad del procedimiento y del acto administrativo impugnados que sirvió de fundamento específico para la garantía, así como para atender las pretensiones dirigidas finalmente a declarar no solo la nulidad del procedimiento administrativo sino también de la resolución que dispuso la liquidación forzosa. De conformidad con el artículo 310 del COMF, la resolución de liquidación forzosa podía ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción ordinaria en la que correspondía examinar las cuestiones legales técnicas y normativas planteadas por la Cooperativa Don Bosco. Además, no se evidenciaban elementos adicionales que justifiquen que el caso contaba con relevancia constitucional para la procedencia de la garantía.

91. Por tanto, la Unidad Judicial 1 actuó de manera errada al considerar que la acción de protección era procedente, cuando la especificidad de los fundamentos y de las pretensiones develaban que existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz; mientras que la Corte Provincial 1 actuó correctamente al revocar la sentencia de instancia y declarar la improcedencia de la acción de protección.

6.1.3.2. Proceso 2

92. En el Proceso 2 se observa que la acción de protección sostuvo que la garantía jurisdiccional era procedente porque la jurisprudencia de esta Magistratura permite impugnar actos administrativos que se relacionen con la vulneración de derechos constitucionales. En ese orden de ideas, la Cooperativa Juan de Salinas argumentó que se vulneró su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE) porque la SEPS no notificó oportunamente la resolución que dispuso su liquidación forzosa, así como tampoco notificó los memorandos y los informes de

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

auditoría que precedieron aquella resolución y que recomendaban o concluían la necesidad de finalizar los PSI e iniciar los procesos de liquidación forzosa. De tal manera, se anota que la entidad financiera argumentó que se le impidió contradecir las actuaciones administrativas en defensa de sus intereses. Por otro lado, adujo que la SEPS incumplió el procedimiento previsto en los artículos 287, 292 y 304 del COMF para declarar el incumplimiento de los PSI y la liquidación forzosa, lo cual provocó la vulneración de su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE). Además, a su juicio la SEPS vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE) porque la argumentación de la resolución de liquidación no explicó la pertinencia de las normas que enlistó ni atendía a los estados financieros que le presentó. En virtud de lo anterior, la Cooperativa Juan de Salinas pretendió que se declare la vulneración de sus derechos; se deje sin efecto la resolución de liquidación forzosa; **se retrotraiga el procedimiento administrativo** hasta el momento anterior a la vulneración de derechos; se disponga a la SEPS que respete sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica en cualquier procedimiento administrativo que inicie en su contra; y, se disponga el pago de los daños y perjuicios ocasionados.

93. A partir de lo anterior, la Unidad Judicial 2 sostuvo que se vulneraron diversos derechos constitucionales de la Cooperativa Juan de Salinas. En esa línea, la judicatura de instancia argumentó que se transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de la **defensa** porque la SEPS no notificó los memorandos que precedieron a la resolución de liquidación forzosa. En particular, la autoridad jurisdiccional estimó que la "nueva resolución de liquidación forzosa […], mediante 11 Actas de Notificación de Hallazgos, no se ha demostrados [sic] que se haya puesto conocimiento los siguientes [cinco memorandos] […] inobservando lo dispuesto en el literal c) de la parte resolutiva de la Sentencia de Acción de protección No. 17231[-]2021[-]01264".[118] Además, argumentó que la SEPS vulneró el derecho a la **seguridad jurídica** de la cooperativa de ahorro y crédito por "no atender lo dispuesto por la resolución de la Acción de protección [17231-2021-01264]" que le disponía a la SEPS respetar el COMF en el procedimiento administrativo.[119] Por último, la judicatura expuso que la resolución de liquidación forzosa emitida por la SEPS violó el derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** por una "falta de congruencia". A criterio del juzgador, la resolución incurría en incongruencia al reconocer la acción de protección, pero no notificar los memorandos que se generaron en el marco del procedimiento administrativo.

94. Por el contrario, la Corte Provincial 2 rechazó la acción de protección al no encontrar la vulneración de derechos constitucionales. En lo principal, la judicatura de segunda instancia expresó que no era competente para atribuir la vulneración de derechos constitucionales a partir del cumplimiento, o no, de lo dispuesto en una acción de

[118] Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Sentencia de primera instancia, fs. 587.
[119] *Ibid*., fs. 588.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

protección previa. A su juicio, aquello "corresponde según lo estipulado en el artículo 52 de la [LOGJCC], ser analizado a través de una acción de incumplimiento".[120] Por otro lado, citó los artículos 77, 235 y 238 del COMF y una resolución sobre documentos clasificados, e indicó que lo que pretendía la entidad financiera era "constatar sobre la correcta o incorrecta aplicación de la norma, […] artículos 292, 303 y 304 del [COMF], lo cual **compete ser examinado por la justicia *infra* constitucional**" (énfasis añadido).[121] Al respecto, las autoridades jurisdiccionales afirmaron que la SEPS notificó todas las actuaciones administrativas que le correspondían, puesto que varias de ellas "fue[ron] previamente calificad[os] como [información] reservada a través de disposiciones del [COMF]" y de resoluciones administrativas internas.[122] En esa línea, resaltó sobre la normativa relacionada con la notificación del informe de auditoría que, "en caso de considerar el accionante que la normativa expuesta es contraria con las disposiciones constitucionales, la ley prevé poder accionar un Control Abstracto de Constitucionalidad ante la Corte Constitucional".[123] Finalmente, la Corte Provincial 2 indicó que la argumentación de la resolución de liquidación no vulneraba la garantía de la motivación porque contaba con "una fundamentación fáctica suficiente la cual es pertinente con la sustentación normativa cumpliéndose de esta forma con los parámetros mínimos de la motivación".[124]

95. De lo señalado, esta Magistratura observa que la garantía jurisdiccional en revisión se dirigió a controvertir el procedimiento administrativo y la resolución de liquidación forzosa que finalmente emitió la SEPS. Así las cosas, se advierte que la Unidad Judicial 2 analizó y determinó la vulneración de derechos constitucionales de la Cooperativa Juan de Salinas a partir de la forma en que se desarrolló el procedimiento administrativo y lo que se argumentó en la resolución que ordenó la liquidación forzosa. Por una parte, la judicatura de instancia sostuvo que el procedimiento administrativo omitió la notificación de las actuaciones administrativas (memorandos) que se originaron en el desarrollo de este. Por otra parte, el juzgador consideró que la motivación de la resolución impugnada era deficiente porque reconocía la existencia de una garantía jurisdiccional previa que ordenaba respetar el debido proceso administrativo, pero obvió notificar las actuaciones que se originaron en el desarrollo del procedimiento. De hecho, se apunta que, según la judicatura, la vulneración de derechos se evidenció más claramente porque la falta de notificación de los memorandos emitidos por la SEPS implicaba la "inobsevan[cia] [de] lo dispuesto en el literal c) de la parte resolutiva de la Sentencia de Acción de protección No. 17231[-]2021[-]01264".[125]

[120] Caso 675-23-JP, expediente constitucional. Sentencia de segunda instancia, fs. 6-6v.
[121] *Ibid*., fs. 7.
[122] *Ibid*., fs. 11.
[123] *Ibid*., fs. 11.
[124] *Ibid*., fs. 12v.
[125] Caso 675-23-JP, proceso 17231-2022-01150. Sentencia de primera instancia, fs. 587.

96. Así las cosas, este Organismo evidencia que la Unidad Judicial 2 analizó por medio de la acción de protección aspectos legales y técnicamente complejos propios del procedimiento administrativo en relación con la interpretación y aplicación correcta de la normativa legal. En concreto, la judicatura examinó la corrección de la notificación de memorandos internos emitidos por la SEPS dentro del procedimiento administrativo de liquidación forzosa; sin reparar la naturaleza de las actuaciones administrativas ni que la controversia demandaba determinar si las actuaciones administrativas estaban sujetas a un deber legal de notificación. En específico, el juzgador no razonó ni pormenorizó si aquellos memorandos debían ser efectivamente notificados en virtud de su naturaleza según lo prescrito en los artículos 89 y 164 del COA. Asimismo, se corrobora que la autoridad jurisdiccional estudió la suficiencia motivacional de la resolución de liquidación como requisito de validez de cualquier acto administrativo (art. 99 COA). Por otra parte, esta Magistratura advierte que el juzgador extendió además su análisis al cumplimiento, o no, de lo ordenado en una acción de protección previa en contraste con lo actuado administrativamente por la SEPS. En esa medida, el juzgador sostuvo que la vulneración de derechos se determinaba por las falencias del procedimiento y de la resolución administrativa de liquidación forzosa respecto de lo ordenado en la acción de protección 17231-2021-01264. Sin embargo, la Unidad Judicial 2 no se detuvo a examinar, primero, si el cuestionamiento sobre asuntos de legalidad podía ser examinado por el juez constitucional, y, segundo, si la acción de protección le habilitaba a efectuar un análisis propio de una acción de incumplimiento de sentencias constitucionales (art. 163 LOGJCC).

97. En ese orden de ideas, la Unidad Judicial 2 examinó la vulneración de derechos constitucionales que alegó la cooperativa de ahorro y crédito a partir de la construcción de cuestiones de legalidad en torno a la corrección de la interpretación y aplicación de la normativa infraconstitucional. De esta manera, la judicatura **invadió la esfera del juez ordinario** al verificar la corrección del procedimiento y la resolución administrativa que se impugnó mediante la garantía jurisdiccional. En esa línea, destaca la falta de reparo por parte de la judicatura respecto a si los memorandos debían ser efectivamente notificados, pues *prima facie* parecen atender a actos de simple administración que, en todo caso, le correspondía a la justicia ordinaria especializada delimitar. A esto, se suma que el análisis de la vulneración de derechos se circunscribió a la constatación de la ejecución de una decisión constitucional anterior. Así, el juzgador efectuó un análisis indebido sobre el incumplimiento de lo ordenado en una sentencia proveniente de una acción de protección previa, invadiendo las competencias de este Organismo. Sobre el asunto, el número 9 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 163 de la LOGJCC son claros al determinar que cualquier incumplimiento de sentencias constitucionales puede ser demandado exclusivamente ante esta Magistratura.

98. Por lo tanto, la Unidad Judicial 2 no consideró ni reparó que los principales fundamentos de la garantía de origen demandaban un análisis de legalidad especializado y técnico, para

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

cuyo análisis existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz. Así, no se evidenciaban elementos que justifiquen la activación de la vía constitucional a pesar de la invocación de derechos constitucionales. Es más, se apunta que la resolución de la controversia exigía también que se esclarezca el alcance del deber legal de notificación, lo que también podía y debía ser examinado en la vía judicial ordinaria, por lo que la acción de protección no procedía. Por el contrario, la Corte Provincial 2 sí reparó apropiadamente en que las alegaciones de la acción de protección no atendían a vulneraciones de derechos constitucionales que debían conocerse a través de la garantía, sino mediante la justicia ordinaria. Así, indicó que el análisis de lo puesto en su conocimiento le "compete ser examinado por la justicia *infra* constitucional". De hecho, la judicatura de segunda instancia reconoció inclusive que los argumentos de la sentencia de instancia aludían al incumplimiento de una sentencia constitucional que correspondía ser conocido a través de una acción de incumplimiento.

99. En tal virtud, este Organismo constata que la acción de protección era **manifiestamente improcedente**, pues existía la vía judicial adecuada y eficaz para examinar la especificidad de los fundamentos que partían de asuntos de legalidad y complejamente técnicos que planteaba la Cooperativa Juan de Salinas, así como para conocer la viabilidad de las pretensiones específicas tendientes a que se declare en último término la nulidad administrativa, pese a la utilización de frases generales como "dejar sin efecto" o "retrotraer". De conformidad con el artículo 310 del COMF, la legalidad del procedimiento administrativo y, en especial, de la resolución de liquidación forzosa podía ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así, le correspondía a la jurisdicción ordinaria examinar todas las cuestiones legales y técnicas que supuestamente provocaron la vulneración de derechos, para lo cual existía la vía judicial ordinaria adecuada y eficaz. Incluso, las alegaciones relacionadas con el incumplimiento de sentencias constitucionales mantienen su vía adecuada (acción de incumplimiento), conforme el número 9 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 163 de la LOGJCC. De allí que, no se evidenciaban elementos que respalden que el caso tenía relevancia constitucional para que proceda la acción de protección.

100. Por tanto, la Unidad Judicial 2 actuó de manera errada al considerar que la acción de protección era procedente para resolver ambas controversias; mientras que la Corte Provincial 2 actuó correctamente al rechazar la acción de protección y reconocer que tales alegaciones correspondían ser conocidas en las vías antes señaladas.

6.1.3.3. Proceso 3

101. En el Proceso 3 se observa que en la acción de protección se sostuvo que la SEPS vulneró varios de sus derechos constitucionales. Así, la Cooperativa Armada Nacional alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE), por cuanto la SEPS no notificó oportunamente la resolución de

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

liquidación forzosa objeto de impugnación. Asimismo, sostuvo que la transgresión de aquel derecho se debió a que tampoco se le notificaron los memorandos ni el informe de auditoría que trataban sobre la necesidad de finalizar el PSI al que fue sometida o la importancia de iniciar su liquidación forzosa. Además, argumentó que la SEPS vulneró su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE) debido a que la resolución que declaró el incumplimiento al PSI que se sometió, supuestamente, se basó en una norma que se emitió de forma posterior a la fecha en la que compró determinados terrenos y, por lo cual, se determinó el incumplimiento como tal. Por último, alegó en su garantía jurisdiccional que la resolución de liquidación forzosa no se encontraba motivada, porque las normas que invocó el acto administrativo no respondían a los estados financieros que presentó, por lo que se vulneró así su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE). En razón de lo sintetizado, la Cooperativa Armada Nacional pretendió que se declare la vulneración de sus derechos; se deje sin efecto la resolución de liquidación forzosa; se disponga la salida del liquidador designado por la SEPS; **se deje sin efecto el informe de auditoría** en el que se basó la resolución de liquidación; se ordene a la SEPS se abstenga de expedir otros actos que le perjudiquen u obstaculicen en el desempeño de su objeto; se disponga a la SEPS que le ofrezca disculpas públicas; y, se ordene el pago de los daños ocasionados.

102. Ahora bien, la Unidad Judicial 3 concluyó que la SEPS vulneró varios derechos de la Cooperativa Armada Nacional. Al respecto, expresó que la SEPS transgredió los derechos al **debido proceso** y a la **seguridad jurídica** de la entidad financiera en tanto que "únicamente se mención[ó] una fecha límite" para la entrega de determinados documentos,[126] pero no determinó si lo hacía en términos o plazos como lo establece el artículo 158 del COA. Sobre el asunto, añadió que la SEPS erró al solicitar cierta documentación a la cooperativa de ahorro y crédito sin suspender los plazos concedidos, conforme lo prevé el artículo 162 del mismo COA. Finalmente, la judicatura enfatizó en que el artículo 77 del COMF no le da el carácter de información reservada al informe de auditoría que no se le notificó a la entidad financiera y que fundamentó la resolución de liquidación. Así, a su juicio la falta de notificación de este informe provocó la vulneración del derecho al **debido proceso** en varias de sus garantías.

103. La Corte Provincial 3 coincidió con lo argumentado por la judicatura de instancia, toda vez que también consideró que se vulneraron los derechos constitucionales de la Cooperativa Armada Nacional. Sin embargo, disintió con la Unidad Judicial 3 sobre la vulneración del derecho al debido proceso por la falta de notificación del informe de auditoría y una supuesta falta de motivación de la resolución de liquidación impugnada. A su criterio, la falta de notificación del informe de auditoría "no conlleva afectaciones a derechos del accionante, por cuanto el Art. 77 del [COMF], determina que estos informes

[126] Caso 1475-23-JP, proceso 09281-2021-02747. Sentencia de primera instancia, fs. 697.

son reservados".[127] Por otro lado, destacó que no "exist[e] una falta de motivación del acto administrativo [resolución de liquidación], esto por cuanto se encuentra fundamentada en una auditoría […] con criterios de profesionales y bases jurídicas que sustentan sus conclusiones".[128] No obstante, declaró la vulneración de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

104. Al respecto, esta Magistratura anota que la acción de protección de origen, aunque alegó una especie de aplicación retroactiva de una norma como un aspecto constitucionalmente relevante, circunscribió la controversia a la impugnación del procedimiento administrativo y de la resolución de liquidación forzosa de la Cooperativa Armada Nacional. Así, se anota que la Unidad Judicial 3 y la Corte Provincial 3 coincidieron respecto de la vulneración de derechos constitucionales a partir de la inobservancia de lo previsto en el COA. En particular, se observa que las judicaturas compartieron el criterio de que la SEPS se equivocó al momento de fijar la fecha límite para la entrega de documentos y la suspensión del plazo, según los artículos 158 y 162 del COA. En esa misma línea, se observa que para la Unidad Judicial 3 la vulneración de derechos se debió también porque la SEPS no notificó el informe de auditoría. De allí que, ninguna de las judicaturas circunscribió realmente la controversia a un aspecto que preste mérito y relevancia constitucional, sino que se redujo a un análisis de legalidad.

105. En esa medida, esta Corte evidencia que la Unidad Judicial 3 y la Corte Provincial 3 analizaron los fundamentos de tal especificidad sobre aspectos de legalidad y de complejidad técnica en cuanto a la aplicación correcta o incorrecta del COA. Así, limitaron la declaración de vulneración de derechos a la supuesta inobservancia del artículo 158 del COA sobre la concesión de términos y plazos en los procedimientos administrativos. De igual forma, limitaron el debate sobre los derechos alegados al incumplimiento del artículo 162 del COA sobre la suspensión de los plazos concedidos al solicitarse determinada documentación al administrado. Es más, se evidencia que las alegaciones relacionadas con la aplicación retroactiva de cierta normativa demandaban un particular análisis sobre la correcta aplicabilidad de la normativa legal, lo cual también debe ser conocido por los jueces ordinarios. En el caso de la Unidad Judicial 3, se apunta que la judicatura, inclusive, atribuyó también la vulneración de derechos a la notificación del informe de auditoría como parte del procedimiento administrativo que precedió a la resolución de liquidación, tanto más que esto exigía resolver si determinadas actuaciones estaban sujetas a un deber legal de notificación. Respecto de esto último, la judicatura de instancia no reparó si el informe de auditoría debía ser realmente notificado por reunirse los presupuestos normativos que establecería el artículo 77 del COMF, y que tanto esta como la judicatura provincial presentaron discrepancias sobre su alcance. En este contexto, ni la Unidad Judicial 3 ni la Corte Provincial 3 advirtieron que los aspectos que

[127] *Ibid*., fs. 811v.
[128] *Ibid*., fs. 810.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

fundamentaron la supuesta vulneración de derechos fundamentales se reducían a cuestiones de legalidad atinentes a la justicia contencioso administrativa, no solo por el carácter específico de sus fundamentos sino también por la especificidad de las pretensiones que partían de la aplicación correcta o incorrecta de la normativa infraconstitucional, para lo cual existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz. En el caso, tampoco se evidenciaba algún elemento adicional que otorgue relevancia constitucional para la garantía de derechos.

106. Así, la Unidad Judicial 3 y la Corte Provincial 3 no aceptaron la garantía jurisdiccional en el marco de un control de constitucionalidad de las actuaciones administrativas impugnadas, sino más bien como un control de legalidad técnico y complejo tendiente a constatar si se cumplió correctamente, o no, la normativa infraconstitucional (COA y COMF). De esa forma, las judicaturas **invadieron la esfera de la justicia ordinaria** con el examen constante en sus fallos. La misma diferencia sustancial en los criterios de las judicaturas sobre la obligación de notificar, o no, el informe de auditoría a la entidad financiera (art. 77 COMF) devela que los jueces requerían de conocimientos legales y técnicos especializados sobre la materia de fondo del caso. De manera que, el juez contencioso administrativo era el llamado a resolver la disputa puesta en conocimiento de los jueces constitucionales sobre el alcance de normativa infraconstitucional altamente técnica. Es más, las discrepancias de los juzgadores de instancia y de apelación sobre la motivación de la resolución de liquidación forzosa evidencian que este requisito de validez de cualquier acto administrativo (art. 99 COA) debía ser analizado por el juez ordinario ante la especificidad de los contornos del caso, tanto por los fundamentos como por las pretensiones de la garantía. A pesar de todo lo anterior, la Unidad Judicial 3 y la Corte Provincial 3 concedieron la acción de protección de la Cooperativa Armada Nacional, sin reparar en el carácter específico de los fundamentos, así como en las pretensiones de tal especificidad que perseguían en último término una consecuencia similar a la nulidad administrativa.

107. De tal manera, este Organismo constata que la acción de protección era **manifiestamente improcedente**, en tanto la controversia planteada por la Cooperativa Armada Nacional reflejaba un desacuerdo sobre la correcta aplicación de normas infraconstitucionales propias de debate ante la justicia ordinaria. En efecto, el análisis de las judicaturas sobre los artículos 77, 158 y 162 del COA devela que el fondo de la controversia no atendía a un caso susceptible de discusión ante los jueces constitucionales. Más aún cuando la Unidad Judicial 3 y la Corte Provincial 3 arribaron a conclusiones contrapuestas sobre la notificación del informe de auditoría o la motivación de la resolución de liquidación forzosa. Así, le correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa ventilar el caso de origen por ser la vía judicial adecuada y eficaz, conforme al artículo 310 del COMF y, por ende, conocer las pretensiones que buscaban un efecto similar al de la nulidad administrativa bajo la terminología "dejar sin efecto". Esto, en atención a que el caso concreto no contaba con elementos adicionales que justifiquen que la garantía

jurisdiccional era procedente.

108. Por tanto, la Unidad Judicial 3 y la Corte Provincial 3 actuaron de manera errada al declarar procedente y conceder la acción de protección de la Cooperativa Armada Nacional. Ya que, lejos de ejercer un control de constitucionalidad sobre las actuaciones administrativas impugnadas, efectuaron un control de legalidad que correspondía a la justicia ordinaria como la vía judicial adecuada y eficaz.

6.1.3.4. Proceso 4

109. En el Proceso 4 se observa que en la garantía jurisdiccional se alegó su procedencia en atención a que los fundamentos de la acción se circunscribían a la vulneración de derechos de carácter fundamental, conforme la jurisprudencia de esta Corte. En esa línea, la Cooperativa Juan de Salinas argumentó que la SEPS violó su derecho al debido proceso en diversas garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE) porque no le notificó de manera oportuna la resolución que dispuso su liquidación forzosa. Así también, por cuanto la SEPS no le notificó los memorandos internos y los informes de auditoría que le antecedieron a la resolución de liquidación forzosa al haber recomendado esta medida. A su criterio, la falta de notificación no le permitió presentar los argumentos de descargo correspondientes. Por otra parte, alegó que se vulneró su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE) porque la SEPS inobservó el procedimiento que establecían los artículos 287, 292 y 304 del COMF en cuanto a la forma de proceder ante el incumplimiento del PSI o la liquidación forzosa. Finalmente, adujo que la SEPS vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE), ya que la resolución de liquidación forzosa no estaba motivada. En particular, sostuvo que la argumentación de la resolución impugnada no contenía una explicación del por qué las normas invocadas eran aplicables al caso concreto o se adecuaban a la realidad de los estados financieros de la cooperativa de ahorro y crédito. En sintonía con su argumentación, la Cooperativa Juan de Salinas pretendió que se declare la vulneración de sus derechos; se deje sin efecto la resolución de liquidación forzosa; **se retrotraiga el procedimiento administrativo** hasta el momento anterior a la vulneración de derechos; se disponga a la SEPS que respete sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica en cualquier procedimiento administrativo que inicie en su contra; y, se disponga el pago de los daños y perjuicios ocasionados.

110. Al resolver esta causa, la Unidad Judicial 4 y la Corte Provincial 4 sostuvieron que la SEPS transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de la **defensa** de la Cooperativa Juan de Salinas, porque no le notificó los documentos que fundamentaron la resolución de liquidación forzosa (memorandos internos e informes de auditoría). Según la Unidad Judicial 4, "el Art. 17 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública [("**LOTAIP**")] NO contempla la reserva del procedimiento administrativo del SEPS, así como el Art. 77 de COMF invocado, de forma expresa

determina que la reserva es para terceros, de ahí que no cabe la reserva".[129] En similar término, la Corte Provincial 4 consideró que los documentos que fundamentaron la resolución de liquidación debían ser notificados "por mandato constitucional y legal",[130] y resaltó el alcance de lo que, a su criterio, disponía el artículo 77 del COMF sobre la reserva de la informes efectuados por la SEPS.[131] A juicio de las judicaturas, la falta de notificación le impidió a la entidad financiera presentar los descargos correspondientes. Además, la Unidad Judicial 4 y la Corte Provincial 4 argumentaron que la SEPS vulneró el derecho a la **seguridad jurídica** debido a que "ha inobservado el procedimiento y normas que rigen la liquidación forzosa, señalados en los Arts. 287, 292 y 304 del COMF; y porque además existían peticiones no atendidas oportunamente como las peticiones de fusión con la Cooperativa 29 de Octubre".[132] Finalmente, ambas judicaturas coincidieron en que la SEPS violó el derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** en tanto que la resolución de liquidación forzosa no consideró los descargos que presentó la cooperativa de ahorro y crédito, así como tampoco explicó "la pertinencia de la norma".[133]

111. De lo anotado, esta Corte advierte que la garantía jurisdiccional propuesta por la Cooperativa Juan de Salinas giró alrededor de aspectos de legalidad y técnicamente complejos del procedimiento administrativo y de la resolución que dispuso su liquidación forzosa. En tal sentido, se verifica que la Unidad Judicial 4 y la Corte Provincial 4 sustentaron la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por la omisión en la notificación de determinadas actuaciones en el marco del procedimiento de liquidación forzosa. Así, las judicaturas argumentaron que la SEPS inobservó el artículo 17 de la LOTAIP y el artículo 77 del COMF con respecto al supuesto deber de notificación de toda la documentación generada en el marco del procedimiento administrativo. De igual manera, los argumentos de las autoridades jurisdiccionales se circunscribieron al incumplimiento del procedimiento que establecerían los artículos 287, 292 y 304 del COMF ante la liquidación forzosa de la entidad financiera. Asimismo, se anota que las judicaturas valoraron la argumentación y los aspectos que consideró la resolución de liquidación forzosa para determinar la vulneración de la garantía de la motivación.

112. Ahora bien, esta Corte evidencia de lo anotado que tanto la Unidad Judicial 4 como la Corte Provincial 4 desarrollaron su examen sobre la vulneración de derechos constitucionales a partir de cuestiones infraconstitucionales. Al respecto, se destaca que las judicaturas consideraron vulnerados varios derechos fundamentales porque la SEPS supuestamente inobservó su obligación de notificar a la entidad financiera los documentos generados en el marco del proceso de control, más aún cuando esto requería

[129] Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Sentencia de primera instancia, fs. 169v.-170.
[130] Caso 4982-23-JP, proceso 17231-2022-01613. Sentencia de segunda instancia, fs. 208.
[131] *Ibid*., fs. 209.
[132] *Ibid*., Sentencia de primera instancia, fs. 170v.
[133] *Ibid*., fs. 171.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

comprobar el alcance de un deber legal de notificación. De hecho, las judicaturas obviaron explicar en ese ejercicio argumentativo si realmente todas las actuaciones administrativas debían ser notificadas, en atención a las características de los memorandos internos y del informe de auditoría, aun cuando declararon la vulneración por la falta de notificación. Esto, sin perjuicio de que por el tipo de fundamentos y pretensiones de tal especificidad, la **justicia contencioso administrativa** era la vía adecuada y eficaz, al requerirse la interpretación legal sistemática de las normas especializadas. Por el contrario, se evidencia que los jueces de primera y de segunda instancia determinaron el incumplimiento de aquella obligación a partir de lo previsto principalmente en el artículo 17 de la LOTAIP. Así también, se comprueba que la supuesta transgresión de derechos se originó además por el aparente incumplimiento del procedimiento administrativo de liquidación forzosa, en contraste con lo que establecerían los artículos 287, 292 y 304 del COMF. Sobre el asunto, se subraya inclusive que las autoridades jurisdiccionales atribuyeron la vulneración de derechos al razonamiento que esgrimió la SEPS en la resolución de liquidación forzosa y al que calificaron de insuficiente. Empero, ni la Unidad Judicial 4 ni la Corte Provincial 4 se detuvieron a considerar que el fundamento de la acción de protección y los argumentos que esgrimieron se limitaban a aspectos de legalidad susceptibles de valoración por la justicia contencioso administrativa.

113. Así, la Unidad Judicial 4 y la Corte Provincial 4 no resolvieron la garantía jurisdiccional como un verdadero control de constitucionalidad, sino que terminaron pronunciándose sobre la correcta aplicación de normas infraconstitucionales propias del procedimiento de liquidación forzosa. En efecto, ambas judicaturas sustentaron la vulneración del derecho a la defensa en la interpretación del artículo 17 de la LOTAIP y del artículo 77 del COMF sobre el deber de notificar los documentos previos a la resolución impugnada, y fundaron la transgresión a la seguridad jurídica en la presunta inobservancia de los artículos 287, 292 y 304 del COMF. Incluso, se comprueba que las autoridades judiciales redujeron la controversia a la falta de atención de la SEPS a una solicitud de fusión de la entidad financiera con otra cooperativa de ahorro y crédito; pese a que ello exigía de un conocimiento legal especializado para determinar si tal omisión podía incidir efectivamente sobre el procedimiento de liquidación forzosa. A esto se suma el reproche sobre la insuficiencia de la motivación de la resolución, puesto que a criterio de los jueces la SEPS no explicó la pertinencia de las normas invocadas frente a los estados financieros de la entidad. Esto último, constituye un juicio sobre la idoneidad técnica del acto administrativo propio del juez ordinario (art. 99 COA) relacionado con la aplicación correcta de la normativa. A pesar de lo indicado, ambas judicaturas concedieron la acción de protección de la Cooperativa Juan de Salinas, sin primero descartar que existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz.

114. De tal manera, este Organismo constata que la acción de protección era **manifiestamente improcedente**, pues lo que en el fondo planteaba la Cooperativa Juan de Salinas era un desacuerdo sobre el cumplimiento de obligaciones normativas de naturaleza

infraconstitucional, propio de la justicia ordinaria como vía judicial adecuada y eficaz. Así se desprende del examen sobre el artículo 17 de la LOTAIP, el artículo 77 y los artículos 287, 292 y 304 del COMF, normas cuya aplicación exigía un conocimiento legal especializado que excede el ámbito constitucional. La valoración sobre si la SEPS justificó adecuadamente la pertinencia de las normas invocadas frente a los estados financieros de la entidad constituye, en sí misma, una cuestión de fondo inherente a la motivación técnica del acto administrativo. Por consiguiente, le correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa conocer el caso de origen, conforme al artículo 310 del COMF, y verificar la posibilidad de conceder pretensiones que buscaban específicamente un efecto similar al de la nulidad administrativa, aunque se utilizó terminología general como "dejar sin efecto" o "retrotraer el proceso". Adicionalmente, en el caso no se evidenciaban elementos adicionales que denoten que el caso contaba con relevancia constitucional para la garantía de derechos.

115. Por tanto, la Unidad Judicial 4 y la Corte Provincial 4 actuaron de manera errada al conceder la acción de protección pues efectuaron un control de legalidad que correspondía a la justicia ordinaria, como la vía judicial adecuada y eficaz.

6.1.3.5. Proceso 5

116. En el Proceso 5 se constata que el fundamento de la acción de protección se desarrolló en dos partes. Por un lado, la Cooperativa Santo Domingo argumentó la procedencia de la acción de protección y, por otro lado, alegó la vulneración de sus derechos constitucionales. Así, se observa que la entidad financiera adujo que la garantía jurisdiccional era procedente por tratarse de la vía adecuada para la tutela de los derechos fundamentales que alegó como vulnerados, a pesar de que los actos puedan ser impugnados ante la justicia ordinaria. En esa línea, la Cooperativa Santo Domingo alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE), en tanto que la SEPS cometió diversas conductas que perjudicaron sus intereses. En esa medida, la entidad financiera sostuvo que se transgredió su derecho porque la SEPS no notificó dos actos administrativos –no identificados en la demanda– sin la debida antelación entre sí, así como tampoco consideró en su análisis la disposición transitoria primera de la resolución 2023-0092 que prohíbe ordenar la suspensión de operaciones "cuando una entidad financiera no adecúe sus estatutos". En adición, alegó que la vulneración de su derecho radicaría en la falta de notificación oportuna de determinadas resoluciones emitidas en el procedimiento de supervisión intensiva al que se sometió y en el procedimiento de suspensión de operaciones, sin dejar de lado la imposibilidad de recurrir los resultados del PSI. Por otro lado, se observa también que la cooperativa de ahorro y crédito expuso que la SEPS incumplió el procedimiento previsto en el artículo 292 del COMF ante el incumplimiento del PSI, lo cual provocó la vulneración de su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE). A su juicio, la SEPS "no resolvió previamente como lo ordena la mencionada norma, por lo

tanto, no cumplió con una ley previa, clara, que se debe aplicar ineludiblemente".[134] Al respecto, añadió que la SEPS, al igual que como adujo en el derecho a la defensa, violó su derecho porque omitió aplicar lo previsto en la disposición transitoria de la resolución 2023-0092. Por último, se observa que la cooperativa de ahorro y crédito alegó que la SEPS violó su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.l CRE), por cuanto omitió enunciar y explicar normas relacionadas con los antecedentes de hecho del caso. Bajo ese contexto, la Cooperativa Santo Domingo pretendió principalmente que "**se otorgue el plazo de 24 meses para que […] cumpla con el PSI**; así también garantice que el hecho no se repite. Por lo tanto, se dejará sin efecto los Actos Administrativos: Comunicación de Hallazgos Finales […] que posteriormente originó la Resolución Reservada […] (no fue notificada) […]; y, Resolución [que dispuso la suspensión de sus operaciones] de 04 de julio de 2023" (énfasis añadido).[135]

117. Al momento de la resolución de este caso, la Unidad Judicial 5 advirtió que **la acción de protección era improcedente** por ser la jurisdicción ordinaria la competente para examinar lo alegado por la entidad financiera, "más aún que no existe violación de derechos constitucionales".[136] En particular, se apunta que la judicatura explicó en primer lugar el rol que cumple la SEPS como entidad de supervisión y control en el sector popular y solidario. De igual forma, se observa que la judicatura de instancia analizó las implicancias de que una cooperativa de ahorro y crédito se encuentre sometida a un Programa de Supervisión Intensiva (PSI), conforme con el COMF. En esa línea, la autoridad jurisdiccional razonó que la SEPS "ha intervenido en cumplimiento de normas constitucionales, legales y reglamentarias con el fin de precautelar los depósitos del público".[137] En ese orden de ideas, el juez cerró su análisis determinando que la Cooperativa Santo Domingo "pretend[e] que la acción de protección […] se utilice **en reemplazo de procedimientos adecuados y eficaces establecidos en el ordenamiento jurídico, como es el ámbito de lo Contencioso Administrativo**, lo cual es improcedente, más aún, que no existe violación de derechos constitucionales" (énfasis añadido).[138]

118. Por su parte, la Corte Provincial 5 revocó la sentencia de instancia, declaró la vulneración de derechos y ordenó diversas medidas de reparación integral a favor de la entidad financiera. En particular, los jueces provinciales consideraron que la SEPS vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la **defensa** porque omitió notificar el informe que fundamentó la resolución que ordenó a la entidad financiera someterse a un PSI, conforme el artículo 77 del COMF.[139] Adicionalmente, se observa que la judicatura de

[134] Caso 4983-23-JP, proceso 17296-2023-00088. Demanda de acción de protección, fs. 34.
[135] *Ibid*., fs. 35v.
[136] Caso 4983-23-JP, proceso 17296-2023-00088. Sentencia de primera instancia, fs. 461.
[137] *Ibid*., fs. 460-460v.
[138] *Ibid*., fs. 461.
[139] Caso 4983-23-JP, proceso 17296-2023-00088. Sentencia de segunda instancia, fs. 515 y 517.

segunda instancia sostuvo que los derechos a la **seguridad jurídica** y al debido proceso en la garantía de la **motivación** se transgredieron, ya que supuestamente se aplicó retroactivamente la Norma de Control para la Suspensión de Operaciones y Exclusión y Transferencia de Activos y Pasivos de las Entidades del Sector Financiero Popular y Solidario "al haberse iniciado el presente proceso administrativo -el 11 de marzo de 2021- y no haber justificado o motivado su pertinencia".[140] En consecuencia, ordenó principalmente dejar sin efecto la resolución que dispuso la suspensión de operaciones.

119. De lo indicado, esta Corte anota que la garantía jurisdiccional revisada partió de varios cuestionamientos sobre la prolijidad del procedimiento administrativo que culminó con la resolución de suspensión de operaciones de la entidad financiera. Los argumentos esgrimidos permitieron que la Corte Provincial 5 analice determinados aspectos legales del procedimiento administrativo y de la resolución de suspensión de operaciones. En efecto, aquel análisis de legalidad estaba supeditado a la supuesta aplicación retroactiva de la norma, lo cual requería determinar la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales. Asimismo, se evidencia que la judicatura provincial sostuvo que el procedimiento administrativo no fue acertado ante la falta de notificación del informe que sirvió de base para la expedición de la resolución que ordenó a la entidad financiera someterse a un PSI. Sobre este punto, los jueces de apelación fundamentaron la violación del derecho a partir de la corrección en la aplicación del artículo 77 del COMF. De hecho, se observa que los jueces de segunda instancia analizaron también la susceptibilidad de aplicar la Norma de Control para la Suspensión de Operaciones y Exclusión y Transferencia de Activos y Pasivos de las Entidades del Sector Financiero Popular y Solidario, al punto de determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y de la garantía de la motivación por su supuesta aplicación retroactiva.

120. A partir de lo indicado, esta Corte constata que la acción de protección revisada buscó primordialmente impugnar el procedimiento administrativo y la resolución de suspensión de operaciones con base a fundamentos de tal especificidad a partir de cuestiones de carácter legal y técnicamente complejas. Para el efecto, correspondía determinar la interpretación y aplicación correcta de la normativa legal. En esa línea, se evidencia que la Corte Provincial 5 examinó un aspecto de legalidad y altamente técnico a partir de los fundamentos específicos de la garantía al dilucidar la obligación, o no, de notificar determinadas actuaciones administrativas generadas en el marco del procedimiento de suspensión de operaciones. Sobre el asunto, se advierte que la judicatura de segunda instancia analizó el alcance del artículo 77 del COMF para concluir que le correspondía a la SEPS notificar el informe que fundamentó la resolución que dispuso el inicio de un Programa de Supervisión Intensiva (PSI), como un análisis legal sobre los deberes que se establecen en la normativa infraconstitucional. De hecho, el análisis de legalidad de los jueces de segunda instancia no se detuvo allí, en atención a que examinaron también si

[140] *Ibid*., fs. 516.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

aplicaba la Norma de Control para la Suspensión de Operaciones y Exclusión y Transferencia de Activos y Pasivos de las Entidades del Sector Financiero Popular y Solidario al caso concreto. Al respecto, se evidencia que la judicatura, si bien analizó el asunto como un aspecto constitucional por la supuesta aplicación retroactiva de la resolución reglamentaria, se limitó a un análisis de legalidad para determinar la aplicación temporal de resoluciones en un procedimiento administrativo de tracto sucesivo que se ejecuta en el tiempo. Esto, conforme con las fases previstas en el COMF y demás normativa secundaria de carácter reglamentario. Para este análisis el juez no descartó que para la resolución de la controversia existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz.

121. En ese contexto, la Corte Provincial 5 no examinó la constitucionalidad de las actuaciones administrativas supuestamente vulneratorias de derechos fundamentales. Por el contrario, la judicatura pasó a examinar la legalidad del actuar de la SEPS en un procedimiento administrativo esencialmente técnico. Para el efecto, los jueces provinciales analizaron la aplicabilidad de normas infraconstitucionales que, como se ha expuesto previamente, presentan criterios sustancialmente distintos. En esa medida, se advierte que la judicatura provincial **sustituyó a la jurisdicción ordinaria** al examinar la legalidad en la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias que regulan el procedimiento de suspensión de operaciones de una cooperativa de ahorro y crédito. No obstante, lo anterior sí fue advertido por la Unidad Judicial 5, ya que determinó expresamente que lo que pretendía la Cooperativa Santo Domingo era "utili[zar] [la acción de protección] en reemplazo de procedimientos adecuados y eficaces establecidos en el ordenamiento jurídico, como es el ámbito de lo Contencioso Administrativo, lo cual es improcedente".[141]

122. En virtud de lo anterior, este Organismo comprueba que la acción de protección era **manifiestamente improcedente**, pues existía una vía judicial adecuada y eficaz para cuestionar la legalidad del procedimiento administrativo y de la resolución de suspensión de operaciones con base a fundamentos de tal especificidad que controvertían asuntos de legalidad y de complejidad técnica. De conformidad con el artículo 173 de la Constitución[142] y el número 1 del artículo 326 del COGEP,[143] la resolución de suspensión de operaciones bien podía ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa. En ese contexto, le correspondía a la jurisdicción ordinaria examinar tanto la corrección en la aplicación del artículo 77 del COMF sobre el deber de notificar el informe que fundamentó el sometimiento de la Cooperativa Santo Domingo a un PSI, como la aplicabilidad temporal de la Norma de Control para la Suspensión de Operaciones y Exclusión y Transferencia de Activos y Pasivos de las Entidades del Sector Financiero

[141] *Ibid*., fs. 461.
[142] Constitución, artículo 173: "Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial".
[143] COGEP, artículo 326: "Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. […]".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

Popular y Solidario en un procedimiento administrativo compuesto de diversas fases. De allí que, la justicia ordinaria debía encargarse de examinar la concesión de las pretensiones de la entidad financiera, entre las que destaca el otorgamiento de un plazo para cumplir las observaciones del PSI y el dejar sin efecto determinadas actuaciones administrativas. Por otra parte, se apunta que el caso concreto no evidenciaba elementos adicionales que justifiquen la activación de la garantía, pues no se determina que la causa cuenta con relevancia constitucional para la garantía de derechos.

123. Por tanto, la Corte Provincial 5 actuó de manera errada al revocar la sentencia de instancia y declarar la vulneración de derechos, cuando en realidad se trataba de una controversia de legalidad para la cual existía una vía judicial idónea y eficaz; mientras que la Unidad Judicial 5 actuó correctamente al advertir que la entidad financiera pretendía utilizar la acción de protección en reemplazo de los procedimientos judiciales adecuados y eficaces existentes en la vía contencioso administrativa.

6.1.3.6. Proceso 6

124. En el Proceso 6 se anota que la acción de protección se fundamentó a partir de la vulneración de los derechos constitucionales de la Cooperativa El Esfuerzo. En particular, se observa que la entidad financiera alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en varias garantías del derecho a la **defensa** (art. 76.7.a, b, c y h CRE). A juicio de la cooperativa de ahorro y crédito, la SEPS afectó su derecho porque emitió la resolución que disponía dar por terminado el PSI sin permitirle presentar descargos en defensa de sus intereses o porque notificó esta resolución y "con solo 11 minutos de diferencia" notificó la resolución de liquidación forzosa. En esa misma línea, se observa que la garantía jurisdiccional fundamentaba tal violación en que la SEPS supuestamente no cumplió el procedimiento del artículo 292 del COMF relacionado con el PSI, o en que se no notificó un memorando interno que calificó el nivel de riesgo de la entidad financiera como "crítico". Por otro lado, se observa que la cooperativa de ahorro y crédito alegó también la vulneración de su derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), para lo cual atribuyó a la SEPS la inobservancia del procedimiento del artículo 292 del COMF sobre la terminación por incumplimiento del PSI. Con relación al procedimiento y la resolución de liquidación forzosa, adujo además que la SEPS vulneró su derecho a **dirigir peticiones** (art. 66.23 CRE) al desconocer el efecto jurídico de actuaciones que la misma entidad de control emitió en el pasado. En específico, se observa que alegó que la SEPS desconoció la resolución que inscribió su directiva en el año 2019 para determinar incumplimientos normativos y ordenar su liquidación. Con base en lo anterior, la Cooperativa El Esfuerzo pretendió principalmente que se declare la vulneración de sus derechos y se ordene a la SEPS que "satisfaga la petición de que **se otorgue el plazo de 8 meses para que […] cumpla con el PSI**; así también garantice que el hecho no se repita. Por lo tanto, se dejará sin efecto los Actos Administrativos: Comunicación de Hallazgos Finales […] Resolución No. SEPS-INSESF-2022-0007 [que dispuso la terminación del PSI] y

Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0307 [que ordenó la liquidación forzosa]".[144]

125. Ahora bien, se observa que la Unidad Judicial 6 consideró procedente la garantía jurisdiccional tras concluir la vulneración de determinados derechos de la Cooperativa El Esfuerzo. En esa línea, razonó que la SEPS vulneró los derechos al **debido proceso** y a la **seguridad jurídica** en tanto que, a su juicio, desconoció el procedimiento administrativo inherente a las formalidades legales en la suspensión de términos y plazos, así como en la notificación de las actuaciones administrativas emitidas por aquella entidad pública. Así, la judicatura de instancia se remitió al Decreto Ejecutivo 1017 de 16 de marzo de 2020 que suspendió términos y plazos en procesos administrativos y judiciales. A juicio de la autoridad jurisdiccional, "las normas vigentes han sido aplicadas parcialmente, sin observar ni respetar su literalidad, inclusive mutilando la normativa a conveniencia del emisor".[145] En esa medida, la Unidad Judicial 6 destacó que la SEPS adoptó medidas coercitivas y sancionadoras antes de "precautelar la seguridad de sus actividad financiera".[146] En ese orden de ideas, la judicatura concluyó que los derechos de la cooperativa de ahorro y crédito se vulneraron porque la SEPS "no ha aplicado en su resolución normas jurídicas previas, claras".[147] Esta decisión fue apelada por la SEPS.

126. Sin embargo, en este caso, se advierte que la Corte Provincial 6 no se pronunció sobre la procedencia de la garantía jurisdiccional o la vulneración de derechos alegada por la entidad financiera. Ello, en atención a que declaró la nulidad del proceso desde el auto que ordenó aclarar y completar la demanda de acción de protección. Posteriormente, la entidad financiera desistió de la garantía, lo cual fue aceptado por la Unidad Judicial 6.

127. A pesar de que la Corte Provincial 6 anuló la decisión de la Unidad Judicial 6 y, a la final, se desistió de la acción, esta Corte considera oportuno pronunciarse sobre los fundamentos de la acción y sobre el razonamiento judicial de instancia en este caso. Esto, en razón de que la revisión de sentencias tiene como finalidad el desarrollo del contenido y alcance de las garantías jurisdiccionales, con el fin de guiar la conducta judicial en futuros casos.

128. En este contexto, esta Magistratura evidencia que la acción de protección del Proceso 6 se fundamentó a partir de deficiencias en el procedimiento administrativo que permitió la emisión de la resolución de liquidación forzosa de la entidad financiera. En particular, se observa que la argumentación de la garantía jurisdiccional cuestionaba el incumplimiento de la normativa regulatoria de los PSI y de la liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito. Al respecto, se destaca que la Unidad Judicial 6 argumentó que la SEPS

[144] Caso 516-24-JP, proceso 17316-2022-00828. Demanda de acción de protección, p. 11.
[145] Caso 516-24-JP, proceso 17316-2022-00828. Sentencia de primera instancia, fs. 446v.
[146] *Ibid*., fs. 447v.
[147] *Ibid*., fs. 448.

violó los derechos de la Cooperativa El Esfuerzo porque no se observó la suspensión de términos y plazos dispuesta por el Decreto Ejecutivo 1017 y, además, porque no se notificaron las actuaciones generadas en el marco del procedimiento administrativo. De hecho, se extrae que, a juicio de la autoridad jurisdiccional de instancia, la vulneración de derechos atendía a que la SEPS "no ha aplicado en su resolución normas jurídicas previas, claras".[148] Asimismo, resalta que el juzgador de instancia reparó la conducta de la SEPS porque emitió medidas coercitivas y sancionadoras que obstaculizaron el ejercicio de sus actividades financieras.

129. A partir de lo expuesto, esta Corte advierte que la garantía jurisdiccional examinada se orientó fundamentalmente a cuestionar la legalidad del procedimiento administrativo previo a la resolución de liquidación forzosa de la Cooperativa El Esfuerzo. En este sentido, se observa que la Unidad Judicial 6 abordó un aspecto de marcada naturaleza legal y técnica al determinar si se había respetado, o no, la suspensión de términos y plazos prevista en el Decreto Ejecutivo 1017 de 16 de marzo de 2020, así como si se notificaron debidamente las actuaciones surgidas durante el procedimiento administrativo; en virtud de los fundamentos de tal especificad de la acción. Sobre este punto, se aprecia que la judicatura no se detuvo a razonar si legalmente le correspondía a la SEPS notificar las actuaciones administrativas generadas en el marco del procedimiento administrativo y si estas pretensiones podían ser resueltas por la justicia contenciosa administrativa. En adición, se apunta que la judicatura evaluó si la SEPS había aplicado de forma parcial la normativa vigente, puesto que concluyó en su razonamiento que la resolución impugnada carecía de fundamento en "normas jurídicas previas, claras". Asimismo, se observa que el examen de la judicatura de primera instancia se extendió también a determinar si la SEPS impuso medidas coercitivas y sancionadoras antes de resguardar la seguridad de las actividades financieras de la entidad.

130. Bajo ese contexto, se constata que la Unidad Judicial 6 no realizó un verdadero control de constitucionalidad respecto de las actuaciones administrativas que se alegaron como vulneratorias de derechos fundamentales. Por el contrario, la judicatura terminó valorando la legalidad del proceder de la SEPS dentro de un procedimiento administrativo de naturaleza eminentemente técnica y compleja, para lo cual analizó tanto la aplicabilidad del Decreto Ejecutivo 1017 como la correcta observancia del procedimiento administrativo previsto en el COA y el COMF, lo cual podía ser conocido en la vía judicial ordinaria. De esta forma, se evidencia que la autoridad jurisdiccional de instancia **desplazó las funciones de la jurisdicción ordinaria** al pronunciarse sobre la legalidad en la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias que rigen la terminación del PSI y la liquidación forzosa de una cooperativa de ahorro y crédito. En aquel ejercicio, la judicatura de instancia obvió que la controversia presentaba rasgos de legalidad técnicos

[148] *Ibid*., fs. 448.

que requerían de una justicia especializada para la efectiva corrección de las acciones y omisiones que se le atribuyeron a la SEP. Esto, en tanto que la determinación de la vulneración de derechos exigía necesariamente resolver sobre el alcance de reglas infraconstitucionales respecto de la reserva y notificación de determinados actos administrativos, para lo cual existía una vía ordinaria adecuada y eficaz. Asimismo, omitió razonar sobre la especificidad de las pretensiones de la garantía, ya que se exigían cuestiones como la concesión de términos o el "dejar sin efecto" ciertos actos –similar a la nulidad administrativa–, propias de la justicia ordinaria. Lo anotado, no pudo ser corregido por la Corte Provincial 6, puesto que no llegó a conocer la controversia como tal por la nulidad del proceso que declaró, así como porque la entidad financiera desistió posteriormente de la garantía.

131. En consecuencia, este Organismo concluye que la acción de protección resultaba **manifiestamente improcedente**, en razón de que existía una vía judicial adecuada y eficaz para impugnar la legalidad del procedimiento administrativo y de la resolución de liquidación forzosa cuestionados, aspectos que requerían un conocimiento especializado y técnico ante la especificidad de la acción en sus fundamentos y pretensiones. Conforme al artículo 310 del COMF, la resolución de liquidación podía ser recurrida ante la jurisdicción contencioso administrativa, instancia ordinaria a la que correspondía valorar tanto la observancia de la suspensión de términos y plazos, como la corrección del procedimiento administrativo y el ejercicio de las facultades de supervisión y control de la SEPS. En esta línea, se advierte que el caso no presentaba elementos adicionales que denoten relevancia constitucional para la procedencia y garantía de derechos.

132. Por consiguiente, la Unidad Judicial 6 actuó de manera errónea al estimar procedente la acción de protección y declarar la vulneración de derechos, cuando en realidad la controversia correspondía a un asunto de legalidad que debía ventilarse ante la vía judicial ordinaria adecuada y eficaz. Sin embargo, esta actuación equivocada de la judicatura no prosperó porque la Corte Provincial 6 declaró la nulidad de lo actuado y, al final, se desistió de la acción.

6.1.3.7. Conclusiones sobre los procesos revisados

133. Del análisis de los procesos objeto de revisión, este Organismo observa que las judicaturas que conocieron las acciones de protección se enfrentaron a retos interpretativos de la normativa infraconstitucional. Así, les correspondió interpretar el alcance legal sobre cuestiones altamente técnicas y especializadas relacionadas con: i) el COMF; ii) el COA; iii) la LOTAIP; iv) la LOEPS; v) el Reglamento a la LOEPS; y, vi) ciertas resoluciones administrativas reglamentarias relacionadas con el control a las cooperativas de ahorro y crédito, o la concesión de términos o plazos en el procedimiento administrativo. En particular, se anota que existió un desacuerdo en la interpretación de las judicaturas sobre la normativa legal mencionada, especialmente respecto de la

supuesta obligación de notificar todas las actuaciones administrativas generadas en el marco del proceso de suspensión de operaciones o de liquidación forzosa de una entidad financiera. De igual manera, se apunta que a las judicaturas les correspondió analizar requisitos inherentes a la validez de cualquier acto administrativo (art. 99 COA), en tanto que en algunos casos se centraron las judicaturas en el examen de la suficiencia y corrección de la motivación esgrimida en las resoluciones impugnadas.

134. En esa línea, esta Corte advierte que la controversia relativa a la notificación de las actuaciones administrativas previas a las resoluciones impugnadas reviste una complejidad particular, en la medida en que su solución exige articular disposiciones normativas de carácter infraconstitucional e, inclusive, infralegal. Por un lado, el artículo 77 del COMF[149] y el artículo 17 de la LOTAIP[150] regulan el carácter reservado de los informes de auditoría, inspección y control que emiten los servidores de la SEPS, estableciendo un régimen de excepcionalidad y discrecionalidad para su divulgación. Por otro lado, el artículo 289 del COMF prevé una reserva legal específica sobre las actuaciones que preceden a las resoluciones de suspensión de operaciones o de liquidación forzosa. Mientras que los artículos 89[151] y 164[152] del COA imponen a la administración pública la notificación de tan solo actos administrativos. La tensión entre estas disposiciones no se resolvió de manera uniforme por las judicaturas. En efecto, mientras unas autoridades jurisdiccionales privilegiaron una interpretación orientada a

[149] COMF, artículo 77: "Art. 77.- Informes. Los informes de auditoría, inspección, análisis y los que emitan los servidores y funcionarios de la superintendencia, en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia, serán escritos y reservados, así como los documentos que el Superintendente califique como tales en virtud de precautelar la estabilidad de sus controlados. La Superintendencia, **de creerlo del caso y de haber observaciones**, trasladará los informes a conocimiento de las autoridades correspondientes de la entidad examinada. Estos informes no se divulgarán a terceros, en todo ni en parte, por la Superintendencia, por la entidad examinada ni por ninguna persona que actúe por ellos, **salvo cuando** lo requiera la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera o cuando se ha determinado indicios de responsabilidad penal, que deberán ser denunciados a la Fiscalía General del Estado. […]" (énfasis añadido).

[150] LOTAIP, artículo 17: "Art. 17.- Clasificación de la información. Todos los sujetos obligados por esta Ley que consideren necesario realizar la clasificación de información pública como reservada seguirán obligatoriamente el siguiente procedimiento: […] La clasificación de información pública como reservada que se realice o se mantenga incumpliendo el procedimiento para clasificar información como reservada establecido en esta Ley se presumirá fraudulenta de pleno derecho, y las personas que la realicen serán responsables administrativa, civil y penalmente por los perjuicios que dicha clasificación pueda generar para el Estado o para cualquier otra persona natural o jurídica. La información reservada en temas de seguridad nacional sólo podrá ser desclasificada por el ministerio del ramo".

[151] COA, artículo 89: "Art. 89.- Actividad de las Administraciones Públicas. Las actuaciones administrativas son: 1. Acto administrativo; **2. Acto de simple administración**; 3. Contrato administrativo; 4. Hecho administrativo; [y,] 5. Acto normativo de carácter administrativo. Las administraciones públicas pueden, excepcionalmente, emplear instrumentos de derecho privado, para el ejercicio de sus competencias" (énfasis añadido).

[152] COA, artículo 164: "Art. 164.- Notificación. Es el acto por el cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, el **contenido de un acto administrativo** para que las personas interesadas estén en condiciones de ejercer sus derechos. La notificación de la primera actuación de las administraciones públicas se realizará personalmente, por boleta o a través del medio de comunicación, ordenado por estas. La notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido" (énfasis añadido).

asegurar que las entidades financieras conocieran los documentos generados en el procedimiento administrativo, otras optaron por una lectura restrictiva centrada en preservar la reserva legal de la información. Esta disparidad interpretativa pone de relieve que la vulneración de derechos exigía necesariamente resolver sobre el alcance de reglas infraconstitucionales respecto de la reserva y notificación de determinados actos administrativos, para lo cual existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz.

135. Del mismo modo, esta Magistratura evidencia que las judicaturas, al momento de analizar la motivación de los actos administrativos, como requisito inherente a la validez de cualquier acto administrativo (art. 99 COA), presentaron dificultades. Así, algunas judicaturas consideraron que la motivación de las resoluciones impugnadas era insuficiente o incorrecta porque no se abordaron todos los aspectos que enunció o porque no atendía a los documentos que agregó al procedimiento administrativo; mientras que otros jueces consideraron que se cumplió este requisito de validez por simplemente enunciar los hechos y las normas relacionadas o por remitirse a un informe técnico de auditoría.

136. Bajo este panorama, esta Magistratura verifica que, en todos los casos revisados, las alegaciones de las acciones de protección se encontraban íntimamente ligadas a la revisión técnica de la legalidad de los actos administrativos emitidos por la SEPS y a la corrección del procedimiento normativo regulatorio aplicado, así como de las resoluciones emitidas a partir de este ente. Así, las controversias exigían determinar, entre otros aspectos, el alcance de normas regulatorias especializadas, la suficiencia técnica de informes de auditoría, la interpretación de reglas normativas y el cumplimiento de procedimientos administrativos complejos; en virtud de la especificidad de la acción. El análisis de legalidad técnico señalado le correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa que era la vía judicial adecuada y eficaz, según las mismas pretensiones de las acciones de protección. En esa línea, este análisis rebasaba evidentemente el objeto de la acción de protección por las cuestiones discutidas por las entidades financieras. Por lo dicho, la improcedencia manifiesta de las acciones deriva de que las presuntas vulneraciones de derechos dependían necesariamente de la resolución de controversias de legalidad y técnicamente complejas propias del control judicial ordinario, y de la especificidad de las pretensiones que solo podían ser conocidas y resueltas por el juez contencioso administrativo como vía judicial adecuada y eficaz.

137. Así las cosas, esta Corte comprueba que, lo que subyace en las garantías jurisdiccionales promovidas por las entidades financieras atiende a una disputa de legalidad que incluía aspectos técnicos de alta complejidad y especialidad relacionadas con resoluciones de suspensión de operaciones y de resoluciones de liquidación forzosa ante un procedimiento administrativo supuestamente inconsistente. De ahí que se generó un debate jurisdiccional técnico sobre los límites entre el control constitucional de derechos y el control de legalidad administrativa. Sin dejar de lado la especificidad de las pretensiones que perseguían directamente la nulidad del procedimiento administrativo o, bajo términos genéricos (“dejar sin efecto” o “retrotraer”), un efecto similar a tal

institución jurídica. Lo anterior, evidencia también la marcada disparidad de criterios entre las judicaturas sobre la procedencia de las acciones de protección y sus pretensiones, pues la discusión y las pretensiones de las garantías eran de tal especificidad que los juzgadores constitucionales no contaban con los suficientes insumos para atender todo ello bajo esta esfera jurisdiccional.

138. De hecho, la problemática sobre la tecnicidad en asuntos de legalidad que se han puesto en conocimiento de juzgadores constitucionales ha sido reconocida por este mismo Organismo. Es por ello que ha señalado que este tipo de controversias deben ser conocidas por los jueces ordinarios porque:

> [L]a jurisdicción ordinaria es, en principio, un mecanismo eficaz de defensa de los derechos, por las siguientes razones: (i) los casos son resueltos por **jueces especializados en cada materia**; (ii) los procesos han sido regulados por el legislador **de manera técnica y específica**; (iii) las sanciones, indemnizaciones, reparaciones o consecuencias de las posibles afectaciones a los derechos están previamente determinadas en la ley; y, (iv) la resolución de los casos debe darse en estricta observancia a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley (énfasis añadido).[153]

139. De allí que, las acciones de protección revisadas eran **manifiestamente improcedentes**, más aún cuando la resolución de suspensión de operaciones –impugnada en el Proceso 5– como la resolución de liquidación forzosa –impugnada en todos los otros Procesos–, en principio, son susceptibles de impugnación en la vía ordinaria, conforme el artículo 173 de la Constitución[154] y el número 1 del artículo 326 del COGEP.[155] De hecho, la norma especial de la materia prevé que la impugnación de la resolución de liquidación forzosa debe ser conocida por los tribunales contencioso administrativo, conforme lo prevé el artículo 310 del COMF: "**Art. 310.- Impugnación.** El acto de liquidación de una entidad financiera **podrá ser impugnado en sede administrativa o judicial**. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad con las normas que dicte el organismo de control. La impugnación en sede judicial se la efectuará **ante la respectiva sala de lo contencioso administrativo** […]" (énfasis añadido).

140. En esa medida, conviene recordar que el COGEP, como parte del proceso de impugnación en la vía contenciosa administrativo, contempla también la posibilidad de solicitar la suspensión de los actos administrativos. En ese sentido, la suspensión de la resolución de suspensión de operaciones o de la liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito tenía la misma potencialidad de evitar cualquier efecto negativo a los intereses de

[153] CCE, sentencia 165-19-JP/21 (Jurisdicción ordinaria y constitucional), 21 de diciembre de 2021, párr. 65.
[154] Constitución, artículo 173: "Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial".
[155] COGEP, artículo 326: "Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. […]".

las entidades financieras y que requiera aparentemente de una respuesta inmediata por parte de la justicia. En particular, el artículo 330 del COGEP ordena:

> **Art. 330.- Suspensión del acto impugnado.** A petición de parte, **el juzgador podrá ordenar en el auto inicial la suspensión del acto administrativo**, cuando de los hechos alegados en la demanda y las pruebas acompañadas, aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, sin que esto implique una decisión anticipada sobre el fondo, siempre que el retardo en la decisión de la causa pueda afectar irremediablemente el derecho opuesto y se evidencie la razonabilidad de la medida […] (énfasis añadido).

141. En este orden de ideas, esta Corte estima pertinente recalcar que la manifiesta improcedencia de las acciones de protección revistió especial relevancia, en la medida de que las garantías jurisdiccionales permitieron en varios casos impedir o revertir la suspensión de operaciones o la liquidación forzosa de las entidades financieras para preservar su continuidad operativa. En esa línea, las garantías jurisdiccionales fueron utilizadas para resolver controversias legales de marcada complejidad técnica relacionadas con la aplicación e interpretación correcta de normativa infraconstitucional, que le correspondía a la justicia ordinaria. Esto, pese a que a las competencias de la SEPS no persiguen únicamente la regulación administrativa de entidades particulares, sino la protección del sistema financiero popular y solidario, de los recursos administrados por las entidades supervisadas y de la confianza pública en el sistema económico nacional. En consecuencia, las decisiones judiciales que suspendieron o dejaron sin efecto tales medidas incidieron directamente sobre actuaciones estatales vinculadas con la preservación de la estabilidad y sostenibilidad del sistema financiero popular y solidario como un sector constitucionalmente relevante.

142. En virtud de todo lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que las acciones de protección revisadas eran **manifiestamente improcedentes**, pues existía una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz para atender los fundamentos de legalidad sobre asuntos técnicos y complejos. Además, las pretensiones de las acciones eran de tal especificidad que no podían ser conocidas en la justicia constitucional. De modo que, las controversias debían ser conocidas por la justicia ordinaria por tratarse de la vía adecuada y eficaz.

6.2. ¿Proceden las medidas cautelares autónomas para suspender la ejecución de un oficio que pretendía ejecutar la resolución de liquidación forzosa ordenada por la SEPS en contra de una cooperativa de ahorro y crédito?

143. El artículo 87 de la Constitución prevé a las medidas cautelares, autónomas o conjuntas con acciones constitucionales, como una garantía dirigida a evitar o hacer cesar la violación o la amenaza de violación de derechos fundamentales. En particular, el artículo en mención reconoce:

> **Art. 87.-** Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el **objeto de evitar o hacer cesar**

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

la violación o amenaza de violación de un derecho (énfasis añadido).

144. En esa misma línea, el artículo 26 de la LOGJCC recoge que el objeto de las medidas cautelares es "evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos", que sean adecuadas a la violación que se pretenda evitar o detener. En esa medida, esta Corte ha establecido una distinción entre los casos en que procede interponer una medida cautelar autónoma (**supuesto objeto de esta sentencia de revisión**) y aquellos en que resulta procedente solicitar una medida cautelar conjunta con una garantía jurisdiccional:

> Si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una **medida cautelar autónoma [Supuesto 1]**. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la **medida cautelar puede interponerse conjuntamente** con una garantía de conocimiento **[Supuesto 2]**. Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo (énfasis añadido).[156]

145. Bajo ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha caracterizado a las medidas cautelares como una garantía preventiva, provisional, instrumental, urgente, necesaria e inmediata. **Preventiva**, toda vez que "buscan evitar la vulneración a los derechos constitucionales […], lo que conlleva la proscripción de declarar una vulneración de derechos[157] a través de ellas".[158] **Provisional**, ya que subsisten mientras se mantienen las circunstancias que las determinaron y terminarán en el momento que aquellas situaciones varíen.[159] **Instrumental**, por cuanto establecen acciones tendientes a evitar o cesar una vulneración.[160] **Urgente**, dado que la gravedad o inminencia de un determinado hecho requiere la adopción inmediata de una medida que disminuya o elimine sus efectos.[161] **Necesaria**, en razón de que las medidas cautelares que se apliquen a un caso concreto deberán ser adecuadas con la violación anunciada.[162] **Inmediata**, en tanto que el juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición.[163]

---

[156] CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párrs. 36 y 37.
[157] CCE, sentencia 27-21-JC/25, 11 de diciembre de 2025, párr. 59. En sintonía con la proscripción de la declaratoria de vulneración de derechos, conviene precisar que esto se debe al momento mismo en el que proceden las garantías jurisdiccionales. Así, la sentencia en referencia explicó que "las garantías jurisdiccionales proceden en tres momentos distintos: **[i]** después de la vulneración, cuando ya se ha producido el daño y corresponde la tutela de conocimiento [lo cual se decidirá en sentencia tras analizar el fondo de la controversia]; **[ii]** durante la vulneración, cuando la afectación está ocurriendo en el presente [lo cual se resolverá mediante auto al no existir un examen de fondo aun]; y **[iii]** antes de que se produzca, cuando existe una amenaza real e inminente [lo cual también se resolverá por auto al no existir un real juzgamiento del caso]. Bajo este marco, las medidas cautelares constitucionales proceden exclusivamente en los dos últimos supuestos".
[158] CCE, sentencia 232-23-JC/25, 07 de agosto de 2025, párr. 44.
[159] *Ibid*., párr. 45.
[160] CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, caso 0187-12-CN, 30 de abril de 2013, p. 13.
[161] *Ibid*., p. 13.
[162] *Ibid*., p. 13.
[163] *Ibid*., p. 13.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

146. De allí que, este Organismo ha aclarado que las medidas cautelares pueden ser concedidas sin escuchar a la otra parte (***inaudita parte***), por su carácter preventivo y urgente. Es por ello que, en el caso específico de las medidas cautelares autónomas, se ha indicado que este tipo de medidas no requieren de notificación previa a la contraparte ni de otras cuestiones formales que puedan atentar contra su naturaleza propia.[164] Ahondando sobre su naturaleza, se ha señalado además que las medidas cautelares, al no ser un proceso de conocimiento, **no implican un prejuzgamiento** de fondo sobre los hechos, pues se constituyen en un proceso independiente a una garantía jurisdiccional de conocimiento.[165] Lo cual coincide con lo prescrito en el artículo 28 de la LOGJCC, en la medida de que el otorgamiento de las medidas cautelares "n[o] tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos".

147. En ese marco, el artículo 27 de la LOGJCC establece los requisitos de procedencia de las medidas cautelares sean autónomas o no, así como los supuestos para su improcedencia. La disposición normativa ordena:

> **Art. 27.- Requisitos. - Las medidas cautelares procederán cuando** la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho. Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación. No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias,[166] cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos (énfasis añadido).

148. A partir de la normativa citada, la jurisprudencia constitucional ha determinado que los requisitos concurrentes para que proceda la petición de medidas cautelares, con independencia de si esta es autónoma o conjunta, son: **(i)** hechos creíbles o verosimilitud fundada de la pretensión *–fumus boni iuris–*;[167] **(ii)** inminencia *–periculum in mora–*;[168]

---

[164] CCE, sentencia 232-23-JC/25, 07 de agosto de 2025, párr. 47.
[165] CCE, sentencia 943-14-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 30.
[166] Respecto del criterio de improcedencia de las medidas cautelares por existir medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, véase: CCE, sentencia 163-21-JC/25, 14 de febrero de 2025, párr. 14.
[167] CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 90; y, sentencia 232-23-JC/25, 07 de agosto de 2025, párr. 52.1. La Corte ha manifestado que la **verosimilitud** implica una presunción razonable de veracidad por lo que no requiere pruebas para demostrar lo descrito. Es decir, este requisito obliga a razonar si los hechos relatados en la petición de medidas cautelares pueden ser razonablemente verdaderos y posibles de que estén o vayan a ocurrir física y/o jurídicamente con la consecuente violación de derechos fundamentales, en armonía con el objeto y naturaleza de la garantía jurisdiccional. De acuerdo con la sentencia 118-22-JC/23, este requisito exige al juez constatar que la pretensión de las medidas cautelares se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos amenazados o vulnerados que se encuentren en la Constitución o instrumentos internacionales de derechos humanos, así como también que las alegaciones que fundamentan la petición sean probables o plausibles.
[168] CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43; y, sentencia 232-23-JC/25, 07 de agosto de 2025, párr. 52.1. La Corte ha indicado que la **inminencia** se refiere a la proximidad temporal en que la vulneración de derechos ocurriría. Este requisito implica que el hecho está cerca de suceder la amenaza de derechos (medida cautelar autónoma) o incluso podría estar ya sucediendo o ya habría sucedido la violación

(iii) gravedad.[169] En adición, la jurisprudencia ha reconocido que basta con determinar uno de los supuestos de improcedencia recogidos de manera expresa en la misma norma para que las medidas cautelares se tornen en improcedentes, esto es: **(a)** cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, **(b)** cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o **(c)** cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos.

149. Ahora bien, con base en lo expuesto, corresponde analizar la procedencia del caso 177-23-JC, objeto de revisión. Al respecto, se advierte que la Unidad Judicial 7 tuvo un criterio disímil a la Corte Provincial 7 sobre la procedencia de la petición de medidas cautelares autónomas. Así, mientras que la judicatura de instancia aceptó la petición por considerar que existía un peligro inminente de que la SEPS tome el control y liquide la Cooperativa Juan de Salinas, la judicatura de segunda instancia revocó las medidas cautelares por considerar que la solicitud era improcedente desde un inicio.

150. En esa línea, resulta necesario examinar si la petición de medidas cautelares que presentó la Cooperativa Juan de Salinas cumplía los requisitos legales y jurisprudenciales para su procedencia. Así las cosas, le corresponde a esta Magistratura verificar la concurrencia de tales presupuestos en el caso concreto, para lo cual se estudiará el **fundamento de la petición**, los **pedidos que se formularon** y **el razonamiento de las judicaturas** al atender las medidas cautelares autónomas.

151. Sobre el **fundamento de la petición** de la medida cautelar, la Cooperativa Juan de Salinas alegó que sus medidas cautelares autónomas revestían de inminencia, peligro en la demora, daño grave y apariencia de buen derecho. En lo principal, adujo que la amenaza de la SEPS de tomar el control de la entidad financiera, mediante el oficio remitido por la liquidadora designada por la misma SEPS, era inminente. Así, explicó que la ejecución del referido oficio implicaría la entrega del control de la cooperativa de ahorro y crédito a la SEPS. En esa línea, alegó que la falta de suspensión del mentado oficio generaría una grave afectación patrimonial, con impacto en cientos de sus socios. De esa forma, la cooperativa de ahorro y crédito sostuvo que la eventual actuación administrativa vulneraría sus derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad. Sobre el particular, enfatizó que se emitieron en su contra tres resoluciones de **liquidación forzosa**, las cuales

---

de derechos (medida cautelar conjunta). Así, se justifica la petición de medidas cautelares por tratarse de una acción urgente por la inminencia de un daño grave a uno o más derechos reconocidos en la Constitución; sea dicha gravedad causada por la imposibilidad de revertirlo, o porque su intensidad o frecuencia, justifiquen una actuación rápida, que no pueda ser conseguida de forma oportuna por medio de una garantía de conocimiento.

[169] CCE, sentencia 232-23-JC/25, 07 de agosto de 2025, párr. 52.4. La Corte ha explicado que el criterio de **gravedad** encuentra sustento en el artículo 27 de la LOGJCC, en tanto que la norma considera como grave al suceso que puede ocasionar daños irreversibles o por su intensidad o frecuencia de la violación. De ahí que, ha precisado que el "daño irreversible" es aplicable a las medidas cautelares autónomas porque recae en una "potencial amenaza" o "posibilidad". Mientras que, la "intensidad o frecuencia de la violación" son propias de una medida cautelar conjunta, ya que tienen relación con una vulneración de derechos que está ocurriendo y por tanto deberá ser cesada o interrumpida.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

fueron dejadas sin efecto de manera sucesiva por resoluciones administrativas posteriores, así como por sentencias constitucionales previas.

152. Sobre las tres resoluciones de liquidación forzosa, explicó que la SEPS emitió una primera resolución de liquidación el 30 de noviembre de 2021, pero que esta se dejó sin efecto el 17 de diciembre de 2021 mediante sentencia de primera instancia de la acción de protección 17231-2021-01264.[170] Por lo anterior, indicó que la SEPS dictó arbitrariamente el 09 de agosto de 2022 una segunda resolución de liquidación en su contra; sin embargo, precisó que esta se dejó sin efecto el 26 de septiembre de 2022 mediante sentencia de primera instancia de la acción de protección 17231-2022-01150 (Proceso 2). Puntualizó que, mientras se tramitaba el recurso de apelación del Proceso 2 –resuelto el 26 de enero de 2023–, la SEPS emitió nuevamente una tercera resolución de liquidación el 01 de noviembre de 2022, pero que esta se dejó sin efecto el 22 de noviembre de 2022 mediante sentencia de primera instancia de la acción de protección 17231-2022-01613 (Proceso 4). Así, manifestó que, a su criterio, la segunda resolución de liquidación forzosa no tenía ningún efecto jurídico porque "[la] tercera resolución de liquidación forzosa […] fue dictada en reemplazo de las anteriores y fue dejada sin efecto en primera instancia".[171] De modo que, únicamente la tercera resolución de liquidación podía mantener efectos, en caso de que la judicatura de segunda instancia del Proceso 4 ratificare lo resuelto en primera instancia. Por tanto, concluyó que el oficio objeto de la medida cautelar carecía de fundamento, pues requería conocer con certeza la razón por la que se le exigía entregar el control a la liquidadora designada por la SEPS.

153. A partir de tal fundamentación, la Cooperativa Juan de Salinas **formuló el siguiente pedido** como medida cautelar:

> Disponer que se suspenda lo dispuesto por la SEPS en el oficio No. COAC-JDS-LIQ-UIO 2023-001 emitido por la Econ. Yesenia Moreno, en calidad de "liquidadora de la COAC Juan de Salinas, de 27 de enero de 2023.
> Disponer que la SEPS se abstenga de tomar el control de la COAC Juan de Salinas.
> […]
> Solicito que la medida cautelar ordenada se mantenga hasta que exista una sentencia firme y ejecutoriada dentro de la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4] (mayúsculas omitidas y énfasis añadido).[172]

154. De lo indicado, esta Corte observa que la cooperativa de ahorro y crédito dirigió su medida cautelar autónoma a suspender el oficio COAC-JDS-LIQ-UIO-2023-001. El oficio referido comunicaba a la entidad financiera que entró en liquidación forzosa y, por consiguiente, la administración le correspondía a la liquidadora designada por la SEPS, conforme la segunda resolución de liquidación forzosa. Es decir, el oficio cuya

[170] De la revisión del sistema Satje se advierte que el recurso de apelación interpuesto por la SEPS se encuentra pendiente de resolución hasta la fecha.
[171] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Solicitud de medidas cautelares autónomas, fs. 6.
[172] *Ibid*., fs. 9-9v.

suspensión se requirió pretendía ejecutar en último término la resolución de liquidación forzosa previamente emitida en contra de la entidad financiera.

155. En ese contexto, las **autoridades jurisdiccionales razonaron** sobre las medidas cautelares autónomas lo siguiente:

155.1. La Unidad Judicial 7 consideró que se cumplía el "[requisito] sustancial para la procedencia de las medidas cautelares constitucionales, esto es, el **peligro en la demora** y la **inminencia** de violación de un derecho".[173] En razón de que, la SEPS procedería con la **liquidación** de la entidad financiera, "sin perjuicio de que la última resolución de liquidación forzosa [tercera resolución] […] fue dejada sin efecto mediante sentencia de primera instancia del [Proceso 4]" que continúa en sustanciación.[174] Al respecto, enfatizó que la resolución que ordenó por tercera ocasión la liquidación "tiene una incidencia fundamental" en el oficio impugnado,[175] dado que si esta resolución es dejada sin efecto en el Proceso 4, "cómo se sustentaría la decisión adoptada por la [SEPS] y [cómo se] repararía un eventual daño".[176] En adición, expresó que la petición cumplía el requisito de la **apariencia de buen derecho**, pues la Cooperativa Juan de Salinas probó que la SEPS reemplazó la segunda resolución de liquidación con la tercera y, esta última, quedó sin efecto por la sentencia de instancia del Proceso 4. Por lo cual, ordenó en lo principal:

> (i) Se dispone a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria la suspensión de lo dispuesto en el oficio No. COAC-JDS-LIQ-UIO-2023-001 […] de 27 de enero de 2023.
> (ii) Se dispone a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que se abstenga de interferir en la administración de la Cooperativa [Juan de Salinas].
> (iii) Se dispone a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que se devuelva la administración de la Cooperativa [Juan de Salinas] a sus administradores.
> (iv) Con el objeto de garantizar la temporalidad de la medida ordenada, estas medidas son dispuestas hasta que exista una sentencia firme y ejecutoriada dentro de la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4], que propuso la Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan de Salinas **en contra de la Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0339** de 1 de noviembre de 2022, **que resolvió por tercera vez la liquidación forzosa** de la cooperativa (énfasis añadido).

155.2. La Corte Provincial 7, ante el recurso de apelación interpuesto por la SEPS en contra de la negativa a su pedido de revocatoria de las medidas cautelares concedidas, consideró que la petición autónoma era improcedente de forma

[173] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Auto de primera instancia de 03 de febrero de 2023, fs. 100v.
[174] *Ibid*., fs. 100v.
[175] *Ibid*., fs. 100v.
[176] *Ibid*., fs. 101.

evidente. Para sostener su afirmación, encuadró su argumentación en los siguientes aspectos:

155.2.1. En primer lugar, sostuvo que la Cooperativa Juan de Salinas incurría en la prohibición prevista en el artículo 27 de la LOGJCC sobre la **improcedencia** de las medidas cautelares "cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales". En la medida de que, la petición de medidas cautelares pretendía suspender un oficio que se emitió como parte de la ejecución de una sentencia constitucional. Así, la Corte Provincial 7 afirmó que la medida cautelar tenía como fin:

> suspender el oficio […], de cuya lectura, la Liquidadora de la COAC Juan de Salinas (no la SEPS) comunica […] que en cumplimiento a la sentencia de 26 de enero del 2023 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha [Corte Provincial 2], aceptando el recurso de apelación en la acción de protección No. 17231202201150 [Proceso 2] […] revoca la sentencia de primera instancia que suspendió la vigencia de la segunda Resolución [de liquidación].[177]

155.2.2. Así también, expuso que "[s]on criticables las actuaciones del juzgador constitucional de instancia al atender las medidas cautelares autónomas, pues ha resuelto favorablemente, por sobre las decisiones de tres jueces constitucionales, que previamente ya resolvieron en primera instancia, en sendas acciones de protección (tres) negar medidas cautelares conjuntas";[178] pese a que no era de su competencia resolver este aparente conflicto. Esto, sin dejar de lado que "los hechos son los mismos: medidas cautelares que, impidan y no se proceda forzosamente a la liquidación de la COAC Juan de Salinas, vía la ejecución de las Resoluciones emitidas por la SEPS".[179] Por lo que consideró que la entidad financiera incurrió en **abuso del derecho** al "ha[ber] interpuesto sucesivas solicitudes, para que se dicten medidas cautelares".

155.2.3. Finalmente, consideró que la petición de medidas cautelares autónomas no cumplía los requisitos de procedencia. En particular, señaló que "[n]o había amenazas de modo **inminente** y **grave** de una posible violación de derechos", ya que "hay una sentencia constitucional de por medio y cuya ejecución" pretendía la liquidadora.[180] Lo anterior, más aún cuando la SEPS actuó conforme sus facultades de control y supervisión.[181] En esa

[177] Caso 177-23-JC, proceso 17293-2023-00116. Auto de segunda instancia de 25 de marzo de 2024, fs. 419v.
[178] *Ibid*., fs. 420.
[179] *Ibid*., fs. 420v.
[180] *Ibid*., fs. 421.
[181] *Ibid*., fs. 424.

línea, expresó que la Unidad Judicial 7 "jamás justific[ó] ni básicamente el porqué de la emisión de medidas cautelares".[182] Por lo anterior, señaló que "no puede ser admisible una petición que a primera vista es **inverosímil**", siendo "lo más inverosímil jurídicamente, porque la temporalidad de la medida cautelar la ata [el juez de instancia] a que exista una sentencia en firme y ejecutoriada dentro de la tercera acción de protección (17231-2022-01613) [Proceso 4]".[183] Así, recalcó:

> En la presente acción de medidas cautelares la **inminencia** no hay, se desvanece, porque el conflicto entre las partes se suscita desde el 01 de diciembre del 2021 al emitir la SEPS la primera Resolución de liquidación forzosa […]. Las medidas cautelares autónomas se dictan el 03 de febrero del 2023. El accionante en la primera, en la segunda y, en la tercera acción de protección, requirió ya medidas cautelares conjuntas y, cada juez constitucional en el desarrollo de la respectiva acción de protección a su cargo, procedió a negarlas. […] [O]mitió también la aplicación del criterio de **apariencia de buen derecho** […], las mismas que *prima facie*, no cuentan con este primer requisito al no estar acorde a su naturaleza y objeto […].[184]

156. De lo revisado, se evidencia que las judicaturas de primera y segunda instancia presentaron discrepancias en el criterio sobre la procedencia de la medida cautelar. Por un lado, la Unidad Judicial 7 consideró configurados los presupuestos de procedencia, al estimar que la eventual ejecución de la liquidación podría generar un daño irreparable para la entidad financiera. Por otro lado, la Corte Provincial 7 concluyó que la petición era improcedente, puesto que no existía inminencia en la amenaza, se pretendía suspender la ejecución de una sentencia constitucional y la solicitud respondía a un uso reiterado de mecanismos cautelares sobre los mismos hechos.

157. En este contexto, esta Corte estima consecuente analizar si en el caso concreto se configuraron los requisitos concurrentes para la concesión de las medidas cautelares autónomas identificados anteriormente.

158. Bajo ese contexto, esta Corte observa que la Cooperativa Juan de Salinas encaminó su petición a evitar una eventual violación de sus derechos constitucionales. En efecto, la entidad financiera alegó que el oficio impugnado pretendía ejecutar la segunda resolución de liquidación forzosa que se dejó sin efecto por la sentencia de primera instancia del Proceso 2 y por la tercera resolución de liquidación que emitió la SEPS. Lo anterior, a juicio de la entidad financiera, podía derivar en actuaciones administrativas arbitrarias y, por ende, en la afectación de sus derechos constitucionales.

---

[182] *Ibid*., fs. 421.
[183] *Ibid*., fs. 424v.
[184] *Ibid*., fs. 425.

159. Sin embargo, la entidad financiera no se limitó a solicitar la suspensión del oficio impugnado, sino que requirió, de manera amplia y general, que la SEPS "se abstenga de tomar el control de la [Cooperativa Juan de Salinas]". Esta formulación generalísima excede la finalidad estrictamente preventiva de las medidas cautelares, en la medida que buscaba que se le impida a la SEPS que **ejecute cualquier otra acción de control posterior** que implique tomar el control de la cooperativa de ahorro y crédito. De hecho, se encuentra que la propia entidad financiera revela tal propósito al vincular la temporalidad de la medida cautelar a la "exist[encia de] una sentencia firme y ejecutoriada dentro de la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4]". Tal circunstancia evidencia que la finalidad de la solicitud no era únicamente evitar los efectos de un acto específico presuntamente ilegítimo, sino suspender de manera prolongada cualquier actuación de control de la SEPS vinculada con los incumplimientos normativos de la cooperativa de ahorro y crédito.

160. En esa línea, las medidas efectivamente dispuestas por la Unidad Judicial 7 confirman la amplitud de la pretensión de la entidad financiera, en tanto que la judicatura ordenó como medidas cautelares:

> […] (ii) Se dispone a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que se abstenga de interferir en la administración de la Cooperativa [Juan de Salinas].
> […]
> (iv) Con el objeto de garantizar la temporalidad de la medida ordenada, estas medidas son dispuestas **hasta que exista una sentencia firme y ejecutoriada dentro de la acción de protección No. 17231-2022-01613 [Proceso 4]**, que propuso la Cooperativa de Ahorro y Crédito Juan de Salinas en contra de la Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-INSESF-INR-INFMR-2022-0339 de 1 de noviembre de 2022, que resolvió por tercera vez la liquidación forzosa de la cooperativa (énfasis añadido).

161. Desde esta perspectiva, se advierte que la intención de la cooperativa de ahorro y crédito era impedir que la SEPS ejecute sus facultades de control y supervisión frente a las resoluciones de liquidación forzosa emitidas de manera progresiva. Esta conclusión se refuerza con la formulación de una petición generalísima de abstención dirigida a la autoridad administrativa. En consecuencia, se verifica que la entidad financiera no buscaba suspender de forma exclusiva los efectos de un oficio presuntamente carente de fundamento jurídico, sino que pretendía suspender los efectos adversos que le provocó la resolución de liquidación forzosa en la que se basó el oficio impugnado.

162. De allí que, la petición de medidas cautelares autónomas no cumplía con el requisito de **(i) verosimilitud**. Esto, por cuanto la medida cautelar en su integridad no revela una probabilidad razonable de vulneración de los derechos constitucionales alegados. Más bien, este Organismo constata que la entidad financiera pretendía limitar el ejercicio de las competencias legales y constitucionales de la SEPS a través de la medida cautelar constitucional. En tal sentido, se comprueba que la solicitud que planteó la Cooperativa Juan de Salinas era improcedente.

163. A partir de lo razonado, esta Corte advierte deficiencias en la actuación de la Unidad Judicial 7, puesto que estimó cumplidos los presupuestos de procedencia de las medidas cautelares autónomas sobre la base de una supuesta inminencia del daño y de la apariencia de buen derecho. No obstante, la judicatura no efectuó una verificación integral y concurrente de los requisitos exigidos, pues omitió examinar con suficiente rigor el alcance real de la pretensión cautelar y su adecuación a la naturaleza estrictamente preventiva de esta garantía que se le presentó. En particular, dejó de advertir que la solicitud no se limitaba a neutralizar un acto específico, sino que se proyectaba a restringir la ejecución de la resolución de liquidación forzosa que se emitió por parte de la SEPS como parte de sus facultades de control. Así, la judicatura de instancia no consideró que la medida cautelar no procedía porque no se cumplían los requisitos legales y jurisprudenciales necesarios. En cuanto a la Corte Provincial 7, si bien su conclusión resulta compatible con el análisis efectuado por esta Corte en torno a la improcedencia de la medida cautelar autónoma, corresponde complementar su examen a partir de lo razonado en este fallo de revisión.

164. La concesión de medidas cautelares en contextos como el analizado adquiere una especial gravedad, en tanto que implica una interferencia directa en el ejercicio de las facultades de supervisión y control sobre entidades pertenecientes al sector económico popular y solidario. Conforme lo previsto en los artículos 283, 309 y 311 de la Constitución y lo expuesto en esta sentencia, este sector no solo forma parte del sistema económico, sino también del sistema financiero nacional, en tanto intermedia recursos del público a través de organizaciones como las cooperativas de ahorro y crédito. En consecuencia, cualquier decisión que incida en su funcionamiento trasciende el interés particular de la entidad involucrada y proyecta efectos sobre un conjunto amplio de personas que confían sus recursos en estas instituciones. Desde esta perspectiva, las medidas adoptadas por los organismos de control, como la SEPS, responden al cumplimiento de un mandato constitucional orientado a preservar la estabilidad, seguridad y solidez del sistema financiero, así como a proteger los depósitos de los socios y usuarios.

165. En este contexto, la adopción de medidas cautelares que impidan o limiten el ejercicio de tales facultades de control no solo plantea un problema de legalidad o de adecuación a los requisitos previstos en la LOGJCC, sino que también genera un impacto potencial en la estabilidad del sistema financiero y en la protección del ahorro del público. En efecto, al suspender o restringir actuaciones orientadas a mitigar riesgos, se puede comprometer la confianza en el sistema y trasladar los efectos negativos a un universo indeterminado de personas cuyos intereses se encuentran vinculados a la entidad intervenida. Así las cosas, no basta con constatar de manera aislada la posible existencia de un perjuicio, sino que resulta indispensable verificar, de forma rigurosa y concurrente, todos los requisitos y supuestos de (im)procedencia. De lo contrario, se corre el riesgo de desnaturalizar esta garantía jurisdiccional y de afectar, en nombre de la tutela preventiva de derechos, el adecuado funcionamiento de sectores de especial relevancia constitucional.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

166. En virtud de todo lo expuesto, este Organismo concluye que la petición de medidas cautelares autónomas en el caso en examen resultaba improcedente. En tanto que la medida cautelar planteada por la entidad financiera no cumplió el requisito de verosimilitud al evidenciarse que la solicitud desbordaba la finalidad propia de esta garantía jurisdiccional.

7. Conclusiones

167. En función de lo expuesto a lo largo de esta sentencia, esta Corte Constitucional estima pertinente sintetizar las conclusiones a las que ha arribado tras el análisis de los casos objeto de selección y revisión:

167.1. La Constitución reconoce a las superintendencias como organismos técnicos de control. En esa línea, la SEPS ejerce una función constitucionalmente relevante sobre el sector financiero popular y solidario, parte esencial del sistema económico y financiero nacional. Por ello, el Estado asume un rol activo de garante, orientado a prevenir riesgos sistémicos y proteger los depósitos del público. En este marco, la SEPS posee facultades técnicas, preventivas, correctivas y sancionatorias que exceden la simple supervisión administrativa. Sus resoluciones operan como herramientas excepcionales frente a riesgos sistémicos, por lo que su análisis exige un conocimiento técnico especializado que condiciona el control judicial específico en materia administrativa que se efectúa, eventualmente, en lo posterior.

167.2. La **acción de protección** tutela derechos constitucionales sin exigir el agotamiento previo de otras vías judiciales. Sin embargo, legalmente requiere que no exista otro mecanismo judicial ordinario adecuado y eficaz, requisito que condiciona tanto su presentación como su improcedencia. La obligación de analizar los derechos constitucionales alegados no es absoluta, pues se puede omitir cuando la acción no es procedente por existir una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz. En la determinación de esta vía judicial, los jueces deben considerar si las alegaciones son de legalidad y sobre asuntos técnicos de alta complejidad, o la especificidad de las pretensiones revelan que la acción de protección es improcedente. Lo indicado, pretende proteger las competencias propias de la justicia ordinaria, así como resguardar la seguridad jurídica del sistema judicial en su conjunto. En cualquier caso, vale aclarar que la complejidad técnica de una controversia solo enfatiza en la posible idoneidad y eficacia de la vía judicial ordinaria.

167.3. En el caso del **Proceso 1 al Proceso 6**, se presentaron acciones de protección para impugnar resoluciones de la SEPS sobre la suspensión de operaciones y la liquidación forzosa. Para resolver estas acciones, las judicaturas debían necesariamente resolver previamente controversias relativas a la correcta

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

interpretación y aplicación del régimen legal y reglamentario que regula los procedimientos de suspensión de operaciones y liquidación forzosa. Asimismo, las pretensiones perseguían efectos propios de la jurisdicción contencioso-administrativa. De ahí que, las controversias exigían un conocimiento especializado en regulación financiera, propio de la jurisdicción ordinaria, que cuenta con jueces especializados y procesos regulados técnicamente. Todos estos aspectos podían ser conocidos por la justicia contencioso administrativa que constituía el mecanismo judicial adecuado y eficaz para ventilar las controversias de origen; por tanto, las acciones de protección revisadas fueron manifiestamente improcedentes porque las alegaciones de vulneración dependían. Esta conclusión no implica que las actuaciones de la SEPS se encuentren excluidas del control mediante acción de protección cuando los hechos planteen una vulneración que tenga relevancia constitucional.

167.4. En esa línea, la acción de protección no procede cuando las controversias se circunscriben a impugnar actuaciones administrativas de la SEPS que cuentan con vías judiciales ordinarias adecuadas y eficaces para su resolución, en atención a la especificidad de los fundamentos por el ámbito técnico del sector económico y financiero popular y solidario, así como por la especificidad de las pretensiones perseguidas en este tipo de conflictos. En esa medida, la utilización de la garantía jurisdiccional en estos casos cuenta con la justicia contencioso administrativa como la vía adecuada y eficaz. De modo que, el juez constitucional no podría contar con los insumos y aptitudes suficientes para atender la controversia, en estricta observancia de la especialidad del marco jurídico aplicable. Así, la acción de protección procederá en este tipo de casos cuando el asunto controvertido tenga relevancia constitucional para la garantía de derechos y no atienda a un fundamento de marcada especificidad sobre aspectos meramente legales y técnicos, ni la especificidad de las pretensiones exija la intervención de la jurisdicción ordinaria, como se examinó en los casos revisados. El hecho de que en los casos revisados se hayan formulado alegaciones sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales no cambia esta conclusión, pues los jueces ordinarios no están impedidos de su tutela; en realidad, los jueces ordinarios tienen la obligación de hacer valer los derechos constitucionales en los casos de su conocimiento, como parte de la constitucionalización del derecho ordinario, propio de los Estados Constitucionales.

167.5. Por otro lado, la Constitución reconoce a las **medidas cautelares** como una garantía dirigida a evitar o cesar la violación de derechos, ya sea de forma autónoma o conjunta con una acción constitucional, según el momento de la afectación. Esta garantía tiene un carácter preventivo, provisional, instrumental, urgente, necesario e inmediato, lo que justifica que pueda concederse sin escuchar a la contraparte. No constituye un proceso de conocimiento, por lo que no implica un prejuzgamiento de fondo ni tiene valor probatorio posterior. Su procedencia exige verosimilitud, inminencia y gravedad del hecho, además de un derecho

amenazado o vulnerado, sin perjuicio de las causales expresas de improcedencia previstas en la ley.

167.6. En el caso del **Proceso 7**, la solicitud de **medidas cautelares autónomas** era improcedente, puesto que no buscaba prevenir la vulneración de un derecho mediante la suspensión de un oficio puntual. En realidad, la petición pretendía suspender de manera amplia y prolongada la resolución de liquidación forzosa en el que se basó el oficio impugnado en la medida cautelar autónoma y, consiguientemente, que la SEPS ejerza sus facultades de supervisión y control. De esa manera, la petición objeto de revisión excedía la naturaleza estrictamente preventiva de esta garantía.

167.7. En esa medida, las medidas cautelares resultan improcedentes cuando se pretende suspender realmente de forma general, amplia o prolongada los actos administrativos en los que se fundamenta determinada actuación impugnada con la consiguiente obstrucción del ejercicio de competencias de supervisión o control de la SEPS. Así, solo se justifica la procedencia ante escenarios que guarden relevancia constitucional que cumplan los requisitos legales y jurisprudenciales, y que no estén incursos en los supuestos de improcedencia del artículo 27 de la LOGJCC.

8. Efectos de la decisión

168. Este Organismo ha distinguido dos posibles escenarios en cuanto a los efectos de la sentencia de revisión: **1)** la sentencia tendrá únicamente efectos generales aplicables a casos análogos futuros y no respecto de la decisión que se analiza;[185] o, **2)** la sentencia, además de emitir criterios jurisprudenciales de carácter general para casos análogos futuros, tendrá efectos también sobre la decisión judicial seleccionada que se encuentra bajo revisión.[186]

169. Bajo este último escenario, la Corte ha sostenido que procede cuando se constate uno de los siguientes supuestos: **2.1)** existe una vulneración de derechos que no habría sido reparada, en el proceso de origen; **2.2)** existe *prima facie* una desnaturalización –improcedencia desnaturalizante–[187] de las garantías jurisdiccionales que requiere ser corregida; o, **2.3)** existe una manifiesta improcedencia[188] de la garantía jurisdiccional que

[185] CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 47.
[186] CCE, sentencia 1094-23-JP/25, 12 de junio de 2025, párr. 27.
[187] CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23. La Corte explicó que la improcedencia desnaturalizante se produce cuando se "subvirtió de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección; en casos así, la Corte ha establecido que dicha actuación conlleva consecuencias muy severas en el orden disciplinario, como la declaratoria de jurisdicción previa en contra de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados de parte".
[188] CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23. La Corte señaló que la manifiesta improcedencia no alcanza la gravedad de la improcedencia desnaturalizante, pero sí muestra que la garantía jurisdiccional era claramente improcedente al superar cualquier margen razonable para la duda.

demanda su corrección por haber sido aceptada la acción seleccionada.[189]

170. En los casos objeto de revisión, se anota que la presente sentencia verificó la manifiesta improcedencia de varias acciones de protección, en tanto que las autoridades jurisdiccionales inobservaron el objeto propio de las garantías jurisdiccionales a partir del cuestionamiento de actos administrativos a través de un análisis de legalidad de cuestiones que revestían especial tecnicidad y complejidad en la materia, así como por la especificidad de las pretensiones perseguidas. Asimismo, se apunta que este fallo comprobó la improcedencia de una petición de medidas cautelares autónoma, toda vez que existían mecanismos cautelares en la vía administrativa y judicial ordinaria. En virtud de ello, la presente sentencia de revisión, además de emitir criterios jurisprudenciales de carácter general sobre la procedencia de las garantías revisadas, alcanzará con sus **efectos a casos análogos futuros y a los casos seleccionados**, a excepción del Proceso 1 y del Proceso 2 que no requiere la corrección de la manifiesta improcedencia, así como del Proceso 6 en el que se declaró la nulidad de lo actuado y se desistió posteriormente de la garantía jurisdiccional.[190]

9. Decisión

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

1. **Declarar** que la presente sentencia tiene efectos para casos análogos futuros y a los casos seleccionados, a excepción del Proceso 1 y del Proceso 2 que no requiere la corrección de la manifiesta improcedencia, así como del Proceso 6 según lo razonado en este fallo. En consecuencia, corresponde:

   1.1. **Revocar** las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en los procesos 09281-2021-02747 (Proceso 3) y 17231-2022-01613 (Proceso 4), bajo el razonamiento expuesto en esta sentencia. En consecuencia, se dejan sin efecto también todas las actuaciones ejecutadas en el marco de su cumplimiento.

   1.2. **Revocar** la sentencia de segunda instancia y **confirmar** la sentencia de primera instancia dictada en el proceso 17296-2023-00088 (Proceso 5), bajo el razonamiento expuesto en esta sentencia. En consecuencia, se dejan sin efecto también todas las actuaciones ejecutadas en el marco del cumplimiento de la sentencia de segunda instancia.

[189] CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 9; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7; y, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párrs. 46 y 47. La Corte determinó progresivamente que, cuando se verifica cualquiera de estos supuestos, los términos previstos en los números 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC son inaplicables.
[190] En similar sentido, véase: CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 6; y, sentencia 47-19-JD/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 6.

1.3. Confirmar el auto emitido por la judicatura de segunda instancia que revocó las medidas cautelares autónomas concedidas en el proceso 17293-2023-00116 (Proceso 7), bajo el razonamiento complementario expuesto en esta sentencia.

2. **Disponer** a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria la difusión de la presente sentencia a través de correo electrónico entre las cooperativas de ahorro y crédito y, en general, las entidades sujetas a su control en el plazo de 3 meses, contado a partir de la fecha de notificación de este fallo. Para constatar el cumplimiento de esta medida, la entidad deberá remitir a esta Corte Constitucional la constancia correspondiente en el plazo de 1 mes después del plazo inicialmente señalado.

3. **Disponer** al Consejo de la Judicatura la difusión de la presente sentencia a través de correo electrónico entre los jueces de todos los niveles, los defensores públicos y los miembros del Foro de Abogados en el plazo de 3 meses, contado a partir de la fecha de notificación de este fallo. Para constatar el cumplimiento de esta medida, la entidad deberá remitir a esta Corte Constitucional la constancia correspondiente en el plazo de 1 mes después del plazo inicialmente señalado.

4. **Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, y un voto salvado de la jueza constitucional Sandra Cordero Gárate, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de agosto de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 328-23-JP/26

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo respetuosamente un voto concurrente a la sentencia 328-23-JP/26 (**"sentencia de mayoría"**), aprobada en la sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 27 de agosto de 2026.

2. En dicha decisión, la Corte revisó seis acciones de protección y una petición de medidas cautelares autónomas promovidas por cooperativas de ahorro y crédito frente a actuaciones de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (**"SEPS"**), relacionadas principalmente con procedimientos de supervisión, suspensión de operaciones y liquidación forzosa. En las acciones de protección, las entidades alegaron, entre otras cuestiones, falta de notificación de informes y actuaciones administrativas, la imposibilidad de ejercer adecuadamente su defensa, inobservancia del procedimiento previsto en normas infraconstitucionales y defectos de motivación. Las decisiones de las judicaturas de instancia fueron disímiles: algunas concedieron las garantías y dejaron sin efecto o retrotrajeron actuaciones de la SEPS, mientras otras las rechazaron por considerar que las controversias correspondían a la justicia ordinaria.

3. La sentencia de mayoría concluye que las seis acciones de protección fueron manifiestamente improcedentes. Para ello, determina que las **alegaciones** de vulneración de derechos dependían de resolver, previamente, controversias sobre la correcta interpretación y aplicación del régimen legal y reglamentario que regula los procedimientos de supervisión, suspensión y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito, y que las **pretensiones** perseguían efectos propios de la jurisdicción contencioso-administrativa. Respecto de las medidas cautelares autónomas, concluye que la solicitud era improcedente porque no cumplía el requisito de verosimilitud: aunque formalmente pretendía suspender un oficio, en realidad buscaba impedir de manera amplia y prolongada la ejecución de la resolución de liquidación forzosa en la que aquel se sustentaba. En cuanto a los efectos: (i) la Corte no modifica las decisiones de los procesos 1 y 2, porque considera que no se requiere corrección de la manifiesta improcedencia, ni del proceso 6 porque se declaró la nulidad de lo actuado y se desistió posteriormente de la garantía jurisdiccional; (ii) revoca las decisiones favorables a las cooperativas en los procesos 3, 4 y 5; y confirma el auto de segunda instancia que revocó las medidas cautelares del proceso 7. Además, establece efectos generales para casos análogos futuros.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

4. Estoy de acuerdo con la decisión de la Corte respecto de los casos concretos. Considero que, conforme fueron planteadas las controversias, las alegaciones constitucionales dependían necesariamente de resolver previamente cuestiones relativas al alcance y aplicación de normas infraconstitucionales sobre reserva, notificación, supervisión, suspensión y liquidación; y que las pretensiones planteadas en las acciones de protección buscaban efectos propios del control contencioso-administrativo. También comparto que la complejidad técnica no constituye, por sí sola, una razón para excluir la acción de protección y que las actuaciones de la SEPS permanecen sujetas al control constitucional cuando exista una vulneración de derechos con relevancia constitucional. Asimismo, acompaño la conclusión respecto de la improcedencia de la medida cautelar autónoma examinada en el proceso 7.

5. Mi discrepancia se circunscribe a otro asunto. La sentencia utiliza estos casos para reiterar y profundizar una regla general conforme a la cual las autoridades jurisdiccionales deben determinar primero si existe una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz y, solamente una vez establecida la procedencia de la acción de protección, analizar las vulneraciones de derechos alegadas. Esta es la misma cuestión respecto de la cual expresé mi desacuerdo en el voto concurrente que suscribí a la sentencia 1725-25-JP/26.[1]

6. Este nuevo caso permite, además, precisar una distinción que considero fundamental: una cosa es reconocer que, en determinados escenarios categóricos de manifiesta improcedencia, puede analizarse primero la procedencia de la garantía; otra, muy distinta, es convertir ese orden **excepcional** de razonamiento en la **metodología general** de la acción de protección.

7. Con ese marco, organizo este voto en dos partes. Primero, precisaré brevemente el punto de discrepancia con la sentencia de mayoría y explicaré por qué los casos ahora revisados permiten distinguir con mayor claridad entre la regla general de análisis de la acción de protección y los escenarios excepcionales de manifiesta improcedencia. Segundo, realizaré dos precisiones que considero relevantes para la aplicación futura de esta sentencia: el papel que puede cumplir la complejidad técnica en el examen de procedencia y la necesidad de preservar el control constitucional sobre las actuaciones de la SEPS.

1. El punto de discrepancia

8. Mi punto de partida es el mismo que desarrollé en el voto concurrente que suscribí a la sentencia 1725-25-JP/26. El artículo 88 de la Constitución configura a la acción de

[1] Voto concurrente de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo a la sentencia 1725-25-JP/26.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

protección como una garantía de "**amparo directo y eficaz**" de los derechos constitucionales y no condiciona su activación a la inexistencia de otro mecanismo judicial. Este diseño difiere, por ejemplo, del colombiano, cuya Constitución sí establece expresamente que la acción de tutela procede cuando la persona no dispone de otro medio de defensa judicial.[2]

9. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**"LOGJCC"**) introduce una tensión que debe resolverse a la luz de ese diseño constitucional. Su artículo 40.3 exige la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, mientras que el artículo 42.4 establece que la acción no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que esta no sea adecuada ni eficaz. Como expliqué en el voto concurrente que suscribí a la sentencia 1725-25-JP/26, estas disposiciones no permiten convertir a la acción de protección en subsidiaria, esto es, hacer que ceda ante la sola existencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz, aunque no sea necesario agotarlo previamente.[3]

10. De ahí que la jurisprudencia de esta Corte haya construido una regla y, progresivamente, excepciones. Como regla general, las autoridades jurisdiccionales deben examinar los hechos y determinar si existió una vulneración de derechos constitucionales. Si la descartan y concluyen que la controversia es infraconstitucional, corresponde identificar la vía ordinaria adecuada. Excepcionalmente, la Corte ha identificado **escenarios** de manifiesta improcedencia, en los que la improcedencia resulta clara y supera cualquier margen razonable de duda, así como supuestos de desnaturalización, en los que la garantía se utiliza para una finalidad radicalmente ajena a su objeto. En estos escenarios, exigir un análisis pormenorizado de todos los derechos alegados resulta innecesario y la autoridad puede examinar primero la procedencia.[4]

11. La sentencia de mayoría reconoce esta última posibilidad, y coincido con ella. La dificultad surge porque, simultáneamente, formula una regla más amplia. Sostiene que las autoridades deben examinar primero la idoneidad y eficacia de la vía ordinaria y que la obligación de analizar derechos "será exigible únicamente cuando se determine la procedencia de la acción de protección". Además, afirma que la inexistencia de otro mecanismo judicial constituye un requisito que condiciona tanto la presentación como

[2] Constitución de la República del Ecuador, artículo 88; Constitución Política de Colombia, artículo 86.
[3] LOGJCC, artículos 40.3 y 42.4. Véase también voto concurrente de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo a la sentencia 1725-25-JP/26.
[4] Sobre la regla general véase: CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016 y sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2026. Sobre la manifiesta improcedencia y la improcedencia desnaturalizante, véase CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

la procedencia de la garantía.[5]

12. No comparto esta segunda proposición. El problema no consiste en que el juez considere la existencia de otras vías —la LOGJCC expresamente exige hacerlo—, sino en el momento y la función que se asigna a ese examen. Una cosa es que las propiedades concretas de un caso permitan reconocer, excepcionalmente, un escenario manifiestamente improcedente y analizar primero la procedencia. Otra distinta es afirmar que toda acción debe superar previamente un examen sobre la existencia de vías ordinarias para que nazca la obligación judicial de analizar los derechos.

13. Esta última metodología transforma la excepción en regla. Si la existencia de otro mecanismo adecuado y eficaz desplaza el análisis constitucional, aunque no sea necesario agotarlo previamente, la acción de protección adquiere una estructura subsidiaria. Como señalé en el voto concurrente a la sentencia 1725-25-JP/26, puede considerarse que un diseño semejante permitiría contener varios de los abusos que se han producido mediante esta garantía. Sin embargo, esa consideración práctica no puede modificar el diseño constitucional vigente. La necesidad de controlar los abusos de una garantía, de ninguna manera, significa una autorización para modificar su arquitectura constitucional y limitar el análisis de derechos, cuya protección es el objetivo central de la acción de protección.

1.1. Estos casos muestran precisamente por qué debemos distinguir la regla de la excepción

14. Los casos ahora revisados permiten mostrar que la discrepancia metodológica anterior no impide reconocer escenarios de manifiesta improcedencia. Al contrario, ofrecen un buen ejemplo de por qué es necesario distinguir la excepción de la regla.

15. Las cooperativas formularon sus demandas mediante la invocación de los derechos al debido proceso, defensa, motivación y seguridad jurídica. Sin embargo, determinar si esas vulneraciones existieron exigía resolver previamente varias cuestiones infraconstitucionales. Entre ellas, definir qué actuaciones administrativas eran reservadas y cuáles debían notificarse; qué reglas regían los Programas de Supervisión Intensiva (**"PSI"**), mecanismos de supervisión aplicados a cooperativas que presentaban riesgos financieros o incumplimientos normativos; qué consecuencias seguían de su incumplimiento; qué normas resultaban temporalmente aplicables; y cuál era el alcance jurídico de determinados actos dictados durante los procedimientos de suspensión o liquidación.

16. Así, por ejemplo, para determinar si la falta de notificación produjo indefensión era

[5] CCE, sentencia 328-23-JP/26, 27 de agosto de 2026, párrs. 60, 63 a 66 y 167.2.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

necesario establecer si, conforme al Código Orgánico Monetario y Financiero, al Código Orgánico Administrativo y a la normativa sobre acceso a la información, los informes de auditoría, memorandos internos u otras actuaciones generadas durante esos procedimientos estaban sujetos a reserva o debían ser puestos en conocimiento de las cooperativas. Del mismo modo, para establecer si existió una aplicación retroactiva de normativa era necesario definir el régimen jurídico aplicable a las distintas fases de los procedimientos administrativos.

17. A ello se suma que las pretensiones buscaban dejar sin efecto o retrotraer los procedimientos administrativos y sus resoluciones, efectos que podían obtenerse mediante la jurisdicción contencioso-administrativa. En materia de liquidación forzosa, además, el artículo 310 del Código Orgánico Monetario y Financiero atribuye expresamente a dicha jurisdicción la impugnación judicial de estas decisiones.[6]

18. Estas características permiten concluir, a mi criterio, que los casos revisados podían ser tratados como escenarios de manifiesta improcedencia. No basta con que una demanda invoque normas infraconstitucionales para excluir su dimensión constitucional. Lo determinante aquí es que, para decidir si hubo indefensión, afectación a la seguridad jurídica o falta de motivación, era indispensable resolver primero aquellas controversias de legalidad. Dicho de otro modo, los cargos constitucionales no podían resolverse sin definir previamente qué exigía el régimen infraconstitucional aplicable.

19. Por ello, en estos casos era posible analizar primero la procedencia y concluir que no correspondía desarrollar un examen pormenorizado de los derechos invocados. Pero de esa conclusión particular no se sigue la regla general que adopta la sentencia.

20. Que en estos casos haya sido correcto analizar primero la improcedencia no significa que la procedencia de toda acción de protección deba determinarse antes del análisis de derechos. La primera proposición describe una excepción construida a partir de propiedades concretas. La segunda transforma esa excepción en una metodología general.

21. Esa diferencia es central. En un escenario, la jurisprudencia identifica progresivamente casos en los que resulta suficientemente claro que la controversia no puede ser adjudicada mediante acción de protección. En el otro, toda persona debe superar primero un examen sobre vías ordinarias para que el juez constitucional quede habilitado a analizar sus derechos. La primera aproximación es compatible con una garantía de tutela directa. La segunda la convierte en subsidiaria.

[6] Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 310.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

2. Precisiones adicionales sobre la aplicación de la sentencia

2.1. La complejidad técnica es un indicio, no un criterio autónomo de improcedencia

22. Considero importante destacar una precisión que recoge la sentencia de mayoría respecto de la complejidad técnica de las controversias. La decisión señala que dicha complejidad únicamente "enfatiza" la posible idoneidad y eficacia de la vía judicial ordinaria. Esta aclaración es necesaria, pues el grado de tecnicidad de un asunto no constituye, por sí mismo, una causal de improcedencia de la acción de protección.[7]

23. La complejidad técnica puede ayudar a comprender la naturaleza de una controversia, evidenciar la necesidad de actividad probatoria especializada o mostrar que su resolución depende de la aplicación de un régimen infraconstitucional específico. Sin embargo, una controversia ambiental, médica, financiera, tecnológica o científica puede ser altamente especializada y, al mismo tiempo, involucrar directamente derechos constitucionales.

24. Lo determinante, por tanto, no es cuánto conocimiento especializado exige el caso, sino qué cuestión debe resolver el juez para determinar si existió la vulneración alegada. En los casos revisados, esa determinación dependía necesariamente de resolver previamente problemas específicos de legalidad. Es esa característica —y no la tecnicidad considerada aisladamente— la que permite acompañar la conclusión de manifiesta improcedencia.

2.2. La especialidad de la SEPS no excluye el control constitucional

25. También considero indispensable la aclaración de la sentencia según la cual sus conclusiones no implican que las actuaciones de la SEPS estén excluidas del control mediante acción de protección cuando presenten una vulneración con relevancia constitucional. La importancia del sistema financiero popular y solidario, las competencias especializadas de la SEPS y las consecuencias que una decisión judicial puede generar sobre depositantes o terceros justifican particular cuidado al resolver estos casos, pero no crean un ámbito exento del control de derechos.[8]

26. Ninguna autoridad administrativa adquiere inmunidad constitucional por la importancia o tecnicidad de sus competencias. Una potestad de supervisión, suspensión o liquidación puede encontrarse legalmente atribuida a la SEPS y, sin embargo, una actuación concreta realizada durante su ejercicio puede vulnerar

[7] CCE, sentencia 328-23-JP/26, 27 de agosto de 2026, párr. 167.2.
[8] *Ibid.*, párr. 167.3.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

derechos constitucionales.

27. Por ello, tampoco comparto una lectura según la cual el juez constitucional carecería, por definición, de "insumos y aptitudes suficientes" para atender una controversia por la especialidad de la materia. El punto no es la aptitud abstracta del juez constitucional para conocer asuntos financieros. El punto es determinar si la controversia concreta plantea una lesión constitucional autónoma o si, como en los casos revisados, exige resolver previamente problemas especializados de legalidad para los cuales existe una vía ordinaria adecuada y eficaz.[9]

*

28. En definitiva, comparto la decisión adoptada en la sentencia 328-23-JP/26 y la conclusión de que las acciones de protección revisadas eran manifiestamente improcedentes. También comparto que la complejidad técnica no excluye, por sí misma, la acción de protección y que las actuaciones de la SEPS permanecen sometidas al control constitucional.

29. Mi discrepancia se limita a la regla general según la cual la existencia de una vía ordinaria adecuada y eficaz opera como un filtro previo al análisis de derechos, de modo que la obligación de analizarlos nace únicamente si la acción supera ese examen de procedencia. La regla general continúa siendo el análisis de las vulneraciones alegadas. La inversión de ese orden se justifica excepcionalmente cuando las características concretas del caso permiten identificar de manera categórica un escenario de manifiesta improcedencia o desnaturalización.

30. La existencia de excepciones no transforma la regla. Los casos revisados muestran precisamente que es posible reconocer y corregir el uso improcedente de la acción de protección sin convertirla en una garantía subsidiaria.

31. Por estas razones, concurro con la decisión adoptada por la mayoría, con las precisiones desarrolladas en este voto.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2026.09.16 15:26:15 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

[9] *Ibid.*, párr. 167.4.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: El voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 328-23-JP y acumulados, fue presentado mediante correo electrónico el 10 de septiembre de 2026, a las 07:51; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 328-23-JP/26

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Conforme el artículo 38 de la CRSPCCC,[1] emito el presente voto concurrente pues, aun cuando comparto la decisión de la sentencia 328-23-JP/26, considero que los casos bajo análisis no reflejan necesariamente una mera improcedencia de la garantía.

2. Como he razonado en votos previos, estimo que el solo hecho de que exista un mecanismo judicial ordinario que pueda atender las pretensiones del demandante no implica automáticamente la posibilidad de que los jueces desechen una garantía jurisdiccional solo bajo el argumento de que existe otra vía adecuada y eficaz. En esa línea, estimo que lejos de poder aplicarse una regla general —como la desarrollada en la sentencia 1725-25-JP/26— corresponde a cada juez, caso a caso, ir valorando las pretensiones, hechos y circunstancias que se le presentan, para poder establecer si se trata de un caso que es objeto de una acción de protección y si existe o no vulneraciones a derechos constitucionales.

3. En el caso concreto, aun cuando comparto que las acciones de protección resultaban improcedentes, discrepo en que se trataría de una clara "manifiesta improcedencia", pues de las pretensiones no se desprende, de forma evidente y a primera vista, que se ha equivocado vía y superpuesto la justicia constitucional por sobre la justicia ordinaria especializada. Al contrario, a mi parecer, las pretensiones de las partes consistían en presuntas vulneraciones al debido proceso (derecho a la defensa o motivación) y a la seguridad jurídica (inobservancia de procedimiento) dentro del procedimiento de liquidación forzosa, mismas que requerían una respuesta de fondo por parte de las autoridades judiciales, en atención a las circunstancias particulares de cada caso. Por consiguiente, considero que no constituye un argumento válido ni suficiente para determinar una manifiesta improcedencia la afirmación de que las alegaciones de los accionantes versaban sobre temas técnicos de alta complejidad.

4. A este respecto, estimo importante enfatizar que no es posible considerar que se trata de un asunto de "mera legalidad" por el solo hecho de que las alegaciones constituyan asuntos técnicos, de alta complejidad o de especificidad. Una cosa es proteger las competencias propias de la jurisdicción ordinaria cuando se pretende mal utilizar una garantía jurisdiccional para imponerla por sobre la justicia ordinaria especializada y otra es asumir que, por el solo hecho de que un asunto tenga alta complejidad y

[1] Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

responda a temas técnicos, automáticamente, sea una cuestión de legalidad que no pueda ser tratada en una garantía jurisdiccional. Es más, estimo que se subestima a los jueces de garantías jurisdiccionales cuando se afirma que, en los casos bajo análisis, estos no cuentan con insumos ni aptitudes suficientes para resolver la controversia.

5. Además, en la sentencia de mayoría se afirma, de forma genérica, que la acción de protección no procede ante actuaciones administrativas de la SEPS porque estas cuentan con vías judiciales adecuadas y eficaces. Sin embargo, como ya he manifestado previamente, esta afirmación abstracta resulta errada y problemática, pues la naturaleza de la institución o de sus actos no puede constituir una razón para impedir que las personas puedan impugnar actos u omisiones que provoquen una violación de derechos constitucionales. La sola existencia de la vía contencioso-administrativa no puede ser la justificación para descartar un análisis de constitucionalidad.

6. En consecuencia, me aparto del razonamiento de mayoría pues, una vez más, considero que, a través de la jurisprudencia, se están introduciendo requisitos y limitaciones que ni la Constitución ni la ley establecen. Lo cual limita, innecesariamente, el ámbito de las garantías jurisdiccionales y reduce su alcance, vaciándolas de contenido.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 328-23-JP y acumulados, fue presentado mediante correo electrónico el 10 de septiembre de 2026, a las 20:36; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 328-23-JP/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Sandra Cordero Gárate

1. Respetuosa de la ponencia, discrepo con la decisión adoptada. Las razones de mi disidencia las manifesté en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional y las expongo a continuación.

2. En la decisión de mayoría, la Corte Constitucional concluyó que los seis casos acumulados en la causa 328-23-JP/26 eran manifiestamente improcedentes. La Corte argumentó que las demandas presentadas por las cooperativas de ahorro y crédito en contra de las resoluciones de suspensión de operaciones y las resoluciones de liquidación forzosa emitidas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (**"SEPS"**) son manifiestamente improcedentes porque cuestionan aspectos "técnicos" y de "mera legalidad", para lo cual existe una vía judicial ordinaria adecuada y eficaz.

3. En mi opinión, el diseño de la acción de protección contemplado en la Constitución y la LOGJCC, así como la jurisprudencia de esta Corte, específicamente, la sentencia 001-16-PJO-CC, establecen que las autoridades judiciales que conocen una acción de protección tienen como obligación primigenia el examen respecto de la vulneración de derechos constitucionales. Ahora, no es menos cierto que la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado dos excepciones al respecto: la desnaturalización y la manifiesta improcedencia. En el párrafo 78 de la sentencia 224-23-JP/24, la Corte estableció que "la acción de protección se desnaturaliza cuando es instrumentalizada para atender asuntos propios de la justicia ordinaria, la cual cuenta con vías y mecanismos judiciales adecuados".[1] Por otro lado, este Organismo, ha comprendido que la manifiesta improcedencia se produce "cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria".[2]

4. Sobre esta base, estimo que las demandas que se analizaron no pueden ser consideradas como manifiestamente improcedentes —lo que enerva el análisis sobre la vulneración de derechos—. En mi consideración, al menos, cuatro de los casos seleccionados contienen argumentos, como mínimo plausibles, a ser atendidos a través de un análisis de los hechos y argumentos presentados en la acción de protección. Esto, porque las alegaciones de las entidades financieras atañen a vulneraciones de derechos constitucionales que trascienden el umbral de la mera infracción legal, por ejemplo:

[1] CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párr. 78.
[2] CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 28.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

falta de notificación de las resoluciones de liquidación forzosa, lo que les impidió oponerse a las mismas; falta de notificación de los memorandos internos y los informes de auditoría que le antecedieron a la resolución de liquidación forzosa, lo que les impidió ejercer su derecho a la defensa; y, vulneración del procedimiento previsto para la adopción de las resoluciones. Estas alegaciones se refieren a procedimientos que concluyeron en actos cuya consecuencia es la terminación de la existencia de las personas jurídicas constituidas en ejercicio del derecho a la libertad de asociación en el sector de la economía popular y solidaria.

5. Adicionalmente, aun cuando es cierto que, en principio, las alegaciones antes mencionadas son susceptibles de ventilarse en la vía judicial ordinaria, es necesario tomar en consideración que, la realidad jurídica da cuenta de que los procedimientos contenciosos administrativos no se resuelven de manera oportuna, que en estos la concesión de medidas cautelares es casi nula y que en tales procedimientos las alegaciones sobre derechos constitucionales no son analizadas con la profundidad que ameritan (constitucionalización del derecho ordinario). Es por ello que, en mi opinión, no se puede concluir, sin más, que la existencia de una vía judicial ordinaria, torna a las demandas de acción de protección como manifiestamente improcedentes. Dicho de otro modo, aun cuando exista una vía judicial ordinaria, no en todos los casos esta será adecuada y eficaz.

6. En este sentido, considero que la determinación de la manifiesta improcedencia exige no solo evaluar la naturaleza del acto desde las categorías de la dogmática del Derecho Administrativo, pues "no es posible quedarse en categorías cerradas o estáticas bajo definiciones otorgadas por el derecho administrativo […] [p]or el contrario, corresponde centrarse, principalmente, en el tipo de efectos que acarrean, pues el empleo cerrado de esas categorías no puede constituir una barrera para que ciertos actos queden por fuera del control constitucional ya que aquello violaría el principio de supremacía constitucional".[3]

7. En definitiva, el diseño constitucional sobre la acción de protección que obliga, en línea de principio, a realizar un análisis sobre la vulneración de derechos, no ha cambiado y únicamente, a través de la jurisprudencia, la Corte ha fijado excepciones cuando se verifica que las demandas resultan abiertamente incompatibles con la naturaleza, objeto y alcance de la garantía. Lo que considero, no acontece en el presente caso.

8. Por lo tanto, considero que no correspondía declarar la manifiesta improcedencia en todos los casos seleccionados y acumulados, sino, realizar un análisis sobre los hechos

[3] CCE, sentencia 1-25-IN/25, 23 de enero de 2025, párr. 25.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec

y alegaciones planteados en la acción de protección en aquellos en los que estos, *prima facie,* atañen a vulneraciones de derechos en una dimensión constitucional.

SANDRA CATALINA CORDERO GARATE
Firmado digitalmente por SANDRA CATALINA CORDERO GARATE
Fecha: 2026.09.16 08:54:04 -05'00'

Sandra Cordero Gárate
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado de la jueza constitucional Sandra Cordero Gárate, anunciado en la sentencia de la causa 328-23-JP y acumulados, fue presentado mediante correo electrónico el 05 de septiembre de 2026, a las 14:35; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to Piso.
email: comunicacion@cce.gob.ec