

Quito, D.M., 23 de octubre de 2025

CASO 3141-21-EP

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

SENTENCIA 3141-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por EP Petroecuador en contra de una sentencia de apelación dictada en el marco de una acción de protección. Este Organismo concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, en vista de que la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente, por tratarse de cuestiones meramente contractuales.

1. Antecedentes procesales

1. Con fecha 26 de febrero de 2020, Edrulfo Adalberto Rivadeneira García, en su calidad de gerente general de la empresa REYTEN CIA. LTDA. (“REYTEN”) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador (“Petroecuador”). En la demanda de acción de protección, REYTEN alegó principalmente la vulneración de: i) los principios de aplicación de los derechos, contenidos en el artículo 11 numerales 3 y 5 de la Constitución de la República (“CRE”), ii) derecho a una vida digna, iii) derecho a la libertad de trabajo, iv) derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, defensa y motivación; v) derecho a la seguridad jurídica; y, vi) al derecho de petición.¹ El caso fue signado con el número 08282-2020-00560.

¹ REYTEN, en su demanda de acción de protección — a fojas 356 a 361 del cuarto cuerpo del expediente de Unidad Judicial— y escrito para completar y aclarar la demanda —a fojas 394 a 402 del cuarto cuerpo del expediente de Unidad Judicial— sostiene que EP Petroecuador vulneró sus derechos al no “responder [sus] comunicaciones” y por “soslayar el trabajo y servicio” prestado al no recibir determinados pagos por trabajos ejecutados en favor de la empresa pública en el marco de los contratos públicos i) 2015-049 “Limpieza de Mantenimiento de Áreas Interiores y Exteriores de las Instalaciones de Depósito de GLP Esmeraldas, Sucursal Esmeraldas y Estaciones de Servicio Petrocomercial del Distrito Norte”; y, ii) 2015-048 “Servicio de Limpieza, Fumigación, Lavado, Desinfectado, Desengrasado, Planchado y Arreglos Menores de Ropa de Trabajo en Centros Operativos de la Zona Noroccidente de EP PETROECUADOR”. Como medidas de reparación solicitó que EP. Petroecuador pague USD \$ 2’001.755,11 por concepto de los valores adeudados por los contratos 2015-048 y 2015-049, así como la emisión de disculpas públicas por parte de la entidad accionada.

Asimismo, en su demanda refiere que “[s]e ha entregado toda la documentación pertinente en aras de que, se nos de alguna respuesta [del pago] y que se deje de violar los derechos [...]. Sin embargo. EP Petroecuador ignora los pedidos de mi representada y consecuentemente se violentan los más elementales derechos constitucionales”.

2. En sentencia de 6 de abril de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la acción de protección, declarando la vulneración del derecho de petición y como medida de reparación ordenó que la empresa pública dé contestación “[...] a los oficios [...] 104 REYTEN del 20 de abril del 2019 y [...] 105 del 23 de septiembre del 2019 [...]”.² En contra de esta decisión, REYTEN interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de 8 de septiembre de 2021, con voto de mayoría,³ la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación planteado por REYTEN, modificó la sentencia subida en grado, declarando con lugar a la demanda de acción de protección así como la vulneración de los derechos “[...] reconocidos en los artículos 3, 11 en sus números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9; 61.7, 66, números 4, 15, 16 y 17; 75; 76, números 1 y 7, letras a), b), c), d), g); y, h); y, 82 de la [CRE] y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en todas las sentencias de la [Corte IDH] que han quedado expresadas en este fallo.” En función de su decisión, la Corte Provincial ordenó:

[...] que la empresa EP-PETROECUADOR, dentro del plazo de 20 días y al mismo tiempo de dar [sic] contestación a los oficios [...] 104 REYTEN del 20 de abril de 2019; y, [...] 105 del 23 de septiembre del 2019 [...], pague los valores indicados en el documento señalado, que por el contrato No. 2015-049 asciende a la cantidad de 1.312452,16 (un millón trescientos doce mil cuatrocientos cincuenta y dos dólares, con dieciséis centavos...); y, por el contrato 2015 048, el valor de 689298,48 (seiscientos ochenta y nueve mil doscientos noventa y ocho dólares, con cuarenta y ocho centavos...).

4. El 6 de octubre de 2021, Petroecuador (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de septiembre de 2021

² La Unidad Judicial encontró que “[...] decidir si corresponde o no un pago por los servicios adicionales prestados por la empresa accionante, recae en la esfera infra constitucional ya que al negar la empresa accionada, la obligación legal de cancelar dichos valores, por falta de documento escrito, tal como lo dispone el mismo contrato y normativa sobre Contratación Pública, significa la declaración de un derecho, lo cual recae en la causa de improcedencia señalada en el Art. 42 numeral 5 de la LOGJCC”. En cuanto al derecho a la igualdad y no discriminación, concluyó que “En el caso que nos ocupa, no se ha justificado que ha existido discriminación en contra del accionante por parte de la entidad accionada, tampoco se ha justificado que en situaciones análogas la institución accionada haya procedido de otra forma”. Con relación a la seguridad jurídica, después de desarrollar el contexto contractual entre REYTEN y EP Petroecuador, la Unidad Judicial indica que “[...] la naturaleza de la garantía jurisdiccional, impide analizar elementos relacionados a la naturaleza de la cláusulas (sic) o su alcance, sobre el tipo de trabajos adicionales o complementarios ejecutados, el precio, etc., elementos que únicamente pueden ser discutidos y sometidos a pruebas con garantía de inmediación y contradicción propias de la vía ordinaria (sic), que según el contrato original es la contenciosa administrativa”. Además, determinó que “[q]ueda descartada [...] toda posibilidad de que la acción de protección sea procedente para resolver asuntos de estricta legalidad [...] o que constituya una vía para conocer y resolver la aplicación o cumplimiento de las disposiciones infraconstitucionales o contractuales [...]”.

³ La sentencia de la Corte Provincial fue resuelta por los jueces Juan Agustín Jaramillo Salinas y Luis Fernando Otoya Delgado (voto de mayoría); y, Elvia del Pilar Montaña Mina (voto salvado).

emitida por la Corte Provincial (“**sentencia impugnada**”).⁴ La sustanciación de la causa le correspondió, por sorteo a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

5. El 11 de marzo de 2022, el Primer Tribunal de Sala de Admisión admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.⁵ En este mismo auto se dispuso a la Sala Provincial la presentación del respectivo informe de descargo respecto de la demanda.⁶
6. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC asignó el caso al juez constitucional Raúl Llasag Fernández.⁷ Posteriormente, el 8 de septiembre de 2025, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la CRE, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

8. La entidad accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada emitida por la Corte Provincial, por la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: debido proceso en la garantía de motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
9. Petroecuador sostiene que la sentencia impugnada generó “[...] graves violaciones al debido proceso, violándose de modo directo [...] el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la [CRE]”. Sostiene que además de las vulneraciones

⁴ El 7 de diciembre de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción que guarde relación con la causa 3141-21-EP.

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformada por los entonces jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

⁶ El 10 de abril de 2025, Luis Fernando Otoy Delgado en calidad de juez de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.

⁷ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza, Teresa Nuques Martínez.

a la seguridad jurídica, también se ha afectado el “derecho a la tutela judicial efectiva conforme lo determinado en el artículo 23 del Código Orgánico de la Función judicial incurriendo el Juez ponente y la [Corte Provincial] en actuación inconstitucional conforme lo previsto en el artículo 125 del Código Orgánico Ibídem [...]”.

10. Por otro lado, señala que la Corte Provincial:

[...] además de la inobservancia de precedentes Constitucionales que se produjo a través de la emisión de los actos que se impugna, como ocurre con el hecho de haber resuelto en TIEMPO RECORD a través de la vía de Acción de Protección UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD, ya que como se podrá observar se trata de una cuestión de CONTRATACIÓN PÚBLICA, que tiene su vía Administrativa y Judicial de impugnación la misma que es adecuada y eficaz, considerando además que los contratos [...] 2015-049 y [...] 2015-048 [...], en los que claramente se determinó en las cláusulas de solución de conflictos las vías a las que las partes acordaron para resolver todas las controversias que se deriven o derivaron de los contratos conferidos, por lo que la vía Constitucional deviene en improcedente por no cumplir los presupuestos de procedibilidad contemplados en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 40 en concordancia con los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la [LOGJCC].

11. Sobre la base de lo argumentado, indica que los derechos alegados como violados son “[...] artículo 76 numeral 7 literal l), artículo 82, artículo 88 y artículo 172 de la [CRE] de los principios rectores y disposiciones fundamentales que se encuentran contenidos en el Código Orgánico de la Función Judicial [...]”.

12. En añadidura, sostiene que la sentencia impugnada habría sido contraria a lo establecido por esta Corte en la sentencia 055-10-SEP-CC dentro del caso 0213-10-EP; de ahí que la Sala Provincial habría transgredido el derecho a la seguridad jurídica “[...] toda vez que de los hechos de esta causa que se coligen se trata así de una CUESTIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA que tienen una [vía] eficaz y adecuada (sic), por lo que claramente no encontramos ante la vulneración del DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, Y EL DERECHO A LA DEFENSA DE [la entidad accionante] EN LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN” (énfasis en original).

3.2. De las jueces de la Corte Provincial

13. En su informe de descargo, Luis Fernando Otoya Delgado señala que las argumentaciones de PETROECUADOR, carecen de asidero legal. Añade que la sentencia emitida se encuentra debidamente motivada, pues a su criterio existió una vulneración de derechos en contra de REYTEN.

14. Agrega que la sentencia impugnada “tuvo su basamento legal y constitucional, por la sentencia [...] 162-16-SEP-CC caso [...] 1381-15-EP”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Esta Magistratura ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁸ En ese sentido, ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir, al menos, los siguientes elementos: **i)** una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, **ii)** una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, **iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁹
16. Así, de las alegaciones presentadas por Petroecuador, esta Corte toma nota de que existe un argumento central, relativo a que la sentencia emitida por la Sala Provincial omitió el objeto y las normas que regulan la procedencia de la acción de protección, particularmente por desatender que la disputa puesta a su conocimiento versaba sobre el cumplimiento de obligaciones contractuales derivadas de dos contratos públicos suscritos entre la empresa pública y REYTEN. A juicio de la entidad accionante, estas cuestiones tendrían una vía judicial adecuada y eficaz, y al resolverse mediante una acción de protección, se habrían vulnerado los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva. Ahora bien, esta Magistratura considera que los cargos planteados por Petroecuador se dirigen a cuestionar la improcedencia de la acción de protección propuesta.
17. En función de ello, esta Corte encuentra que los alegatos esgrimidos pueden ser abordados de manera adecuada a través del derecho a la seguridad jurídica.¹⁰ Por lo tanto, se reconducen a este derecho y se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente al tratarse asuntos netamente contractuales inobservando el objeto de esta garantía?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por aceptar una acción de protección manifiestamente

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ *Ibid.*, párr. 18.

¹⁰ En casos donde se alega la manifiesta improcedencia de la acción de protección, esta Corte ha optado por tratarlos a través del derecho a la seguridad jurídica. Véase, como referencia las sentencias: CCE, 1692-21-EP/24, 14 de noviembre de 2024, 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, 1281-25-EP, 4 de septiembre de 2025.

improcedente al tratar asuntos netamente contractuales inobservando el objeto de esta garantía?

18. De acuerdo con el artículo 82 de la CRE, “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica se refiere al derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas del juego aplicables.¹¹
19. En esa línea, conforme con la jurisprudencia de este Organismo, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica¹² cuando las autoridades judiciales que conocen una acción de protección “se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento”,¹³ por ejemplo, cuando resuelven asuntos que son manifiestamente improcedentes conforme a la naturaleza, objeto o finalidad de dicha garantía.
20. De manera tal que en el conocimiento de acciones protección están llamados a constatar la real vulneración de derechos.¹⁴
21. Esta Corte ha determinado que, en las acciones de protección, la autoridad judicial tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha garantía jurisdiccional, deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado, el cual, naturalmente, solo tiene lugar cuando se ha establecido que la acción de protección es procedente.¹⁵ Empero, lo referido encuentra excepciones que se han desarrollado a través de la jurisprudencia de esta Corte en las que ha señalado que la acción de protección es manifiestamente improcedente cuando la pretensión es la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual o de naturaleza patrimonial.¹⁶
22. A fin de determinar si en el presente caso se ha aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente es pertinente resaltar que, desde el punto de vista

¹¹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

¹² CCE, sentencia 1788-24-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 51; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 54.

¹³ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

¹⁴ CCE, sentencia 2572-22-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 102.

¹⁵ CCE, sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 17.

¹⁶ La Corte Constitucional ha señalado que la acción de protección es manifiestamente improcedente cuando la pretensión es, por ejemplo, la declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial (sentencia 522-20-JP/25), la extinción de una obligación proveniente de una relación netamente contractual o de naturaleza patrimonial (sentencia 1692-21-EP/24).

normativo, el artículo 88 de la CRE establece, con claridad, que el objeto de una acción de protección es:

[...] 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.

23. A la luz de ese marco normativo, esta Magistratura ha insistido en que una acción de protección es procedente, en tanto se constate una afectación real de derechos constitucionales ya que “[...] no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente deben ser llevadas a la esfera constitucional, ya que [por ejemplo en] conflicto de mera legalidad existen las vías y mecanismos judiciales idóneos que se activan ante la justicia ordinaria”.¹⁷
24. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la “prohibición constitucional de emplear la justicia constitucional para resolver cuestiones de legalidad [...]”,¹⁸ entre ellas la extinción de obligaciones contractuales. Ello debido a que, no se busca un pronunciamiento enmarcado en el objeto de la garantía, esto es, resolver sobre una vulneración de derechos constitucionales y repararla, en atención de los artículos 39 y 18 de la LOGJCC.¹⁹
25. Este criterio delimita el objeto de la acción de protección y orienta el análisis del presente caso, en el que corresponde verificar si la sentencia impugnada resolvió una controversia que excedió el marco constitucional al resolver aspectos vinculados con obligaciones de origen contractual.
26. En el presente caso, REYTEN presentó una acción de protección en contra de Petroecuador en la que sostuvo que dicha entidad incumplió con el pago de valores derivados de los contratos 2015-048 y 2015-049. En tal virtud, REYTEN solicitó que se declare la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: al trabajo a la igualdad, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.
27. Sumado a ello, REYTEN señaló como pretensión únicamente lo siguiente:

¹⁷ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46; sentencia 3043-19-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 31.

¹⁸ CCE, sentencia 3043-19-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 32.

¹⁹ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 75.

[...] Por los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestos solicito a usted señor Juez se digne aceptar mi demanda y declarar como violatorias de derechos constitucionales las omisiones incurridas por EP PETROECUADOR en contra de REYTEN por conculcar los derechos: al trabajo, a la igualdad formal y material, petición, motivación y seguridad jurídica.

8.1.- Medida de Reparación.- Como medida de reparación contemplada en el artículo 18 de la [LOGJCC] solicito a usted señor Juez constitucional disponga que EP PETROECUADOR pague a favor de mi representada: Que por el contrato No. 2015-049 se pague el valor de USD. 1'312452,16 esto es un millón trescientos doce mil cuatrocientos cincuenta y dos dólares con dieciséis centavos por aumentos de frecuencia por el período comprendido de marzo de 2015 a junio de 2016; y, Que por el contrato No. 2015 048 se pague el valor de USD. 689298,48 esto es seiscientos ochenta y nueve mil doscientos noventa y ocho dólares con noventa y cinco centavos por el período comprendido de noviembre de 2015 a marzo de 2018. Ambos montos dan un total de dos millones un mil setecientos [sic] cincuenta y cinco dólares americanos con once centavos que deberán ser cancelados por EP PETROECUADOR a favor de mi representada.

8.2.- Que el Gerente General y representante legal de EP PETROECUADOR ofrezca disculpas públicas a mi representada REYTEN en uno de los periódicos de mayor circulación del país [...].

28. Frente a ello, la Corte Provincial identificó y ratificó plenamente la pretensión de REYTEN; por ello en el acápite cuarto de la sentencia impugnada, además de transcribir parcialmente la demanda de acción de protección, señala que:

[...] Mediante su acción pretende: “Disponga que EP PETROECUADOR pague a favor de mi representada lo siguiente: Que por el contrato No. 2015-049 \$1.312.452,16, por aumentos de frecuencias por el periodo comprendido entre marzo del 2015 a junio del 2016; que por el contrato No. 2015-048 \$689.298,48 por aumentos de frecuencias por el periodo comprendido de noviembre del 2015 a marzo del 2018 y disculpas públicas...”

29. Posteriormente, los jueces accionados en su voto de mayoría, transcribieron sentencias nacionales e internacionales, con las que afirmaron que aun los actos de mera legalidad pueden ser revisados vía acción de protección. Así, citaron sentencias emitidas por este Organismo donde, a su criterio, se ha expresado “que las resoluciones de los poderes público (sic) en el que no obstante afecten derechos de mera legalidad, y que paralelo a ello rebasen y afecten derechos superiores de rango constitucional, son procedentes su reclamación vía acción de protección [...]”.
30. Por otro lado, los jueces aludieron a principios generales como el estado de derecho, la supremacía constitucional, el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Incluso citaron normas de *ius cogens* y doctrina internacional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Finalmente, invocaron el artículo 88 de la CRE y señalaron que la acción de protección puesta a su conocimiento era procedente, al existir a su criterio, una vulneración de derechos derivada de la “ilegitimidad del acto administrativo”.

31. Por las razones expuestas los jueces accionados concluyeron:

[...] **1.- Aceptar** el recurso de apelación planteado por el señor EDRULFO ADALBERTO RIVADENEIRA GARCIA, Gerente General de REYTEN. **2.** Modificar la sentencia expedida [...] el martes 6 de abril de 2021, las 18h46. **3.-** Se declara con lugar la demanda de acción de protección. **4.-** Se declara: La vulneración de los derechos de la parte accionante, reconocidos en los artículos 3, 11 en sus números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9; 61.7, 66, números 4, 15, 16 y 17; 75; 76, números 1 y 7, letras a), b), c), d), g); y, h); y, 82 de la Constitución de la República y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en todas las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han quedado expresadas en este fallo. **5.** Impone las siguientes medidas de reparación integral: **5.1.** Como reconocimiento de los derechos de la parte accionante, se ordena que la empresa EP-PETROECUADOR, dentro del plazo de 20 días y al mismo tiempo de dar contestación a los oficios No 104 REYTEN del 20 de abril de 2019; y, No. 105 del 23 de septiembre del 2019, recibidos el 21 de abril del 2019 y 23 de septiembre de 2019, pague los valores indicados en el documento señalado, que por el contrato No. 2015-049 asciende a la cantidad de 1.312452,16 (un millón trescientos doce mil cuatrocientos cincuenta y dos dólares, con dieciséis centavos...); y, por el contrato 2015 048, el valor de 689298, 48 (seiscientos ochenta y nueve mil doscientos noventa y ocho dólares, con cuarenta y ochos centavos...). [...].

- 32.** Entonces, habiendo dilucidado la pretensión central manifestada en la acción de protección, el razonamiento de la Corte Provincial, así como lo resuelto y ordenado en la sentencia impugnada. Esta Magistratura constata que la demanda de acción de protección presentada por REYTEN pretendía exclusivamente la declaración del derecho a recibir el pago de valores, a su criterio, adeudados por parte de Petroecuador. En concreto, buscaba que la justicia constitucional determine el incumplimiento de los contratos 2015-048 y 2015-049 y en consecuencia disponga a la empresa pública el pago de “dos millones un mil setecientos [sic] cincuenta y cinco dólares americanos con once centavos”. En ese sentido, la pretensión de REYTEN buscaba obtener, a través de una garantía jurisdiccional constitucional, un pronunciamiento que corresponde a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa especializada en contratación pública.
- 33.** De ahí, se encuentra que la garantía jurisdiccional fue empleada para fines distintos a su diseño constitucional en razón de que el litigio materia de la acción de protección versó sobre la declaración de incumplimiento y consecuente extinción de obligaciones, en este caso de fuente contractual. Así las cosas, ocurrió una superposición de la justicia constitucional sobre la justicia ordinaria.
- 34.** Si bien los jueces de mayoría de la Corte Provincial resolvieron la acción de protección fundamentándose en aspectos doctrinarios y jurisprudenciales del derecho a la igualdad y no discriminación, así como del derecho de acceso a la justicia; lo cierto es que prescindieron de analizar adecuadamente la pretensión planteada por REYTEN,

la cual consistía en obtener el pago de valores derivados del presunto incumplimiento de dos contratos públicos. En efecto, lo que se buscaba era que, a través de la vía constitucional, se ordenara a Petroecuador el cumplimiento de alegadas obligaciones contractuales, sin tomar en cuenta que:

- 34.1.** La argumentación presentada por REYTEN (párrafos 26 y 27 *supra*) es de una naturaleza específica vinculada a la contratación pública; de ahí que para esta Corte los argumentos planteados ante la Corte Provincial se referían a temas técnicos de contratos públicos antes que a presuntas violaciones de derechos constitucionales.²⁰
- 34.2.** El ordenamiento jurídico regula las vías legales ordinarias para el conocimiento y resolución de controversias en contratación pública.²¹
- 35.** Es síntesis, la sentencia impugnada resolvió una controversia que debía radicarse en la jurisdicción ordinaria. Para ello, pasó por alto que la propia pretensión del accionante y su argumentación dilucidaban que la acción de protección no constituye el mecanismo adecuado para dirimir este tipo de conflictos, pues su uso en estos casos desconocería el objeto mismo de esta garantía jurisdiccional. Si bien la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que no todas las controversias en materia de contratación pública quedan excluidas de la acción de protección, el análisis de estas a través de esta vía no puede centrarse en un examen de legalidad propio de la jurisdicción contenciosa administrativa.
- 36.** Por lo tanto, en los procesos constitucionales no es posible llevar a cabo un análisis de legalidad; así, en controversias de contratación pública con alto contenido técnico, la vía constitucional resulta, en mayor medida, inapropiada, reservándose dicha competencia “al juez contencioso-administrativo, quien posee la idoneidad para

²⁰ Esta Corte toma nota que en la cláusula décimo octava, tanto del contrato 2015-048 como del contrato 2015-049, señala expresamente lo siguiente “**18.3. De no mediar acuerdo alguno, el procedimiento aplicable será el establecido en la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa**; en este caso, será competente para conocer la controversia la Unidad de lo Contencioso Administrativo de Quito, Distrito Metropolitano” [énfasis agregado].

²¹ Esta Corte ha manifestado, por ejemplo, en la sentencia 210-15-SEP-CC, de 24 de junio de 2015 que: “En la vía constitucional, si bien es cierto lo que se pretende determinar es la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, en esta no se puede bajo ningún motivo realizar análisis de temas legales, propios de la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, debe tomarse en cuenta que la controversia contractual pública implica el análisis puro de aspectos de hecho de naturaleza técnica”. En similar criterio, la sentencia 1765-21-EP/24, de 05 de diciembre de 2024, señaló que “[...] existen controversias en la contratación pública que son de tal nivel técnico, que un proceso constitucional deviene en inadecuado. Solo un juez contencioso administrativo revestiría de idoneidad, por ser él quien pueda entrar a resolver una controversia altamente técnica, o que se base netamente en normas legales, como la LOSNCP o su reglamento”.

resolver este tipo de controversias basadas en normas legales específicas, como la LOSNCP y su reglamento”.²²

- 37.** En virtud de las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que las pretensiones de REYTEN eran manifiestamente improcedentes de ser conocidas a través de una acción de protección al solicitar que se, ordene a Petroecuador el pago de los valores derivados de tales obligaciones. Es decir, se utilizó esta garantía para obtener la extinción de obligaciones contractuales, finalidad que excede por completo el objeto de la acción de protección. Como ya lo ha señalado esta Corte, dicha acción resulta manifiestamente improcedente cuando se la emplea para resolver controversias de carácter contractual, pues corresponde a la jurisdicción ordinaria determinar el cumplimiento o incumplimiento de contratos y las consecuencias patrimoniales que de ello se derivan. Admitir lo contrario, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en tanto implica la inobservancia de los artículos 18 y 19 de la LOGJCC, así como del artículo 88 de la CRE, los cuales establecen que el objeto de la acción de protección es la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales. En consecuencia, se desconoce las vías judiciales ordinarias previstas por el legislador y se afecta el principio de reparación integral al ordenar el pago de obligaciones contractuales.
- 38.** En conclusión, esta Corte considera que en el presente caso la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de Petroecuador al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente.²³ Por último, esta Magistratura recuerda que lo decidido en esta sentencia se circunscribe expresamente a la determinación de una manifiesta improcedencia de la acción de protección, sin que implique valoración alguna sobre los vínculos jurídicos contractuales entre REYTEN y Petroecuador y mucho menos sobre el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones jurídicas de fuente contractual entre las referidas partes. Ello, en tanto no le corresponde a esta Corte realizar valoraciones propias del mérito de una controversia que debe ser conocida, en este caso, por la justicia ordinaria.

6. Reparación

- 39.** De conformidad con el artículo 86.3 de la CRE, y el artículo 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño generado. De este modo, le corresponde a esta Corte determinar las medidas de reparación idóneas.

²² CCE, sentencias 210-15-SEP-CC, caso 0495-11-EP, 24 de junio de 2015, p. 9 y 10 y 943-14-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 26

²³ Este criterio ha sido sostenido por esta Corte en las sentencias 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30; 1692-21-EP/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 36; 3012-22-EP/ 24, 5 de diciembre de 2024, párr.22; 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23, p.16.

40. Esta Magistratura ya ha establecido que, por regla general, ante la vulneración de derechos lo que procede como medida de reparación, es el reenvío de la causa; sin embargo, el reenvío resulta inoficioso cuando la sentencia de acción extraordinaria de protección determina en su totalidad el contenido que debería tener la futura decisión del juez ordinario.²⁴
41. Así, considerando que se ha declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la improcedencia de la acción de protección, lo que corresponde es dejar sin efecto la sentencia impugnada. En este caso, el reenvío resultaría inútil y perjudicial, al haberse señalado que este tipo de conflictos -orientados a la extinción de obligaciones contractuales- no son susceptibles de ser tratados a través de una acción de protección. En tal virtud, esta Corte dispone, como medida de reparación, dejar sin efecto la totalidad del proceso 08282-2020-00560; lo cual, incluye tanto la sentencia de Corte Provincial como la de Unidad Judicial y todas las actuaciones emitidas en el proceso; lo que conlleva su archivo.
42. Finalmente, en razón de lo resuelto, esta Corte dispone que en caso de que REYTEN haya recibido como medida de reparación el pago de los valores ordenados en sentencia en el proceso analizado; estos deben ser devueltos en su totalidad a EP Petroecuador en un plazo de 6 meses desde la notificación de esta sentencia. Para esto, Petroecuador deberá gestionar y supervisar la devolución de estos valores. En caso de que la empresa beneficiaria no restituya dichos valores, se dispone que EP Petroecuador proceda de forma inmediata a recuperar la totalidad de los valores que han sido pagados en cumplimiento de la sentencia de voto de mayoría de 8 de septiembre de 2021 emitida por la Corte Provincial de Esmeraldas. Con este propósito, deberá ejercer las acciones de cobro pertinentes para recuperar la totalidad de valores que hayan sido pagados, a fin de evitar la disposición de los mismos. Para ello, iniciará todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para asegurar la devolución de dichos valores.²⁵

7. 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 3141-21-EP.

²⁴ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

²⁵ Ello de conformidad con el artículo 11, numeral 16 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas que dictaron, en voto de mayoría, la sentencia de 8 de septiembre de 2021.
3. **Dejar sin efecto** todas las actuaciones procesales dentro del juicio signado con el número 08282-2020-00560, en los términos del párrafo 41 *supra*.
4. **Disponer** a REYTEN CIA. LTDA., beneficiaria de la acción de protección que restituya los valores que haya podido percibir en los términos descritos en el párrafo 42 *supra*.
 - 4.1. Petroecuador deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida una vez que haya concluido el término concedido para la devolución del dinero.
5. **Disponer** al Consejo de la Judicatura, que en el ámbito de sus competencias investigue si las actuaciones de los jueces que emitieron las decisiones judiciales dentro del proceso 08282-2020-00560 -tanto quienes emitieron la sentencia del voto de mayoría Juan Agustín Jaramillo Salinas y Luis Fernando Otoya Delgado jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas, así como Kennia Lisette Ruiz Aguilar jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas- constituyen, o no, infracciones disciplinarias que ameriten sanciones de conformidad con la normativa pertinente.
6. **Disponer** al Consejo de la Judicatura, que en el ámbito de sus competencias investigue si las actuaciones realizadas por la abogada Verónica Alexandra Jaramillo Huilcapi quien ejerció la defensa técnica de REYTEN constituyen o no, infracciones disciplinarias que ameriten sanciones de conformidad con la normativa pertinente.
7. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen para su archivo.
8. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 3141-21-EP/25

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 23 de octubre de 2025, la Corte Constitucional aprobó la sentencia correspondiente a la causa 3141-21-EP, en la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador (“**Petroecuador**”), en contra de la sentencia de 8 de septiembre de 2021 emitida por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente.

2. Análisis

3. En este voto sostendré que, en el caso bajo análisis, se desnaturalizó la acción de protección, en tanto los jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (“**Sala Provincial**”) concedieron la demanda en la cual la empresa Reyten exigió a Petroecuador que pague el valor de dos millones un mil setecientos cincuenta y cinco dólares americanos con once centavos por incumplimiento de contrato.
4. Si bien comparto la decisión en la causa bajo análisis, disiento del razonamiento jurídico que la sustenta, por cuanto, del examen de los hechos y antecedentes procesales, se desprende que estos se subsumen en el supuesto de *desnaturalización de la acción de protección* y no de *improcedencia como se resolvió en la sentencia de mayoría*.
5. Esta Magistratura en la sentencia 1791-22-EP/25 señaló que la desnaturalización ocurre cuando existe un alejamiento del objeto de la garantía [...] lo cual constituye un abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. La improcedencia, en cambio, se configura cuando se impugna una controversia suscitada entre dos entidades privadas durante la ejecución de un contrato.
6. Los jueces de la Sala Provincial, al conceder la acción de protección no analizaron adecuadamente la pretensión planteada por Reyten, la cual consistía en obtener el pago

de valores derivados del presunto incumplimiento de dos contratos públicos. En efecto, lo que se buscaba era que, a través de la vía constitucional, se ordene a Petroecuador el cumplimiento de obligaciones contractuales. Los jueces señalaron que la acción de protección puesta en su conocimiento era procedente, al existir a su criterio, una vulneración de derechos derivada de la “ilegitimidad del acto administrativo”.

7. De lo expuesto se evidencia que la acción de protección fue utilizada para resolver un conflicto de naturaleza contractual entre la empresa Reyten y Petroecuador EP, lo que evidentemente se aleja del ámbito de la acción de protección. El empleo de esta garantía jurisdiccional con el propósito de dirimir controversias contractuales que impliquen la determinación de derechos o valores resulta inapropiado y ajeno a la finalidad que la Constitución le asigna a esta garantía constitucional.
8. Además, la Sala desvirtuó el sentido de la reparación de las garantías jurisdiccionales cuya finalidad es procurar “que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”.¹ Disponer como medida de reparación integral el pago de montos provenientes de un contrato entre la mencionada empresa y Petroecuador agrava la desnaturalización de la acción de protección y contradice también lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC que dispone que en casos contra entidades del Estado, esta debe ser determinada por el TDCA.
9. Esta Corte en su jurisprudencia ha desarrollado la prohibición constitucional y legal que existe de desnaturalizar las garantías jurisdiccionales mediante el uso de la justicia constitucional para resolver cuestiones de mera legalidad, como la resolución de controversias contractuales y declaración de derechos, como la que se realiza en el presente caso.² De tal suerte que, al identificar la desnaturalización de la acción de protección, la Corte Constitucional debió declarar que la actuación de los jueces de la Sala fue contraria a derecho y determinar las responsabilidades correspondientes.
10. Con las precisiones expuestas, me adhiero a la decisión de aceptar esta acción extraordinaria de protección, al haberse constatado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto, como he sostenido, la acción de protección fue evidentemente desnaturalizada.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ LOGJCC, artículo 18.

² 2 CCE, sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 78

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 3141-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de noviembre de 2025, mediante correo electrónico a las 21:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)