

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1-25-IN/25 En el Caso No. 1-25-IN Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad No. 1-25-IN	2
2012-22-EP/25 En el Caso No. 2012-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2012-22-EP	31



Sentencia 1-25-IN/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO 1-25-IN

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

SENTENCIA 1-25-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del Decreto Ejecutivo 500 y, por existir unidad normativa, también del Decreto Ejecutivo 505, expedidos por el presidente de la República, al considerar que la figura del encargo de la Presidencia de la República a través de la expedición de un decreto ejecutivo es incompatible con el artículo 146 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 07 de enero de 2025, Gabriel Santiago Pereira Gómez, por sus propios derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra de los Decretos Ejecutivos 494 de 04 de enero de 2025 y 500 de 07 de enero de 2025¹ expedidos por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín.
2. Por sorteo electrónico de 07 de enero de 2025, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. En auto de 10 de enero de 2025, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite exclusivamente respecto del Decreto Ejecutivo 500 y negó el pedido de suspensión provisional del mismo.²

¹ El Decreto Ejecutivo 500 fue publicado en el octavo suplemento del Registro Oficial 716 de 07 de enero de 2025. La fe de erratas solicitada por el presidente de la República mediante oficios T.428 -SGJ-25-006 y T.428-SGJ-25-008 de 07 de enero de 2025, respecto del texto del décimo segundo considerando del Decreto Ejecutivo 500, fue publicada en el noveno suplemento del Registro Oficial 716 de 07 de enero de 2025.

² El Tribunal estuvo conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien emitió un voto concurrente al considerar que se cumplieron los requisitos para la procedencia de la medida cautelar solicitada. Además, el Tribunal corrió traslado con el auto a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 500; requirió a la Presidencia de la República remitir la documentación que dio origen al Decreto Ejecutivo 500; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso. La Presidencia y la Procuraduría General del Estado dieron cumplimiento el 13 y 15 de enero de 2025, respectivamente. Asimismo, el Tribunal resolvió poner el caso en conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional para que considere una excepción al orden cronológico a fin de darle tratamiento prioritario a la presente causa.

4. El 14 de enero de 2025, presentaron un escrito, en calidad de *amici curiae*, Joao Aaron Acuña Figueroa y otros,³ por sus propios derechos. Asimismo, el 15 de enero de 2025, ingresó un escrito a la presente causa María Verónica Abad Rojas.
5. En sesión de 16 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de modificar el orden cronológico de tramitación de causas a fin de darle tratamiento prioritario a la presente acción.⁴
6. En auto de 17 de enero de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento.

2. Competencia

7. En los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución y en los artículos 75, 98 y 135 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos y actos administrativos con efectos generales.

3. Decreto ejecutivo impugnado

8. El accionante impugna la constitucionalidad por razones de fondo del Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025 expedido por el presidente de la República, cuyo articulado establece:

Artículo 1.- Encargar la Presidencia de la República a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Vicepresidenta Constitucional de la República por efecto del artículo 150 de la Constitución de la República del Ecuador, desde las 17h00 del jueves 09 de enero de 2025, hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025; en razón de la ausencia temporal del Presidente de la República por la circunstancia de fuerza mayor expuesta en la parte considerativa de este Decreto Ejecutivo.

Artículo 2.- Mientras dure la ausencia temporal del Presidente de la República, el Mgs. Daniel Noboa Azín, no utilizará ningún recurso público, ni recibirá remuneración alguna.

³ Damaris Juverlys Álava Navarrete, Alexandra Manuela Arce Plúas, Rosa Margarita Arotingo Cushcagua, Jordán Josue Arroyo Cabeza, Rina María Canto Aguilar, Gloria Elizabeth Córdova Riera, Pierina Sara Mercedes Correa Delgado, Esther Adelina Cuesta Santana, Junior Michael Ganchozo Márquez, Jonathan Rolando Gómez Tipán, Bryan Steven González Ramírez, Gustavo Roberto Jara Espinoza, Lenin José Lara Rivadeneira, Enyelind Flor Lázaro Hernández, José Ernesto Maldonado Córdova, Víctor Clemente Medina Mera, Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, Valeria Lizbeth Montenegro Valencia, Karen Elizabeth Montoya Bajaña, Franklin Alexander Moya Benítez, Jheison Enrique Orellana Shonda, Camila Ximena Ortiz Rivas, Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio, Sixto Antonio Parra Tovar, Shirley del Rocío Plaza Rosales, Yngrid Patricia Quimis Vite, José Leonardo Quiroz Llumi, Daniel Gustavo Ramos Cáceres, Karol Valentina Regalado Matute, Gladys Elizabeth Rueda Báez, Ricardo Ulcuango Farinango, Cristhian Antonio Vega Quezada y Dayana Elizabeth Zambrano Airas.

⁴ Con siete votos a favor y dos votos en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

Artículo 3.- Requiérase al Consejo Nacional Electoral que coordine la respectiva asignación de seguridad al Mgs. Daniel Noboa Azín.

Artículo 4.- La ausencia temporal del Presidente de la República podrá terminar anticipadamente, por decisión del Mgs. Daniel Noboa Azín.

Artículo 5.- Notifíquese el presente Decreto Ejecutivo a la Asamblea Nacional, al Consejo Nacional Electoral y demás entidades que corresponda.

DISPOSICIÓN FINAL

Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

9. El accionante alega que el decreto impugnado contraviene el artículo 145 de la Constitución que regula las causales de cese de funciones del presidente y el artículo 146 de la Constitución que, ante la ausencia temporal o definitiva del presidente o vicepresidente, regula el procedimiento para el reemplazo o sucesión del cargo.
10. Señala que “la vicepresidenta de la República María Verónica Abad Rojas, no ha terminado su periodo de funciones que concluye el 24 de mayo de 2025, no ha presentado renuncia de su cargo a la Asamblea Nacional, no ha sido destituida por juicio político, no ha sido declarada incapacitada física o mental para ejercer el cargo, no ha abandonado el cargo, ni ha sido sujeta de revocatoria de mandato [...]”. Por lo que, luego de citar textualmente el artículo 145 de la Constitución, indica que “[n]inguna de estas causales [de cesación de funciones] se ha establecido en el caso de la Vicepresidenta [sic] María Verónica Abad Rojas, quien se le ha nombrado dos ‘reemplazos’ en su cargo”.
11. Aduce que el artículo 146 de la Constitución delimita los supuestos en los cuales se considera que el presidente de la República está en ausencia temporal. Al respecto, explica que dicha ausencia puede deberse a causas voluntarias e involuntarias, las cuales comprenden casos de “[e]nfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que limite su capacidad para ejercer funciones” y “[I]cencia otorgada por la Asamblea Nacional”, respectivamente. Agrega que la ausencia temporal está limitada a tres meses y que la vicepresidenta de la República “es designada como la instancia inmediata para asumir las funciones presidenciales”, en concordancia con el principio de continuidad administrativa y el “rol de apoyo constitucional al Presidente”.

12. Sobre la licencia, menciona que el órgano legislativo realiza un control sobre el uso de la figura lo cual evita abusos de poder y garantiza la transparencia. En cuanto a la causal de “fuerza mayor”, cita un extracto de la sentencia 23-20-CN/21 y acumulados y concluye que el Decreto Ejecutivo 500 es un “acto de violencia política” que busca “menoscabar o disminuir el accionar de la Sra. Vicepresidenta de la República”, quien fue designada por elección popular el 15 de octubre de 2023. Por lo que, a su criterio, “Los decretos que designa Vicepresidenta de la República y encarga por unos cuantos días contradice disposiciones de la Constitución relacionadas con las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos, esta implica actividades o funciones que exceden las competencias constitucionales de la Vicepresidencia y que deben ser cumplidas dentro del territorio nacional y sean compatibles a su dignidad”.
13. Agrega que se pretende “burlar la Constitución” al realizar una “interpretación antojadiza” de la sentencia 002-10-SIC-CC evitando cumplir lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 93 del Código de la Democracia. Al respecto, considera que el presidente no puede hacer campaña en ejercicio de sus funciones con la finalidad de no permitir que María Verónica Abad Rojas ejerza la Presidencia.
14. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 500 y se lo expulse del ordenamiento jurídico.

4.2. Argumentos de la parte accionada

4.2.1. Argumentos de la Presidencia de la República

15. Mediante informe presentado el 13 de enero de 2025, el secretario general jurídico encargado de la Presidencia de la República señala que en el auto de admisión de la presente causa no se habría explicado por qué el decreto impugnado no es un acto administrativo con efectos individuales. Asimismo, aduce que el Decreto Ejecutivo 500 responde a la aplicación del artículo 146 de la Constitución y que ni los casos de ausencia temporal del presidente de la República ni la subrogación presidencial son objeto de control por parte de la Corte Constitucional.
16. Sobre la presunta infracción del artículo 145 de la Constitución, considera que las alegaciones del accionante se limitan a evidenciar su inconformidad con la actuación del presidente de la República “o quizá, a obtener una interpretación de la norma dirigida a determinar que las disposiciones del artículo 145 de la Constitución de la República resultan aplicables también a la figura de la Vicepresidencia”. Sin perjuicio de lo anterior, explica que no se ha alegado la ausencia definitiva de la vicepresidenta electa sino su ausencia temporal de conformidad con el artículo 149 de la Constitución, cuestión que no puede ser objeto de análisis en la presente acción

considerando que la demanda de inconstitucionalidad no fue admitida a trámite respecto del Decreto Ejecutivo 494.

17. En cuanto a la presunta infracción del artículo 146 de la Constitución, manifiesta que actualmente quien ejerce la Vicepresidencia de la República es Cynthia Natalie Gellibert Mora, pues el artículo 150 de la Constitución faculta al presidente de la República a designar un reemplazo ante la ausencia temporal de la vicepresidenta electa. Por lo que, “independientemente del análisis que corresponda a la causal de ausencia temporal del Presidente de la República, el artículo 1 del decreto impugnado en lo que respecta al sujeto a quien va dirigido el encargo, es plenamente válido y se presume constitucional”, ya que el Decreto Ejecutivo 494 no es objeto de control constitucional.
18. Sostiene que según el primer inciso del artículo 146 de la Constitución, “quien ejerce la Vicepresidencia de la República reemplazará al Presidente en caso de ausencia temporal de éste. Es decir que, en estricto sentido, y por efecto del decreto impugnado, la Presidenta de la República se encuentra en el rol de encargada o reemplazante”. Agrega que el artículo refiere que el reemplazante será “quien ejerza” la vicepresidencia y no se limita al vicepresidente electo, a fin de “evitar una acefalía en la institucionalidad”. Estima que no existe violencia política ni se han menoscabado las atribuciones de la vicepresidenta electa, pues “ante su ausencia tras vacaciones y el incumplimiento de las funciones asignadas por el Presidente de la República, resulta necesario garantizar la continuidad de las funciones de administración estatales”.
19. En lo relativo a las causas de ausencia temporal del presidente, menciona que, mientras la causal de fuerza mayor justificaría su ausencia por hasta tres meses y solo requiere ser notificada a la Asamblea Nacional, la licencia durará hasta por treinta días y debe ser aceptada o negada por el órgano legislativo, lo cual “la convierte en una figura no apta para la campaña electoral de un presidente/candidato”. Posteriormente, explica que el presidente no está obligado a someterse a la licencia contemplada en el artículo 93 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (“**Código de la Democracia**”) al no ser aplicable a su caso concreto y que, el accionante pretende un pronunciamiento sobre esta norma pretendiendo desnaturalizar los fines del control constitucional.
20. Finalmente, sobre la causal de fuerza mayor utilizada en el Decreto Ejecutivo 500, describe que el primer día de campaña electoral un grupo de ciudadanos y autoridades del Estado concurrieron al Palacio de Carondelet a mostrarle su apoyo, sin que se haya tratado de un acto organizado. Ante esto, “por cortesía, el Presidente de la República saludó a la ciudadanía, y dedicó unas pocas palabras enfocadas en la

defensa de la democracia, más nunca incitó al voto”. Sin embargo, aquella actuación habría provocado requerimientos de información y denuncias, sin que haya sido previsible “que este acto propio de su cargo, se entendería por los diferentes actores del proceso electoral como un acto proselitista”. Asimismo, considera que esta circunstancia era irresistible “al resultar casi imposible diferenciar entre las actuaciones de candidato o presidente electo, puesto que el mismo tiempo del Presidente de la República implica un recurso público”, haciendo necesario recurrir a la ausencia temporal. Es así que considera que “la fuerza mayor deviene de la necesidad de realizar campaña electoral de forma separada y con una marcada diferencia con los actos de ejercicio del cargo de Presidente de la República”.

21. Por lo expuesto, solicita que se deseche la demanda.

4.2.2. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

22. Mediante escrito de 15 de enero de 2025, el director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, solicitó que se desestime la demanda considerando que el Decreto Ejecutivo 500 ha dejado de surtir efectos por su derogatoria a través del Decreto Ejecutivo 504 de 12 de enero de 2025.

5. Análisis constitucional

5.1. Naturaleza del decreto ejecutivo impugnado

23. La Presidencia de la República ha alegado que el Decreto Ejecutivo impugnado no sería objeto de control de constitucionalidad y que esta Corte no ha justificado que el mismo no tenga únicamente efectos individuales.

24. Al respecto, cabe aclarar que, de acuerdo con la Constitución, las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario carecerán de eficacia jurídica.⁵ De modo que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene diversos mecanismos jurisdiccionales, tanto en la justicia ordinaria como en la justicia constitucional, a través de los cuales se puede y se debe controlar la constitucionalidad de los distintos tipos de actos del poder público. En el caso de la Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, esta cumple el rol de conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos y actos administrativos, ambos de carácter general, que sean emitidos por cualquier autoridad pública.

⁵ Constitución, artículo 424: “Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.

25. A lo largo de los años, la jurisprudencia de esta Corte ha desarrollado qué debe entenderse tanto por actos normativos como por actos administrativos, con el objetivo de dilucidar el tipo de control al que se encuentran sometidos. Pese a ello, hay actuaciones de autoridades públicas que exceden las características habituales de los actos normativos y/o administrativos, dificultando su distinción. En aquellos casos no es posible quedarse en categorías cerradas o estáticas bajo definiciones otorgadas por el derecho administrativo o parlamentario. Por el contrario, corresponde centrarse, principalmente, en el tipo de efectos que acarrearán, 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.⁶ Así, por ejemplo, se ha determinado que las resoluciones del COE Nacional durante la pandemia de COVID-19, lineamientos del Ministerio de Salud⁷ o resoluciones de la Corte Nacional de Justicia por fuera de la facultad del artículo 184.2 de la Constitución⁸ pueden ser objeto de acciones públicas de inconstitucionalidad porque, independientemente de su calificación o denominación, surten efectos generales y el fin del control abstracto de constitucionalidad es garantizar su conformidad con la Constitución.
26. En este caso en concreto, por la fundamentación y las disposiciones que contiene el decreto impugnado, se evidencia que tiene una naturaleza *sui generis* sobre la cual no ha existido un pronunciamiento previo de parte de esta Corte. Esto, debido a que el presidente de la República, a diferencia de sus antecesores, recurrió a la emisión de un decreto ejecutivo para declarar la ausencia temporal de su cargo fundamentado en la existencia de lo que considera es una situación de fuerza mayor que le impediría ejercer sus funciones, razón por la cual “encarga” la Presidencia de la República.
27. Para esta Corte, tal proceder, no puede ser entendido como un acto que solo tiene efectos particulares o individuales. El hecho de que, a través de un decreto ejecutivo, el presidente se “despoje” del ejercicio de su cargo y “entregue” el ejercicio de las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno a una tercera persona, no se constriñe a un simple nombramiento o designación. Por la envergadura del cargo, el régimen de ausencias, licencias y reemplazos está reglado directamente por la Constitución y su alteración, a través de una norma o acto de rango infra constitucional, puede atentar directamente a la supremacía constitucional. Adicional a ello, la entrega del “cargo”, implica el ejercicio de competencias y atribuciones exclusivas, también, de rango constitucional, las cuales tienen efectos generales en la vida y los derechos de toda la ciudadanía, acarrearán afectaciones al ordenamiento jurídico y repercuten directamente

⁶ Al respecto revisar CCE, sentencia 2-20-IA, 21 de noviembre de 2024.

⁷ CCE, sentencia 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023.

⁸ CCE, sentencia 8-20-IA/20, 05 de agosto de 2020, párr. 35.

en la institucionalidad del Estado y la democracia misma.

28. En consecuencia, resulta evidente para esta Corte que el decreto ejecutivo impugnado, al disponer la ausencia temporal del cargo por una causal de fuerza mayor y encargar la Presidencia, tiene una doble dimensión. Esto, dado que no solo genera efectos para quien recibe las “competencias” de forma individual —sobre lo cual no corresponde a este Organismo pronunciarse—⁹ sino que también tiene efectos generales, dado que incide directamente en las reglas constitucionales de reemplazo del cargo de presidente ante su ausencia temporal e implica que quien ocupa el cargo de presidente de la República asuma todas las atribuciones para el ejercicio de esas funciones. Por lo que, el ejercicio del encargo tiene una repercusión nacional y consecuencias, tanto de alcance normativo como administrativo, que lo hace objeto de control constitucional.

5.2. El control de constitucionalidad ante una derogatoria

29. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al identificar incompatibilidades de disposiciones infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
30. La Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de disposiciones derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución o en caso de que se presuma la unidad normativa por existir disposiciones que repliquen el contenido de las que fueron reemplazadas, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC.
31. En este caso, la Corte Constitucional constata que el decreto ejecutivo impugnado, en este momento, ya no se encuentra vigente. Por lo que, corresponde verificar si se enmarca en uno de los siguientes supuestos: (i) unidad normativa o (ii) efectos ultractivos.
32. En relación a la unidad normativa (i), analizado el Decreto Ejecutivo 500, se encuentra que su contenido fue reproducido en el Decreto Ejecutivo 505, como se evidencia a continuación:

⁹ Como han señalado diversos Tribunales de Admisión de la Corte Constitucional, la designación de autoridades públicas no surte efectos generales porque sus destinatarios están plenamente identificados, surten efectos directos y afectan la situación jurídica de estos. Además, este tipo de actos está sujeto al control de autoridades judiciales en caso de que se aleguen posibles vulneraciones de derechos.

Decreto Ejecutivo 500	Decreto Ejecutivo 505
Artículo 1.- Encargar la Presidencia de la República a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Vicepresidenta Constitucional de la República por efecto del artículo 150 de la Constitución de la República del Ecuador, desde las 17h00 del jueves 09 de enero de 2025, hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025; en razón de la ausencia temporal del Presidente de la República por la circunstancia de fuerza mayor expuesta en la parte considerativa de este Decreto Ejecutivo.	Artículo 1.- Encargar la Presidencia de la República del Ecuador a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Vicepresidenta Constitucional de la República por efecto del artículo 150 de la Constitución de la República del Ecuador, desde las 18h00 del día jueves 16 de enero de 2025 hasta las 22h00 del día domingo 19 de enero de 2025; en razón de la ausencia temporal del Presidente de la República por las razones expuestas en la parte considerativa de este Decreto Ejecutivo.
Artículo 2.- Mientras dure la ausencia temporal del Presidente de la República, el Mgs. Daniel Noboa Azín, no utilizará ningún recurso público, ni recibirá remuneración alguna.	Artículo 2.- Durante la vigencia de este Decreto Ejecutivo, el Presidente de la República, Daniel Noboa Azín, no utilizará ningún recurso público ni recibirá remuneración alguna.
Artículo 3.- Requierase al Consejo Nacional Electoral que coordine la respectiva asignación de seguridad al Mgs. Daniel Noboa Azín.	Artículo 3.- Notificar al Consejo Nacional Electoral que se utilizará el mismo contingente de seguridad que fue asignado al candidato, Daniel Noboa Azín, entre el 09 al 12 de enero de 2025.
Artículo 4.- La ausencia temporal del Presidente de la República podrá terminar anticipadamente, por decisión del Mgs. Daniel Noboa Azín.	Artículo 4.- La ausencia temporal del Presidente de la República podrá terminar anticipadamente, por decisión del Mgs. Daniel Noboa Azín.
Artículo 5.- Notifíquese el presente Decreto Ejecutivo a la Asamblea Nacional, al Consejo Nacional Electoral y demás entidades que corresponda.	Artículo 5.- Notifíquese el presente Decreto Ejecutivo a la Asamblea Nacional, en cumplimiento de la frase final del primer inciso del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
DISPOSICIÓN FINAL.- Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.	Este Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

33. De lo expuesto, dado que el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé que se configura la unidad normativa cuando las disposiciones acusadas o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos no demandados, esta Corte determina que en este caso corresponde que se analice el contenido de ambos decretos, en tanto el contenido básico relevante del Decreto Ejecutivo 500 se encuentra reproducido en el Decreto Ejecutivo 505.

34. Ahora, en relación a los efectos ultractivos (ii), se encuentra que estos tienen la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución aún después de haber perdido vigencia en virtud de que, a través de decretos ejecutivos, se entrega la Presidencia de la República a una tercera persona y, como ya quedó establecido, dada la amplitud de las competencias de rango constitucional que trae consigo el cargo de presidente, su ejercicio tiene consecuencias para el ordenamiento jurídico y el funcionamiento del Estado, incluso, después de haber perdido vigencia. En otras palabras, quien ocupa dicho cargo asume facultades constitucionales tales como expedir normas reglamentarias, nombrar autoridades, suprimir o crear ministerios,

dictar estados de excepción o ser la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, todas las cuales, si son ejercidas, tienen la potencialidad de seguir surtiendo efectos luego de que su “encargo” termine.

35. Finalmente, es preciso dejar claro también que la corta vigencia de los decretos ejecutivos no puede constituir *per se* un impedimento para que este Organismo realice el control abstracto de constitucionalidad, más aún, teniendo en cuenta que el Decreto Ejecutivo 505 tiene la misma naturaleza y objetivo que el Decreto Ejecutivo 500 y que también fue emitido por el presidente de la República. Dejar de conocer actos del poder público con periodos de vigencia cortos podría provocar que las autoridades públicas utilicen la derogatoria y reemplazo de sus actos como un mecanismo para evadir el control constitucional.

5.3. Planteamiento de problemas jurídicos

36. El artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa. Esto, en tanto dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”, pues debe contener un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas impugnadas (artículo 76.2 LOGJCC).¹⁰
37. Como se desprende de los párrafos 10-12 *ut supra*, el accionante señala que María Verónica Abad Rojas no se ha visto incurso en una de las causas de cese de funciones del artículo 145 de la Constitución, por lo que, ante la ausencia temporal del presidente de la República, la vicepresidenta “es designada como la instancia inmediata para asumir las funciones presidenciales”, conforme al artículo 146 de la Constitución. Ahora, toda vez que las referencias del accionante al artículo 145 y a que no ha ocurrido una cesación de funciones ni ausencia temporal de la vicepresidenta tienen relación con el Decreto Ejecutivo 494, no se planteará un problema jurídico, pues en el auto de 10 de enero de 2025, el Tribunal de la Sala de Admisión consideró que no era objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.
38. Ahora bien, ante las alegaciones que sostienen que el “encargo” de la Presidencia de la República a una tercera persona (ante una ausencia temporal de la vicepresidenta), por la existencia de una presunta fuerza mayor, es incompatible con el régimen de reemplazo de la Presidencia de la República previsto en el artículo 146 de la

¹⁰ CCE, sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 69 y sentencia 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 21.

Constitución, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El encargo de las funciones de presidente de la República a través de un Decreto Ejecutivo es compatible con el artículo 146 de la Constitución?**

39. En cuanto al párrafo 13 *ut supra*, el accionante sostiene que el presidente de la República debe acatar lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 93 del Código de la Democracia pues, de lo contrario, incurriría en una infracción electoral grave. No obstante, este cargo no refleja argumentos de incompatibilidad con la Constitución sino de desacuerdo del accionante respecto al proceder del presidente en relación con hacer campaña política. Al respecto, a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la existencia de presuntas infracciones electorales —cuestión que es de competencia exclusiva del Tribunal Contencioso Electoral— toda vez que el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad está delimitado a la tarea de contrastar las disposiciones impugnadas con la Constitución. Dado que analizar lo solicitado por el accionante desnaturalizaría la competencia de esta Corte, no se planteará un problema jurídico al respecto.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El encargo de las funciones de presidente de la República a través de un Decreto Ejecutivo es compatible con el artículo 146 de la Constitución?

40. Para responder a este problema jurídico es importante empezar por dejar en claro que el ejercicio del poder público en un Estado constitucional y democrático como es el Ecuador, está sometido a la Constitución.¹¹ Esto implica que el régimen aplicable al ejercicio de la Presidencia de la República, se encuentra expresamente regulado por esta y determina, entre otros, los requisitos para ser presidente, el periodo de duración del cargo, su reelección, sus competencias y atribuciones, las causales de cese de funciones, la ausencia temporal y la sucesión presidencial.
41. En esa línea, en el artículo 146 de la Constitución el constituyente previó, tanto las causas por las que un presidente puede ausentarse temporalmente como el mecanismo de reemplazo durante su ausencia, el cual —para evitar vacíos de poder e inestabilidad política— se activa de modo automático y de *iure*. Por ello, en caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, este artículo dispone que, de forma automática e inmediata, “lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia”, función

¹¹ Constitución, artículo 1: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

que se encuentra, a su vez, regulada a través de los artículos 149 y 150 de la Constitución.¹²

42. Por la naturaleza y alcance de las competencias que ostenta el primer mandatario del Ecuador, el ejercicio del cargo, *per se*, no puede ser sometido a un encargo, delegación, subrogación o entrega por fuera de las disposiciones previstas en la Constitución. Por mandato constitucional, el *cargo de presidente* solo puede ser ejercido por quien se encuentre en la Presidencia de la República, mientras está en funciones, o por quien la Constitución determina que es su reemplazo, según corresponda, en caso de ausencia temporal o definitiva. Esto no excluye la posibilidad de delegar determinadas atribuciones suyas, de conformidad con la ley, sino que, en este caso se refiere, al encargo de la función misma de presidente.
43. En consecuencia, revisados los decretos objeto de análisis, esta Corte encuentra que cuando el presidente de la República, en el artículo 1 de los Decretos 500 y 505, dispone *encargar* la Presidencia, contradice lo previsto en el artículo 146 de la Constitución, pues como quedó establecido, no procede la figura de “entregar” la Presidencia a través de un decreto ejecutivo. En caso de que se configure una ausencia temporal o definitiva del presidente de la República, solo es posible que ocupe dicho cargo, con las funciones y atribuciones que la Constitución le otorga, quien ejerza la Vicepresidencia, en virtud de lo previsto en los artículos 146, 149 y 150 de la Constitución, según corresponda.¹³
44. Ahora, en cuanto a las causas de ausencia temporal, el mismo artículo 146 establece que “Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza

¹² Constitución, artículo 149: “Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período. La Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne”.

Constitución, artículo 150: “En caso de ausencia temporal de quien ejerza la Vicepresidencia de la República, corresponderá el reemplazo a la ministra o ministro de Estado que sea designado por la Presidencia de la República. Serán causas de ausencia temporal de quien ejerza la Vicepresidencia de la República las mismas determinadas para la Presidencia de la República. En caso de falta definitiva de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional, con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, elegirá su reemplazo de una terna presentada por la Presidencia de la República. La persona elegida ejercerá sus funciones por el tiempo que falte para completar el período”.

¹³ Al respecto, esta Corte ya ha establecido que “de una lectura realizada respecto del texto constitucional, es evidente también que, en virtud de la cláusula de remisión prevista en el artículo 150 segundo inciso de la Constitución, estas causales se aplican de forma extensiva a la figura de la o el vicepresidente de la República. De esta forma, esta remisión normativa implica que la enumeración cerrada de las causales del artículo 146 en la última parte de su primer inciso de la Constitución son directamente aplicables al artículo 150 segundo inciso, dado que ambos comparten un vínculo lógico-jurídico dentro del diseño institucional previsto por la Constitución.” CCE, sentencia 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 50.

mayor que le impida ejercer su función durante un periodo máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional”. Específicamente, respecto de la causal de fuerza mayor, este Organismo ya ha determinado, de forma reiterada, que se refiere a la existencia de eventos o circunstancias imprevisibles e irresistibles que imposibiliten a la o el presidente de la República el ejercicio de su cargo y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales durante un periodo máximo de tres meses, sin que la fuerza mayor pueda “surg[ir] de una mera dificultad en el ejercicio de las funciones”.¹⁴

45. De modo que, la causal de fuerza mayor no se configura por la sola emisión de un decreto ejecutivo, pues esta depende de la ocurrencia de cuestiones de hecho que imposibiliten temporalmente a la autoridad para ejercer su cargo y cumplir con las funciones constitucionales que les correspondan.¹⁵ De tal manera que, según ha determinado esta Corte, su existencia y real ocurrencia está ligada a los hechos que la configuran y no a su mera declaración a través de un decreto ejecutivo. Por consiguiente, dentro del control abstracto de constitucionalidad, no corresponde a esta Corte calificar la existencia o no de las circunstancias fácticas de fuerza mayor alegadas por el presidente de la República dentro de los decretos impugnados, pero aquello no significa que la ausencia temporal bajo esta causal pierda su excepcionalidad o que esté exenta del control jurídico y político que corresponda según el caso.
46. De lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional concluye que tanto el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 500 como el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 505 son inconstitucionales por contravenir el artículo 146 de la Constitución. Ahora, si bien el análisis de la presente sentencia se centra en el artículo 1 de los decretos ejecutivos referidos, toda vez que el resto de disposiciones son accesorias al encargo de la Presidencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la totalidad de los Decretos Ejecutivos 500 y 505.

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 pública de inconstitucionalidad **1-25-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 500 de 07 de

¹⁴ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párrs. 59 y 62.

¹⁵ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 47 y 60.

enero de 2025 y 505 de 16 de enero de 2025, expedidos por el presidente de la República.

3. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1-25-IN/25**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez****1. Antecedentes**

1. El presidente constitucional de la República, Daniel Noboa Azín mediante Decreto Ejecutivo 494 de 04 de enero de 2025, designó “como Vicepresidenta Constitucional de la República del Ecuador a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, [...] hasta el 22 de enero de 2025 o hasta que la señora María Verónica Abad Rojas se presente y tome posesión de sus funciones en la Embajada del Ecuador en la República de Türkiye.”
2. Para el 07 de enero de 2025, el presidente de la República expidió el Decreto Ejecutivo 500 a través del cual dispuso “Encargar la Presidencia de la República a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Vicepresidenta Constitucional de la República por efecto del artículo 150 de la Constitución de la República del Ecuador, desde las 17h00 del jueves 09 de enero de 2025, hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025 [...]”.
3. El mismo día —07 de enero de 2025—, Gabriel Pereira Gómez presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del Decreto Ejecutivo 494 de 04 de enero de 2025 y 500 de 07 de enero de 2025. Al respecto, mediante auto de admisión de 10 de enero de 2025, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo, admitió a trámite la demanda únicamente con relación al Decreto Ejecutivo 500.
4. A través del Decreto Ejecutivo 504, de 12 de enero de 2025, se decretó la derogatoria expresa del Decreto Ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025.
5. El 16 de enero de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, nuevamente mediante Decreto Ejecutivo 505 dispuso el encargo “de la Presidencia de la República del Ecuador a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Vicepresidenta Constitucional de la República por efecto del artículo 150 de la Constitución de la República del Ecuador, desde las 18h00 del día jueves 16 de enero de 2025 hasta las 22h00 del día domingo 19 de enero de 2025 [...]”.
6. El 23 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 1-25-IN/25 (“**sentencia**”), a través de la cual aceptó la acción pública de

inconstitucionalidad presentada y, en consecuencia, declaró “la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 500 de 07 de enero de 2025 y 505 de 16 de enero de 2025, expedidos por el presidente de la República”.

2. Concurrencia

7. Si bien, quien suscribe se encuentra de acuerdo con la decisión de aceptar la acción presentada y por ende declarar la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos 500 y 505, resulta adecuado mencionar determinados aspectos, con relación al abordaje del caso *in examine*.
8. En *primer lugar*, se debe recordar que ante acciones de inconstitucionalidad planteadas, esta Corte está llamada a “analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de las disposiciones con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas”.¹ De ahí que, a fin de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, el control no puede realizarse a la luz de situaciones concretas y particulares; pues su control requiere una perspectiva general de la norma que está siendo cuestionada. La jurisprudencia ha sido enfática en señalar que “no le corresponde a la Corte a través del control abstracto de constitucionalidad analizar los efectos de la aplicación de las normas impugnadas en situaciones jurídicas particulares [...]”.²
9. A la luz de lo mencionado, el presente voto considera ajeno al control abstracto de constitucionalidad el abordaje realizado por la decisión de mayoría relacionado con las causales de ausencia temporal del presidente de la República; ello por cuanto el problema jurídico planteado pretendía dilucidar si la figura del *encargo* resultaba contraria a la Constitución, no si la justificación realizada por el primer mandatario con relación a la configuración de una causal de fuerza mayor resultaba constitucional o no. Este análisis se encuentra reflejado, por ejemplo, en el párrafo 44 y siguientes de la decisión de mayoría. Más en detalle, el razonamiento relativo a: “[...] la causal de fuerza mayor no se configura por la sola emisión de un decreto ejecutivo, pues esta depende de la ocurrencia de cuestiones de hecho que imposibiliten temporalmente a la autoridad para ejercer su cargo y cumplir con las funciones constitucionales que les correspondan.”, corresponde a una valoración de una situación particular y no a un control abstracto de constitucionalidad.
10. En *segundo lugar*, quien suscribe encuentra necesario cuestionar determinadas categorizaciones hechas por este Organismo con relación a que el mecanismo de

¹ CCE, sentencia 59-21-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 27

² CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 54; sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 39.

reemplazo del presidente de la República: **i)** “[...] —para evitar vacíos de poder e inestabilidad política— se activa de modo automático y de *iure*; y, **ii)** “en caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, este artículo dispone que, de forma automática e inmediata, “lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia” [...], contenidas en el párrafo 41 de la sentencia.

11. Al respecto, el presente voto considera que no existe fundamento jurídico contenido en la sentencia ni en la CRE para haber fijado que el mecanismo contenido en el artículo 146 de la norma suprema tiene las características de “automático” y “de *iure*”. Si bien la Corte parte de una finalidad - evitar vacíos de poder e inestabilidad política- aquella no solo no se desprende del texto constitucional sino que además permite evaluar el tipo de control que ejerce este Organismo a través de acciones públicas de inconstitucionalidad. Quien suscribe este voto considera que, la determinación de la sentencia con relación al reemplazo “de forma automática e inmediata” pareciera atender una situación particular —ajena al control abstracto de constitucionalidad—. Lo último, principalmente, si se considera que la cuestión a resolver, planteada por la mayoría, buscaba determinar si la figura del encargo, aplicada por el primer mandatario, era constitucional o no; más no dilucidar las características del mecanismo de reemplazo del presidente de la República en casos de ausencia temporal.

12. En el contexto expresado reposan las razones de la concurrencia.

HILDA TERESA Firmado
NUQUES digitalmente por
MARTINEZ HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1-25-IN, fue presentado en Secretaría General el 27 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 21:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1-25-IN/25**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), me permito fundamentar el presente voto concurrente, respecto de la sentencia 1-25-IN/25, que declaró la inconstitucionalidad de los decretos 500 de 7 de enero de 2025 y 505 de 16 de enero de 2025, en los siguientes términos.
2. En primer lugar, me permito referir, en su parte pertinente, al decreto ejecutivo 494 de 04 de enero de 2025 (“decreto 494”). En el mismo se cita los artículos 141, 147 números 5 y 9 de la Constitución de la República (“CRE”) publicada el 20 de octubre de 2008, y en el considerando final se menciona que “es facultad constitucional del Presidente de la República designar al ministro o ministra que remplazará a la Vicepresidenta de la República en caso de ausencia temporal” (énfasis agregado). Por tanto, en el artículo 1 dispone: “Designar como Vicepresidenta Constitucional de la República a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Secretaria General de Administración Pública y Gabinete” (énfasis añadido). Para ello, el artículo 2 establece que:

[...] Mientras dure la ausencia temporal de la señora María Verónica Abad Rojas, encárguese a la Secretaria General de Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República, en ejercicio de las funciones de Vicepresidenta de República, la función de articulación y coordinación de las entidades rectoras del Sistema Nacional de Finanzas Públicas y del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa [...] (énfasis agregado).
3. Para lo cual en la disposición general única se señala: “Encárguese la ejecución del presente Decreto Ejecutivo a la Vicepresidencia de la República [...]” (énfasis añadido)”.
4. Tal y como se desprende de los textos referidos, el decreto 494 consiste en un acto de la administración pública de efectos individuales. Por lo tanto, coincido con la sentencia de mayoría en la ratificación de la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad respecto de este.
5. En cuanto al decreto ejecutivo 500 de 07 de enero de 2025 (“decreto 500”), este se refiere a los artículos 141, 147 numeral 5 y 146 de la CRE. En su artículo 1 dispone:

[...] Encargar la Presidencia de la República a la economista Cynthia Natalie Gellibert Mora, Vicepresidenta Constitucional de la República por efecto del artículo 150 de la Constitución de la República del Ecuador, desde las 17h00 del jueves 09 de enero de 2025, hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025; en razón de la ausencia temporal del Presidente de la República por la circunstancia de fuerza mayor expuesta en la parte considerativa de este Decreto Ejecutivo [...] (énfasis agregado)

6. Conforme ha determinado la sentencia de mayoría, el decreto 500 es objeto de la acción de inconstitucionalidad. Coincidió en la procedencia de efectuar el control de constitucionalidad de este, enfatizando en su carácter *sui generis*. No obstante, me permito realizar las siguientes puntualizaciones.
7. De la revisión del ordenamiento jurídico, en su integralidad, se desprende la existencia de dos regímenes en abstracto: i) el régimen de delegación o encargo de funciones dentro del Ejecutivo, acorde a los artículos 141, 147 numerales 3, 5 y 6, 149 y 151 de la CRE así como a los artículos 45, 66 y 69 del Código Orgánico Administrativo publicado el 07 de julio de 2017 (“COA”); y, ii) el régimen de la ausencia temporal del presidente y vicepresidente de la República conforme al artículo 146 de la Constitución. Estos regímenes son distintos, según el análisis que se expone a continuación.

i) El régimen de delegación o encargo de funciones dentro del Ejecutivo

8. El ámbito de ejercicio de la Función Ejecutiva se encuentra establecido en el artículo 141 de la CRE, así: “La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva”, la misma que “está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios” (énfasis añadido).
9. Entre las atribuciones del Primer Mandatario conforme al artículo 147 números 3, 5 y 6 de la CRE se encuentran: “3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva [...] 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios [...] 6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación” (énfasis agregado).
10. En el régimen presidencialista consagrado constitucionalmente, de conformidad con el artículo 149 de la CRE, se establece que el ejercicio de la Vicepresidencia de la República acontece en la circunstancia de que “reemplace a la Presidenta o Presidente de la República”. Si no se encuentra en ese evento, quién ocupe el cargo de la Vicepresidencia “ejercerá las funciones que ésta o éste [(el Presidente)] le asigne” (énfasis añadido).

11. Por su parte, el ejercicio de los Ministerios de Estado, acorde al artículo 151 de la CRE, se circunscribe al desempeño de “competencias que se les asigne [...] mediante decreto expedido por la Presidencia de la República”. (énfasis agregado)
12. En este contexto, dentro de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, Ministerios y otras entidades que conforman la administración pública central, conforme al artículo 45 del COA, se determina que: “El Presidente de la República es responsable de la administración pública central”, siendo permitido que “en ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo ” (énfasis añadido).
13. En adición el artículo 66 del COA indica:

[...] Si alguna disposición atribuye competencia a una administración pública, sin especificar el órgano que la ejercerá, corresponde a la máxima autoridad de esa administración pública determinarlo. Para la distribución de las competencias asignadas a la administración pública se preferirán los instrumentos generales que regulen la organización, funcionamiento y procesos (énfasis agregado).
14. En tanto que, el artículo 69 del COA señala: “Los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias”. (énfasis añadido).
15. Este proceso de asignación, distribución o delegación de competencias dentro de la Presidencia de la República se ha implementado en cuestiones específicas, así en el decreto ejecutivo 1067 de 08 de junio de 2016 se estableció que corresponde a la Secretaría General de la Presidencia de la República: representarla legalmente; emitir acuerdos y resoluciones; e, incluso “delegar las responsabilidades y atribuciones pertinentes” (énfasis añadido).
16. Por ejemplo, en la emisión del Estatuto Orgánico Sustitutivo de Gestión Organizacional por Procesos de la Presidencia de República, se plasma dicha delegación. Pues, este no fue aprobado por el Presidente, sino por la Secretaría General de la Presidencia a través de los Acuerdos SGPR-2018-011, SGPR-2019-0027, SGPR-2019-0362, SGPR-2020-141, PR-SGAP-2022-176 y PR-SGA-2023-163.
17. En similar sentido, en el decreto ejecutivo 175 de 30 de agosto de 2021¹ se estableció en su artículo 3 numeral 1 que: “Serán atribuciones de la Secretaría General

¹ El decreto ejecutivo 511 de 02 de agosto de 2022, renumeró el numeral 21 del artículo 4 pasando a ser el número 24. Los decretos ejecutivos 778 de 13 de junio de 2023; 249 de 30 de abril de 2024; y, 326 de 11 de julio de 2024 no modificaron las disposiciones citadas.

Administrativa de la Presidencia de la República las siguientes [...] 1. Ejercer la representación legal, como persona jurídica de la Presidencia de la República”; en su artículo 4 numeral 14 que: “Serán atribuciones de la Secretaría General de Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República las siguientes. [...] 14. Dirigir, coordinar, supervisar y controlar todos los asuntos del Despacho Presidencial”; y, en los artículos 3 numeral 13 y 4 número 24 otorgó a las dos indicadas secretarías la facultad de: “Ejercer las demás atribuciones y responsabilidades que le sean asignadas por el/la Presidente/a de la República”. En la disposición final de este decreto, se indica: “De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo encárguese a la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República [...]” (énfasis añadido).

18. Es por ello que la Secretaría General de Administración Pública y Gabinete emitió los siguientes acuerdos para reformar el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Presidencia de República números: PR-SGAP-2022-176 y PR-SGAP-2023-163 (actualmente vigente), estableciéndose en la disposición general primera: “De la ejecución del presente Acuerdo Ministerial, encárguese a la Subsecretaría de Gestión Institucional Interna, Coordinación General Administrativa Financiera y Dirección de Administración de Talento Humano de la Presidencia de la República, cada una en el ámbito de sus competencias” (énfasis agregado).

19. Las antedichas disposiciones constitucionales y legales permiten a la máxima autoridad del correspondiente estamento de la administración pública asignar, crear, delegar, encargar, modificar, reformar funciones, lo cual, resulta aplicable incluso dentro de la Presidencia de la República. En este sentido, el decreto ejecutivo 245 de 22 de abril de 2024, en el artículo 1 dispone: “Regular el proceso de reforma institucional, el cual incluye la creación, modificación o supresión de las entidades de la Función Ejecutiva” (énfasis agregado). Por su parte, el artículo 5 determina que:

[...] La Secretaría General de Administración Pública y Gabinete, o quien haga sus veces, será la responsable de analizar y emitir el pronunciamiento respectivo en relación a la pertinencia estratégica de la o las propuestas de reforma institucional remitidas por la entidad requirente, o las que haya motivado directamente (énfasis añadido).

20. En este régimen no se encuentra proscrita la asignación, creación, delegación, encargo, modificación o reforma de funciones dentro del Ejecutivo; estando permitido al Primer Mandatario definir y dirigir la administración pública central. Ello incluye a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, así como a los Ministerios de Estado, acorde a los artículos 141, 147 numerales 3, 5 y 6, 149 y 151 de la CRE, así como a los artículos 45, 66 y 69 del COA. Ello, en ejercicio de la potestad de organización que incluye la facultad de delegar y encargar funciones.

ii) El régimen de ausencia temporal del artículo 146 de la Constitución

21. En la Función Ejecutiva podrían presentarse eventos de ausencia temporal. Así, el artículo 146 de la CRE determina que:

[...] En caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia. Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que le impida ejercer su función durante un período máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional” (énfasis agregado).

22. En el Dictamen 2-24-IC/24 de 05 de diciembre de 2024 se dejó constancia que:

[...] la Constitución exige directamente que esta causal constitucional debe ser entendida en los términos obvios de la existencia de eventos o circunstancias imprevisibles e irresistibles que imposibiliten a la o el presidente de la República y a la o el vicepresidente de la República el ejercicio de su cargo y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales durante un periodo máximo de tres meses [...] la Corte Constitucional observa que el alcance y sentido de la cláusula de fuerza mayor prevista como causal constitucional para configurar la ausencia de la o el presidente de la República es claro en el texto constitucional y no requiere de una interpretación constitucional adicional por parte de este Organismo (énfasis añadido).

23. En el voto concurrente emitido en conjunto por quien suscribe, con la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, se enfatizó que:

[...] cuando del análisis constitucional este Organismo arribe a la conclusión de que las normas objeto de estudio son claras y concluyentes y en consecuencia se desestime la acción, lo resuelto no constituye precedente de interpretación alguno que pueda afectar al contenido de las normas constitucionales y mucho menos situaciones particulares [...] al desestimar la acción por considerar en su *ratio decidendi* que las normas objeto de estudio son claras y concluyentes, la decisión de este Organismo se circunscribe, únicamente, a desestimar la demanda toda vez que no ha emitido determinaciones de alcance o contenido de norma constitucional alguna (énfasis agregado).

24. Por lo tanto, evidenciada la distinción de los dos regímenes, considero que el análisis de la sentencia de mayoría se centra en la configuración fáctica de un evento bajo el régimen del artículo 146 de la CRE, que es invocado en el decreto 500 por el propio presidente de la República. No obstante, se debió analizar este régimen en abstracto; y, en el mismo sentido también se debió confrontar el decreto impugnado frente a las disposiciones constitucionales del régimen de delegación o encargo de funciones dentro del Ejecutivo, según lo puntualizado en la sección *supra*.

25. En esa línea, la sentencia de mayoría refiere a las circunstancias particulares del caso concreto. Así, analiza la aplicación del artículo 146 de la CRE a un evento específico,

mas no como un régimen en abstracto, por lo que no comparto que se haya examinado si existió la situación de fuerza mayor en los hechos. Tampoco comparto con el carácter automático y *de iure* del reemplazo del cargo del presidente de la República que se indica en el párrafo 41 de la sentencia de mayoría, al señalar que el antedicho artículo contempla “tanto las causas por las que un presidente puede ausentarse temporalmente como el mecanismo de reemplazo, el cual [...] se activa de modo automático y de *iure* [...]”.

26. Esto porque, nuevamente puntualizo, no se podría, en el ejercicio de control abstracto de constitucionalidad, analizar en concreto a quien le correspondería asumir la Presidencia de la República, ya que aquello excede el alcance de una acción de inconstitucionalidad.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1-25-IN, fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1-25-IN/25**VOTO SALVADO****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

De conformidad con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente salvo mi voto respecto de la sentencia de la referencia. A diferencia del criterio de mayoría, considero que el Decreto Ejecutivo 500 (i) no es objeto de control abstracto de constitucionalidad, y, (ii) no produce efectos ultractivos.

(i) El Decreto no es objeto de IN, por no producir efectos generales***Sobre el correcto análisis de la naturaleza del Decreto***

1. El control abstracto de constitucionalidad busca revisar la compatibilidad de una norma con la constitución **en abstracto**. En otras palabras, este control analiza una norma sin aplicarla a una situación en concreto, ni menos observa una vulneración a un sujeto en particular.¹
2. La IN es la acción por excelencia del control abstracto de constitucionalidad. Conforme con el artículo 98 de la LOGJCC, el objeto de la IN son actos normativos “de carácter general”. Este último elemento (generalidad) corresponde a la esencia de la IN. Pues, si el control abstracto realiza un análisis, cabe la redundancia, en abstracto, y no a una situación en concreto, es imperativo que el acto objeto de IN también produzca efectos abstractos y generales. Por ello, no son objeto de IN aquellos actos que producen efectos individuales, en tanto estos afectan una situación jurídica en particular.
3. La Corte Constitucional ha emitido amplia jurisprudencia para determinar **cuándo un acto produce efectos generales**. En definitiva, deben concurrir dos requisitos:
 - 1) **Individualización del sujeto**. El acto no debe identificar a un destinatario en particular.² Por el contrario, si un acto identifica en su texto a su destinatario, entonces produce efectos individuales.

¹ CCE, sentencia 13-17-IN/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 356.

² CCE, sentencia 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 43.

- 2) **Inmediatez de los efectos.** El acto no debe surtir efectos directos, es decir, no debe alterar una situación jurídica concreta. Ello implica que el acto debe revestir de cierto nivel de abstracción, esto es, que se aplica a todo aquel que subsuma su conducta a ciertos presupuestos (supuesto + consecuencia).³
4. Adicionalmente, conforme con el artículo 98 de la LOGJCC, el objeto de la IN son actos normativos. Los actos normativos, además de producir efectos generales, implican un tercer requisito:
- 3) **Agotamiento.** Los actos objeto de IN no se agotan con su cumplimiento, sino que mantienen indefinida su existencia y se integran al ordenamiento jurídico.⁴
5. En cuanto al caso en concreto, el Decreto Ejecutivo 500 (“**Decreto**”) no cumple con ninguno de estos tres requisitos.
- 5.1. Sobre el primer requisito (1), el Decreto define en *nombre y apellido* a sus destinatarios. Los obligados están plenamente identificados en su texto:
- El Decreto identifica al señor Daniel Noboa, quien encarga el puesto de presidente y se obliga a no utilizar ningún recurso público.
 - El Decreto identifica a la señora Cynthia Gellibert como quien asume la presidencia.
 - El Decreto identifica al Consejo Nacional Electoral, obligado a coordinar la asignación de seguridad del señor Daniel Noboa.
- 5.2. Sobre el segundo requisito (2), el Decreto produce efectos directos, es decir, modifica situaciones jurídicas en concreto:
- El Decreto alteró la situación jurídica de la señora Cynthia Gellibert, al encargarla con la presidencia.
 - El Decreto alteró la situación del señor Daniel Noboa, al prohibirle utilizar recursos públicos.
 - El Decreto alteró la situación del Consejo Nacional Electoral, al crearle la obligación de coordinar la asignación de seguridad.
- 5.3. Sobre el tercer requisito (3), el Decreto agotó su existencia con su cumplimiento. Este criterio es aún más evidente en este decreto en particular, pues su mismo

³ CCE, sentencia 9-21-IA, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

⁴ CCE, sentencia 3-18-IA/23, 12 de julio de 2023, párr. 11.

texto identificó su plazo de vigencia “desde las 17h00 del jueves 09 de enero de 2025, hasta las 16h59 del domingo 12 de enero de 2025”.

6. En conclusión, el Decreto no es objeto de IN, pues (1) identifica plenamente a sus destinatarios, (2) produce efectos directos, y (3) agota su existencia a su cumplimiento. Más bien, el Decreto es un acto administrativo con efectos individuales, cuya naturaleza corresponde ser revisada a través de otras garantías jurisdiccionales.

Sobre el análisis de la sentencia de mayoría

7. La sentencia de mayoría omitió el análisis anterior. Primero, la mayoría decidió no aplicar este examen, al considerar que el Decreto sería de difícil distinción, y que no sería adecuado basarse en criterios propios del derecho administrativo. Después, aplicó un nuevo examen inédito, carente de fundamento legal o jurisprudencial, que en nada se relacionan con el análisis de la naturaleza de un acto. Ello es incorrecto, conforme lo expondré a continuación.
8. *Primero*, para alejarse de la bien definida línea jurisprudencial creada para definir la naturaleza de un acto, la sentencia de mayoría insinúa que el Decreto sería de difícil distinción o “*sui generis*”.⁵ Discrepo con esta afirmación, pues si bien ciertos actos son difíciles de encasillar en una categoría o la otra; en el caso presente, el Decreto es evidentemente un acto administrativo con efectos individuales, pues, como mencioné, identifica plenamente a los destinatarios, les afecta situaciones jurídicas de forma directa, y agota su cumplimiento en un plazo plenamente definido. En este sentido, la naturaleza jurídica del Decreto es realmente sencilla de definir, por lo que no habría ninguna necesidad de analizar el Decreto bajo nuevos criterios.
9. De manera adicional, el análisis de la sentencia de mayoría es manifiestamente contradictorio con el análisis que realizó el tribunal de admisión. En el mentado auto, respecto del análisis del Decreto Ejecutivo 494, estableció que dicho decreto designó a la señora Cynthia Gellibert como Vicepresidenta, y que:

la designación de autoridades públicas determinadas y su consecuente asignación de funciones **no producen efectos jurídicos generales, sino particulares**, por cuanto sus destinatarios han sido plena y claramente identificados y surten efectos directos que afectan la situación jurídica de estos.⁶ (énfasis agregado)

⁵ Sentencia de mayoría, párr. 25-6.

⁶ CCE, auto de admisión del caso 1-25-IN, 10 de enero de 2025, párr. 10.

10. Como se puede apreciar, el criterio empleado por el tribunal de admisión fue exactamente el mismo que aquel empleado en los párrafos 3 a 6 *supra* del presente voto. Este análisis se fundamentó en los “criterios cerrados del derecho administrativo” que no fueron aplicados en la sentencia de mayoría.
11. Otra contradicción de la mayoría surge cuando, inicialmente, el tribunal de admisión consideró que un acto produce efectos individuales cuando identifica a sus destinatarios y surte efectos directos; pero posteriormente, en la sentencia de mayoría, se alegue que, por más que el Decreto identificó a sus destinatarios y surte efectos directos, este produciría efectos generales.
12. *Segundo*, la sentencia de mayoría justifica el control del Decreto a través de una IN, por cuanto, fundamentado en el principio de supremacía constitucional, ningún acto podría quedar fuera del control constitucional.⁷ Concuero con que todo acto debe ser objeto de control constitucional. Sin embargo, la IN no es la única forma de control constitucional. El Decreto sí pudo ser revisado, pero a través de la garantía correcta, sin la necesidad de desnaturalizar la IN.
13. Un hecho que prueba lo anterior es la acción de protección signada con el número 17250-2025-00009, presentada ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito por la señora Verónica Abad en contra del Decreto. En su demanda, la señora Abad afirmó que “los actos impugnados [...] **producen efectos individuales**, de manera que la acción de protección es la vía adecuada y eficaz”.⁸ Lo anterior demuestra que el Decreto pudo haber sido impugnado, por ejemplo, a través de la acción de protección, con lo que el acto sí habría sido objeto de control constitucional, y sin la necesidad de desnaturalizar la IN. Tan es así, que la señora Abad lo reconoce expresamente al presentar su demanda de acción de protección.
14. Así también, la sentencia de mayoría justificó que el Decreto no produce efectos individuales, pues estaría alterando el régimen de reemplazos del presidente consagrado en la constitución.⁹ Nuevamente, el hecho de que un acto sea contrario a la constitución al *alterar* el régimen de reemplazos, no implica que ello deba ser necesariamente revisado a través de IN. Si un acto administrativo de efectos individuales realmente está alterando la Constitución, ello es plenamente impugnable a través de otras acciones. Es más, la acción de protección de la señora Verónica Abad se basa en justamente lo anterior.¹⁰

⁷ Sentencia de mayoría, párr. 25.

⁸ Demanda, párr. 5.1.

⁹ Sentencia de mayoría, párr. 27.

¹⁰ Demanda, párr. 6.

(ii) El Decreto no produce efectos ultractivos

15. Para empezar su análisis de ultractividad, la sentencia de mayoría sostiene que el Decreto está derogado. Ello es impreciso, el Decreto no está derogado, sino que -al igual que todo acto administrativo de efectos individuales- agotó su existencia a su cumplimiento (párrafo 4 *supra*).
16. Una vez aclarado este punto, discrepo que el Decreto produzca efectos ultractivos. Como fue mencionado en el párrafo *ut supra*, el Decreto venció el 12 de enero de 2025. Si el fundamento de la demanda es que el Presidente encargó la presidencia a la señora Cynthia Gellibert, dicho encargo terminó el 12 de enero de 2025. En tal sentido, incluso si el Decreto fuese inconstitucional, los efectos contrarios a la Constitución habrían cesado, sin producir efectos ultractivos.
17. Por lo tanto, considero que la Corte debió haber desestimado la demanda toda vez que el Decreto Ejecutivo 500 no era objeto de control abstracto de constitucionalidad, y, no produce efectos ultractivos.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.03
10:37:23 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1-25-IN, fue presentado en Secretaría General el 03 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 1-25-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia, los votos concurrentes y el voto salvado que antecede, fue suscrito el día lunes tres de febrero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2012-22-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 2012-22-EP

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

SENTENCIA 2012-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada en el marco de una acción de protección, pues se verifica que los jueces provinciales vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque trataron pretensiones manifiestamente improcedentes en el marco de una acción de protección, ya que se la utilizó para declarar el derecho a la restitución en dinero de la diferencia de hectareaje de un inmueble rematado y adjudicado a favor de la cooperativa actora de la garantía de origen. En esta sentencia, la Corte Constitucional también señala que la cesión de derechos litigiosos no es una figura prevista para las garantías jurisdiccionales, puesto que los derechos constitucionales, cuya protección se busca a través de ellas, no son transigibles y, por lo tanto, no son susceptibles de ser cedidos o trasladados a una persona distinta de quien alegue ser la víctima de una vulneración de derechos constitucionales, ya que la reparación integral no tiene un fin pecuniario sino solamente la restitución del ejercicio de un derecho constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de julio de 2021, el señor Carlos Miguel Andrade Sellán, en su calidad de gerente general de la Cooperativa de Producción y Comercialización La Clementina, Trabajadores Propietarios “COOPROCLEM” (“**demandante**” o “**cooperativa accionante**”) presentó una acción de protección¹ en contra del Servicio de Rentas

¹ Causa 09201-2021-02528. En su demanda, COOPROCLEM señaló que participó en el remate público efectuado por el Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, dentro del proceso coactivo No. RLS-03855-2012, donde su postura fue la ganadora. Por consiguiente, señaló que, mediante providencia No. RLS-COAPGCC-13-02971 de 20 de diciembre de 2013, se adjudicó a favor de COOPROCLEM tres lotes de terreno de la hacienda La Clementina y se realizó la transferencia de dominio. Señaló que, en los meses de julio y agosto del año 2015, la Unidad Ejecutora del Ministerio de Agricultura y Pesca, llevó a cabo el programa SIGTIERRAS (SINAT), como un sistema integrado de administración eficiente de la tierra, dentro del cual se realizó el levantamiento planimétrico de la hacienda La Clementina, que fue registrado en la Dirección Técnica de Geomática, Avalúos y Catastros del Municipio de Babahoyo. Posteriormente, mediante comunicado emitido el 26 de julio de 2016, suscrito por Diana Cedeño, en calidad de Directora Técnica de Avalúos y Catastros del Municipio de Babahoyo, se establecieron diferencias entre los Certificados de Avalúos y Catastros y el Levantamiento Planimétrico otorgado por SIGTIERRAS, en cuanto a las hectáreas de los lotes adjudicados. Asimismo, agregó que la empresa AGROMAPS realizó el servicio de levantamiento en el que constató que existe un faltante de 981,73 hectáreas. En razón de lo mencionado, COOPROCLEM contrató un topógrafo para que realice un plano en el que registre los linderos; quien concluyó que el faltante total es de 990,12 hectáreas. Adicionalmente, sostuvo que también existen equipos que se encontraban dentro del listado del acta de entrega-recepción de 26 de diciembre de 2013, y que no fueron recibidos en su totalidad. Para el efecto, se realizó un peritaje de avalúo de los bienes

Internas (“SRI”) y de la Procuraduría General del Estado (“PGE”). En su demanda, impugnó el oficio 1090012018OCA002474 (“acto impugnado”) expedido el 16 de marzo de 2018,² por considerar que se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la propiedad, y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva.

2. En sentencia de 02 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad Judicial”), negó la acción de protección por improcedente, al considerar que el oficio impugnado era susceptible de ser impugnado en la vía judicial ordinaria y, por lo tanto, la vía constitucional no era la adecuada para atender su pretensión. Contra esta decisión, el SRI interpuso recurso de aclaración, que fue negado por extemporáneo mediante providencia de 23 de septiembre de 2021. Por su parte, la demandante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante escrito presentado el 17 de enero de 2022, el señor Carlos Miguel Andrade Sellán, en calidad de gerente general de la demandante, indicó que, mediante escritura pública de 14 de enero de 2022, cedió sus derechos litigiosos a la compañía Koval Management Kovmanag S.A. (“KOVMANAG”), respecto de la acción de protección 09201-2021-02528.
4. El 20 de enero de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“Corte Provincial”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primer nivel, declaró la vulneración de los derechos a la propiedad, al

de la hacienda, en el cual se verificó los bienes faltantes. Señaló que el 27 de febrero de 2018, COOPROCLEM presentó un reclamo ante el Jefe de Coactivas del SRI, que fue negado mediante Oficio 1090012018OCA002474. Como pretensión en su demanda de acción de protección, COOPROCLEM solicitó que: 1) se acepte la acción de protección, 2) se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la propiedad y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva; y 3) (como reparación integral) se deje sin efecto el oficio impugnado, se ordene al SRI que restituya, mediante nota de crédito por concepto de “reparación económica”, el monto relativo a la diferencia de hectáreas que no recibió, cuyo “impacto económico” es de USD \$4'797.795,68 y, por último, se ordene al juez constitucional el cumplimiento de las medidas de reparación integral.

² El acto impugnado fue emitido por el economista Juan Miguel Avilés Murillo, en calidad de director zonal 8 del Servicio de Rentas Internas, en el cual se niega el reclamo presentado el 27 de febrero de 2018, por las diferencias existentes entre la cantidad de hectáreas contenidas en el auto de adjudicación con las cantidades de hectáreas que constaban realmente en los solares cuando fueron adjudicados. El reclamo fue negado por las siguientes consideraciones: “1. El Servicio de Rentas Internas ni su Recaudador Especial son responsables de la entrega de los bienes adjudicados; 2. El Servicio de Rentas Internas ni su Recaudador Especial han ostentado la calidad de vendedores de la Hacienda La Clementina, y, en consecuencia, no han recibido dineros a modo de pago del “precio” fijado por ella. 3. La Cooperativa de Producción y Comercialización La Clementina, Trabajadores Propietarios COPROCLEM no ha justificado la calidad necesaria para reclamar la restitución de valor alguno, por cuanto no es actualmente el titular del dominio del referido bien inmueble. 4. Los avalúos y peritajes que se realicen fuera del procedimiento de ejecución y sin la conducción del Recaudador Especial, no le son oponibles a la Administración 5. Sin perjuicio de la insuficiente calidad que tiene el compareciente, la pretensión es extemporánea.”

debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica y, como reparación integral, dispuso dejar sin efecto el acto impugnado y estableció una reparación económica y garantías de no repetición.³ El SRI solicitó aclaración, que fue rechazada mediante providencia de 24 de mayo de 2022.

5. El 27 de mayo de 2022, el SRI (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de enero de 2022 emitida por la Corte Provincial.
6. Mediante sorteo electrónico de 03 de agosto de 2022, la sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
7. El 23 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción presentada y solicitó el informe de descargo a las autoridades judiciales accionadas, concediéndoles el término de diez días para tal efecto, a partir de su notificación; lo cual fue cumplido el 25 de octubre de 2022.
8. El 12 de diciembre de 2024, el Pleno de este Organismo aprobó la priorización de la causa.⁵
9. En auto de 25 de noviembre de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y convocó a los sujetos procesales a audiencia pública, la cual tuvo lugar el 02 de diciembre de 2024, con la presencia de la entidad accionante, la PGE y KOVMANAG.

2. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con

³ Con relación a la reparación integral económica la Corte Provincial dispuso que: “Ante la imposibilidad del SRI de restituir las 990,466 hectáreas faltantes por encontrarse en poder de terceros, con el objeto de restablecer a la víctima a la situación anterior a la vulneración de los derechos constitucionales por el daño causado, este órgano judicial dispone: a) Que los valores, referentes a las hectáreas faltantes, sean determinados en el Tribunal Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; b) Que, una vez que se haya determinado los valores que deban cancelar al legitimado activo, el SRI deberá emitir mediante nota de crédito, el valor que se determine en el Tribunal Contencioso Administrativo (...) que se deberá considerar a la Compañía Koval Management Kovmanag S.A., titular de los derechos litigiosos conforme consta en la escritura pública de cesión de derechos que ha sido agregado al proceso. Para lo cual la nota de crédito referida deberá ser emitida a nombre de esta Compañía.” Adicionalmente, como medida de no repetición, ordenó que el “SRI, para adjudicaciones futuras, debe sanear el bien objeto de la adjudicación para que no existan ningún tipo de inconvenientes con los adjudicatarios (...).”

⁴ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz.

⁵ La causa fue priorizada con base en los numerales 4 y 7 del artículo 5 de la Resolución 003-CCE-PLE-2021, emitida por este Organismo.

fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

11. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (CRE, art. 76 num. 7 lit. l); a la seguridad jurídica (CRE, art. 82); y, a la defensa, en sus elementos de contar con el tiempo y medios adecuados para su preparación y a ser juzgado por juez competente (CRE, art. 76 num. 7 lits. a), b) y k).
12. Sobre la vulneración al derecho a la *seguridad jurídica*, manifiesta que los jueces de la Corte Provincial procedieron en contravención de los artículos 40 numeral 3 y 42 numeral 5 de la LOGJCC, por cuanto se alejaron de su papel de autoridad jurisdiccional garantista de derechos, rebasaron sus facultades y, más que declarar una vulneración de derechos, resolvieron la existencia de un derecho. En adición, señala varias sentencias de este Organismo⁶ en las que existió un pronunciamiento sobre el derecho a la propiedad que, a su criterio, ratifican que en el ámbito constitucional no se debe discutir cuestiones propias de la justicia común.
13. Agrega que la acción de protección no es el mecanismo idóneo para la declaración de derechos a favor de la demandante, ya que en el ámbito tributario y administrativo existen las vías en las que aquella podía actuar elementos probatorios que le habría permitido a la justicia ordinaria el determinar si existe una posesión ilegítima de sus bienes y la persona responsable del saneamiento de los vicios que afectan su propiedad.
14. Con relación a la *garantía de ser juzgado por el juez competente*, señala que el problema jurídico planteado por la demandante debía resolverse en la esfera contencioso administrativa tributaria, ya que la jurisdicción contenciosa habría determinado el responsable del saneamiento del bien y, de haberse atribuido aquello a la administración tributaria, se habría ordenado también “la modificación de los actos administrativos involucrados, a fin de subsanar el acto lesivo”. No obstante, al haberse abordado una cuestión de la justicia ordinaria en una garantía constitucional, se está permitiendo que se obtengan “prerrogativas económicas que no son coincidentes con el contexto constitucional de la ‘reparación’”.

⁶ Menciona las sentencias 1916-16-EP/21, 146-14-SEP-CC, 135-17-SEP-CC y 832-20-JP/21.

15. En cuanto a la *garantía de contar con el tiempo y medios oportunos para ejercer el derecho a la defensa*, señala que la decisión de la Corte Provincial se fundamenta en hechos que no eran ciertos al momento de la emisión de la sentencia y, además, en un elemento probatorio (peritaje) sobre el que el SRI no ejerció su derecho a la contradicción, ya que no fue sustentado oralmente por el perito que lo elaboró.

16. Sobre la *garantía de motivación*, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada:

[...] no cumple con el estándar de suficiencia, ya sea porque no aborda con razonamiento jurídico sobre la pertinencia de que la acción propuesta por COOPROCLEM efectivamente corresponde a la esfera constitucional; ya porque en la solución del problema jurídico, efectúa afirmaciones fácticas que no provienen de hechos establecidos en el proceso y finalmente porque le atribuye la responsabilidad al ente de administración pública, sin valorar su condición de ente recaudador de tributos y no como propietario del bien objeto de la controversia.

17. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de los derechos en cuestión y se dispongan las reparaciones que sean necesarias.

3.2 Argumentos de la Corte Provincial

18. En lo principal, los jueces de la Corte Provincial señalaron que “la sentencia dictada no es arbitraria, es en base a un estudio de las pruebas aportadas y alegadas por las partes en audiencia y dando cumplimiento a lo que dispone jurisprudencia vinculante N° 001-16-PJO-CC pronunciada por la Corte Constitucional el 22 de marzo del 2016”.

3.3 Argumentos de la parte actora de la acción de protección de origen

19. Mediante escrito presentado el 20 de diciembre de 2024, KOVMANAG refirió que el SRI no ha probado que entregó sin gravamen y de forma íntegra el inmueble adjudicado y que el problema jurídico del caso gira en torno a “las violaciones resultantes del hecho de que el terreno no se entregara materialmente completo y libre de todo gravamen (como asegurara el SRI, y como tenía la obligación constitucional de hacerlo)”.

20. En cuanto a la vulneración del derecho a la propiedad, sostiene que:

[1]a enorme porción de terreno que no fue entregada por parte del SRI al adjudicatario legalmente constituido (cosa debida a acciones y omisiones de la propia entidad) y la total ausencia de compensación (por medios legales) han dado como resultado una forma indirecta, subrepticia, de facto, de confiscación (cosa proscrita por la Constitución de la República, art. 323) (énfasis del texto original eliminado).

21. Sobre el derecho a la motivación, KOVMANAG indica que en la acción de origen no se pretendió la declaratoria de la titularidad de un derecho de dominio sobre un bien, ya que esto fue realizado en la adjudicación emitida por el SRI; lo que se reclamó, agrega, fue la violación de varios derechos constitucionales, entre otros, el derecho a la no confiscación, mas no se trataba de un juicio de linderos o similares.
22. Finalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que:

La confiscación indirecta, subrepticia, de facto, que del acto del Servicio de Rentas Internas resulta (proscrita por el art. 323 CRE: “Se prohíbe toda forma de confiscación”) da lugar a que se configure también la violación al derecho a la seguridad jurídica, que implica la interdicción de la arbitrariedad por parte de las autoridades públicas en sus actuaciones; en este caso, con relación a la privación de la propiedad de un bien.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁷
24. Analizada la demanda presentada por el SRI, se constata que, con relación a la seguridad jurídica, la garantía de motivación y la garantía de ser juzgado por el juez competente (párrafos 12, 13, 14 y 16 *ut supra*), sus alegaciones se centran en una potencial manifiesta improcedencia de la garantía constitucional jurisdiccional, al haber declarado la existencia del derecho de la cooperativa accionante al cálculo y restitución, mediante nota de crédito, de los montos correspondientes a la diferencia de las hectáreas adjudicadas a su favor y las que fueron en efecto entregadas. Con base en lo indicado, este Organismo estima que el derecho más apropiado para responder este cargo es la seguridad jurídica. De modo que, en observancia del principio de eficiencia procesal y a fin de evitar la reiteración argumental, esta Corte responderá los cargos exclusivamente a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haber resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente?**
25. Por otro lado, en cuanto a las alegaciones relativas al derecho a la defensa (párrafo 15 *ut supra*), se encuentra que estas se refieren a que la sentencia impugnada se basó en hechos inverosímiles y en un medio probatorio de carácter pericial que no fue contradicho, ya que no fue sustentado de manera oral por el perito. Al respecto, esta Corte estima apropiado reconducir estos cargos al problema jurídico que se plantea a

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

continuación: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la defensa porque resolvió con base en medios probatorios sobre los que la entidad accionante no ejerció su derecho a la contradicción?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haber resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente?

26. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “[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”.
27. Por su parte, este Organismo ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.⁸ En adición, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁹
28. Sobre la base del derecho a la seguridad jurídica, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben velar por que las mismas cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales.¹⁰ En virtud de este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, esto es, que cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales, al tenor de su objeto específico, ámbito de protección, y principios rectores. Por ende, no pueden resolver respecto a cuestiones ajenas al objeto de la garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, pues esto implicaría que la actuación judicial se aparte de sus competencias y, consecuentemente, invada las atribuciones exclusivas de la justicia ordinaria.¹¹

⁸ CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

⁹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁰ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; sentencia 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71; y, sentencia 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, pág. 12.

¹¹ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 62-64; 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 68-71; 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25; 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, p. 12.

29. En este sentido, a través de la sentencia 2006-18-EP/24,¹² la Corte identificó que las autoridades judiciales incurren en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica al aceptar una garantía constitucional jurisdiccional pese a su manifiesta improcedencia. No obstante, cabe resaltar que esta determinación sobre la manifiesta improcedencia de una demanda específica debe realizarse a través de un análisis obligatorio caso a caso —sobre sus fundamentos y pretensiones, así como su relación con el objeto, alcance, y preceptos de la garantía constitucional—, mas no de manera automática frente a la presentación de una acción concreta.
30. De igual manera, en la sentencia 2539-18-EP/24 se estableció un recuento de causas en las que se ha determinado que las acciones de protección son improcedentes, al ventilarse —en el marco de estas— asuntos netamente civiles y patrimoniales, y respecto de la desnaturalización de estos procesos. Entre ellas se encuentran las sentencias 1178-19-JP/21,¹³ 1357-13-EP/20,¹⁴ 1101-20-EP/22,¹⁵ y 446-19-EP/24.¹⁶
31. Al efecto, de conformidad con los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, la acción de protección tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”. Por lo que, las autoridades judiciales que conocen una acción de protección deben limitarse a verificar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sin que les corresponda resolver controversias ajenas a la esfera

¹² CCE, sentencia 2006-18-EP/24 (protección laboral reforzada de mujeres embarazadas con nombramientos provisionales), 13 de marzo de 2024, párr. 38.

¹³ En cuanto a la posibilidad de analizar el derecho a la propiedad en el ámbito constitucional, esta Corte ha establecido que esto es viable siempre que los hechos que involucren dicho derecho superen las características típicas de la legalidad. Es decir, cuando no puedan ser completamente resueltos a través de los procedimientos y normas legales y, por lo tanto, requieran un examen constitucional más profundo que vaya más allá de lo meramente técnico o procedimental.

¹⁴ En el marco de una causa por el cobro de una serie de cheques, la Corte concluyó que la acción de protección interpuesta no estaba enfocada en la defensa de derechos constitucionales. En su lugar, la empresa actora (Galcomex) acudió a la justicia constitucional para pedir que se ordenara a otra entidad privada (Banco Internacional) procesar unos cheques conforme a la normativa que la empresa creía aplicable. Esta solicitud tenía un carácter claramente civil.

¹⁵ Respecto de la extinción de una obligación derivada de una relación contractual, ya que las disputas por el incumplimiento de una obligación contractual deben resolverse mediante los mecanismos ordinarios previstos en la normativa sustantiva y procesal correspondiente. Sin embargo, de manera excepcional, estas relaciones pueden generar violaciones a derechos con contenido estrictamente constitucional. En una relación comercial, si una empresa considera que una entidad financiera de derecho privado no cumplió con una norma del ordenamiento jurídico, puede exigir al Estado su cumplimiento a través de los mecanismos apropiados. No obstante, este desacuerdo sobre la aplicación de normas entre dos personas jurídicas de derecho privado no implica automáticamente una violación a la seguridad jurídica que pueda ser protegida mediante una acción de protección.

¹⁶ En el marco de controversias sobre derechos de propiedad intelectual relacionadas con el diseño de un producto, esta Corte determinó la improcedencia de la acción puesto que la parte accionante no buscaba proteger una dimensión constitucional de los derechos de propiedad intelectual. En cambio, intentaba utilizar las medidas cautelares constitucionales como un mecanismo para impugnar una decisión administrativa con la que no estaba de acuerdo, en un asunto de naturaleza comercial y técnica.

constitucional, ya que, lo contrario implica afectar la estructura jurisdiccional del Estado y se desconocería la garantía institucional que representa la Función Judicial.¹⁷

32. En el caso concreto, la cooperativa accionante de la garantía de origen alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la propiedad y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva, pues consideraron que el SRI debía restituirles el valor proporcional relativo a las hectáreas que, a su criterio, no fueron entregadas a pesar de que constaban en el auto de adjudicación como parte de los tres lotes de la hacienda La Clementina.
33. En su demanda de acción de protección, los miembros de la cooperativa accionante sostuvieron que el SRI les provocó un gravamen irreparable porque no recibieron los lotes de la hacienda La Clementina según lo detallado en el auto de adjudicación emitido por dicha entidad, por lo que se debía considerar lo previsto en el artículo 1753¹⁸ del Código Civil, y señalaron:

Por lo visto, **la cuantificación del perjuicio** conlleva la restitución del precio equivalente al hectareaje y bienes faltantes que no se encuentran en la Hacienda La Clementina, es decir, corresponde la restitución del precio de la fracción de terreno que fue adjudicada a la Cooperativa, pero faltante al momento de realizar el levantamiento topográfico porque pertenece a terceros [...] [énfasis añadido].”

34. Como pretensión, en lo esencial, solicitaron que se deje sin efecto el acto impugnado y que:

[s]e ordene que el Servicio de Rentas Internas restituya a favor de mi representada, mediante nota de crédito desmaterializada por concepto de “reparación económica” por la vulneración de los derechos constitucionales, el monto correspondiente que se tiene que fijar obligatoriamente con base en el informe pericial elaborado el 28 de abril de 2021, por el Ing. Madison Alvarado Flores, perito acreditado por el Consejo de la Judicatura [...], en el cual determinó una diferencia de área de terreno de 990,4664 hectáreas que no recibió mi representada al momento de la transferencia de dominio por medio del auto de adjudicación [...] cuyo valor por el impacto económico del área afectada asciende a la cantidad de **\$4.797.795,68** [énfasis del texto original].

35. En vista de lo anterior, pese a que alegaron la supuesta vulneración de sus derechos, la cooperativa accionante tuvo como pretensión que el juez constitucional ordene el

¹⁷ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, párr. 54.

¹⁸ Código Civil, artículo 1753: “La venta de una cosa que al tiempo de perfeccionarse el contrato se supone existente y no existe, no surte efecto alguno.

Si faltaba una parte considerable de ella al tiempo de perfeccionarse el contrato, podrá el comprador, a su arbitrio, desistir del contrato, o darlo por subsistente, abonando el precio a justa tasación.

El que vendió a sabiendas lo que en el todo o en una parte considerable no existía, resarcirá los perjuicios al comprador de buena fe”.

cálculo de los supuestos perjuicios que les causó la diferencia entre las hectáreas que constaban en el auto de adjudicación emitido por el SRI y las que recibieron materialmente una vez que se les hizo la entrega de la hacienda La Clementina. De hecho, esta Corte identifica lo siguiente en su demanda de acción de protección:

[...] ante este escenario jurídico, que le impide a los cooperados y socios, usar, gozar y disponer libremente de los respectivos lotes de terrenos, mi representada presentó, el 27 de febrero de 2018, un reclamo al Servicio de Rentas Internas para que, una vez se constate que no se le entregó la cantidad de hectáreas adjudicadas, esta institución pública realice una valoración de los bienes no entregados y se disminuya el precio pagado, devolviéndose lo correspondiente al faltante.

- 36.** De lo expuesto, este Organismo encuentra que la intención evidente de la demandante, al presentar la acción de protección, fue que se ordene un cálculo y posterior pago, por parte del SRI, de una suma de dinero por las supuestas diferencias entre las hectáreas del terreno adjudicadas y las efectivamente recibidas a propósito del remate público de la hacienda La Clementina. Es decir, plantearon que un juez constitucional revise el auto de adjudicación y lo entregado por un depositario judicial, verifique el hectareaje detallado en varios documentos técnicos y constate la existencia de las diferencias alegadas para ordenar el pago, por medio de una nota de crédito, de un monto de dinero que subsane lo correspondiente a las inconsistencias de las hectáreas de la hacienda La Clementina. Todo aquello, en el marco de una garantía jurisdiccional como lo es la acción de protección.
- 37.** Ahora, con respecto a las pretensiones antedichas, los jueces provinciales aceptaron el recurso de apelación, declararon la vulneración de los derechos invocados por la demandante y dictaron las siguientes medidas de reparación:

14.4. Como reparación integral: Dejar sin efecto el acto impugnado contenido en el Oficio No.1090012018OCOA002474 de fecha 16 de marzo de 2018, expedido por el Ec. Juan Avilés Murillo, director zonal 8 del Servicio de Rentas Internas, por lo tanto, se deberá oficiar al SRI, de esta medida para precautelar los derechos del legitimado activo.- **14.5.** Como reparación económica: Ante la imposibilidad del SRI de restituir las 990,466 hectáreas faltantes por encontrarse en poder de terceros, con el objeto de restablecer a la víctima a la situación anterior a la vulneración de los derechos constitucionales por el daño causado, este órgano judicial dispone: a) Que los valores, referente a las hectáreas faltantes, sean determinados en el Tribunal Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; b) Que, una vez que se haya determinado los valores que deban cancelar al legitimado activo, el SRI deberá emitir mediante nota de crédito, el valor que se determine en el Tribunal Contencioso Administrativo -por haberlo así solicitado el legitimado activo en la demanda y fundamentación del recurso de apelación- por lo ,que se deberá considerar a la Compañía Koval Management Kovmanag S. A., titular de los derechos litigiosos conforme consta en la escritura pública de cesión de derechos que ha sido agregado al proceso. Para la cual la nota de crédito referida deberá ser emitida a nombre de esta Compañía.- **14.6.** Como reparación de no repetición: Se dispone que el

SRI, para adjudicaciones futuras, debe sanear el bien objeto de la adjudicación para que no existan ningún tipo de inconvenientes con lo adjudicatarios (sic).

38. Para resolver lo anterior, la Corte Provincial argumentó:

[...] existió una privación arbitraria de bienes, por lo cual la legitimada activa, no pudo ni antes ni después, acceder a las hectáreas antes indicada, ya que existe posesionarios, que impide que la Cooperativa pueda cumplir con sus fines relacionados con la producción y comercialización agropecuaria y forestal, esto es las 990 hectáreas con 446 metros de terreno, que la Cooperativa se encuentra impedida de usar, gozar y disponer sobre los bienes adjudicados de buena fe, por parte del SRI.- De tal manera, al negarse la restitución de los valores pagados por le legitimada activa por los bienes que fueron adjudicados y no accedidos, se puede versar en una confiscación, lo cual está prohibido por nuestro ordenamiento jurídico, pues, se tornaría inconstitucional, y atentaría contra la seguridad jurídica y bloque constitucional impartido en el país (sic).

39. De igual manera, la judicatura accionada indicó:

[...] es importante situar la controversia en la sustanciación de un proceso coactivo, dentro del cual, el Servicio de Rentas Internas se encontraba en la obligación de entregar lo contenido en el auto de adjudicación por medio del cual se perfeccionó la transferencia de dominio de tres lotes de terreno, cada uno con Códigos Catastrales, con una dimensión total de doce mil ochenta y cinco hectáreas con cincuenta y dos metros (12.085,52), pagadas en su totalidad por el valor equivalente a cada hectárea, es decir, la Cooperativa no tuvo conocimiento por parte del Servicio de Rentas Internas al momento de participar en el remate, que la totalidad de hectáreas adjudicadas no podían ser utilizadas para sus fines sociales, en función que la institución pública accionada no cumplió con su obligación de poner en conocimiento el estado actual de los bienes adjudicados.

40. Como se indicó previamente, en la presente causa, la demanda de acción de protección se dirigió a que un juez constitucional determine la presunta existencia de diferencias relativas a las hectáreas de un bien adjudicado frente a las materialmente entregadas, para que, con fundamento en aquello, se ordene la restitución de una parte de lo pagado por la cooperativa adjudicataria de la hacienda La Clementina. Esta pretensión, a criterio de esta Corte, no implica un pronunciamiento sobre una supuesta vulneración del derecho a la propiedad u otro -de la demandante- respecto de la hacienda la Clementina, sino sobre si la cooperativa accionante tenía derecho a obtener un resarcimiento de carácter pecuniario (devolución de dinero) como consecuencia de la determinación de una diferencia entre las hectáreas efectivamente recibidas versus las hectáreas pagadas de acuerdo a la documentación de adjudicación de la hacienda La Clementina. En consecuencia, esta pretensión resulta manifiestamente improcedente en el marco de una acción de protección, pues la resolución de una controversia de esa naturaleza requiere de un juez especializado que, primero, declare la existencia o no de dichas diferencias a partir de un análisis probatorio técnico que no podía realizarse en una acción de protección y, luego, determine si producto de ello correspondía efectuar una devolución de tierras o pago y quién era el responsable de aquello.

41. A esto se suma el hecho de que, del expediente se desprende que COOPROCLEM realizó una cesión de sus derechos litigiosos de la acción de protección de origen a favor de KOVMANAG, lo cual evidencia también que la expectativa de sus pretensiones era esencialmente de carácter pecuniario. Al respecto, el artículo 1852 del Código Civil establece que se cede un derecho litigioso cuando el objeto directo de la cesión es el evento incierto de la litis, del cual no se hace responsable el cedente. Por lo que, los jueces de la Corte Provincial no consideraron tampoco que resulta ajeno a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales que una persona -en este caso COOPROCLEM- active una garantía jurisdiccional, en la cual alegue una vulneración de derechos constitucionales, y luego ceda sus derechos litigiosos a una persona jurídica distinta para que reciba la reparación integral en caso de aceptarse el recurso de apelación. Debe quedar claro que la cesión de derechos litigiosos no es una figura prevista para las garantías jurisdiccionales, ya que los derechos constitucionales, cuya protección se busca a través de ellas, no son transigibles y, por lo tanto, no son susceptibles de ser cedidos o trasladados a una persona distinta de quien alegue ser la víctima de una vulneración de derechos constitucionales, pues la reparación integral no tiene un fin pecuniario sino exclusivamente la restitución del ejercicio de un derecho constitucional.
42. De lo expuesto, esta Corte considera que, el determinar la restitución de más de 990 hectáreas y que -ante su imposibilidad- corresponde el cálculo del monto de dinero a ser restituido a KOVMANAG, en razón de haber declarado la supuesta diferencia del hectareaje del inmueble adjudicado producto del remate, implicó un alejamiento de los jueces provinciales de sus competencias constitucionales en el marco de una acción de protección; ya que las autoridades judiciales accionadas dieron paso a una pretensión que resultaba manifiestamente improcedente. En consecuencia, este Organismo determina que esta actuación conllevó que los jueces provinciales se aparten de sus competencias constitucionales en una acción de protección, desconociendo la finalidad de las garantías jurisdiccionales -según lo previsto en el artículo 6 de la LOGJCC- y resolviendo asuntos ajenos al ámbito del derecho constitucional.
43. Por lo expuesto, se encuentra que la actuación judicial de la Corte Provincial se apartó del objeto y ámbito de protección de la acción de protección, establecidos en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC.
44. Ahora bien, como se ha realizado en otros casos,¹⁹ por cuanto esta Corte ha concluido que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, ya que a los jueces accionados les correspondía declarar la improcedencia de la acción ante las

¹⁹ CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 80; y, CCE, sentencia 948-17-EP/23 (Comuna Engabao), 20 de diciembre de 2023, párr. 87.

pretensiones planteadas por la cooperativa accionante del proceso de origen, no resulta necesario dar contestación a un problema jurídico relativo a un asunto suscitado en la sustanciación de una acción de protección improcedente (ver, sección 4 *ut supra*).

5. Reparación integral

45. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, debe ordenarse la reparación integral del daño causado. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y que requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.²⁰
46. En este caso, declarada la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, correspondería dejar sin efecto la sentencia impugnada y todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de esta.
47. Además, lo habitual sería ordenar el reenvío de la causa a otros jueces de segunda instancia a fin de que conozcan nuevamente el recurso de apelación interpuesto. Sin embargo, la Corte determinó que la acción de protección no es la vía adecuada para declarar el derecho a la restitución de dinero a propósito del cuestionamiento del hectareaje de un bien adjudicado, que fue lo pretendido por la demandante del proceso de origen. Por ende, la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión de la parte actora de la acción de protección. En supuestos como este, en los que la sentencia de esta Corte determina en su totalidad el contenido de la eventual decisión de reemplazo, se ha establecido que el reenvío deviene inútil.²¹ Por lo que, en este caso, dado que la única decisión posible a la que podría llegar una sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión formulada en la demanda de la acción de protección, no se dispone el reenvío; tomando en cuenta, además, que la sentencia de primer nivel (que no fue impugnada en la demanda de acción extraordinaria de protección), precisamente resolvió rechazar la garantía de origen por ser improcedente.
48. Por cuanto este Organismo determinó la manifiesta improcedencia de la acción de protección y, en consecuencia, se dejó sin efecto la sentencia de segundo nivel – impugnada–, las medidas de reparación otorgadas en esta tampoco subsisten. Por consiguiente, corresponde dejar sin efecto la emisión, por parte del SRI, de la (s) nota

²⁰ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147; CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; y, CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 80.

²¹ CCE, sentencias 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; CCE, sentencia 948-17-EP/23 (Comuna Engabao), 20 de diciembre de 2023, párr. 89; y, CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 82.

(s) de crédito a favor de KOVMANAG²²; lo que tuvo lugar con base en lo ordenado en la sentencia impugnada.

49. Ahora bien, debido a que se ha constatado que la nota de crédito fue emitida por la entidad accionante, esta Corte dispone que el SRI ejecute todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para asegurar la reversión de la (s) nota (s) de crédito y la recuperación de los montos que KOVMANAG o quien corresponda haya utilizado a su favor -en declaraciones y/o demás operaciones fiscales o tributarias- en razón de la(s) nota(s) de crédito referida(s). Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 2012-22-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia dictada el 20 de enero de 2022 por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y toda actuación posterior destinada al cumplimiento de dicha sentencia, incluyendo la fase de ejecución sustanciada por el juez de primer nivel, así como la emisión de la (s) nota (s) de crédito emitida (s) por el SRI para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de la Corte Provincial.
4. **Disponer** al SRI que, de manera inmediata, ejecute todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para asegurar la reversión de la (s) nota (s) de crédito y recupere los montos que KOVMANAG o quien corresponda haya utilizado a su favor -en declaraciones y/o demás operaciones fiscales o tributarias- en razón de la(s) nota (s) de crédito referida(s). Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

²² En la audiencia pública, el SRI reconoció que se emitieron notas de crédito por casi siete millones de dólares de los Estados Unidos de América, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia impugnada.

- 4.1 El SRI deberá informar de forma trimestral a la Corte Constitucional del Ecuador sobre el cumplimiento de esta medida.
5. Como todas las decisiones de esta Corte, la presente sentencia tiene efectos vinculantes y es de cumplimiento obligatorio.
6. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2012-22-EP/25**VOTO SALVADO****Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 2012-22-EP/25 (“**sentencia**”), aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 16 de enero de 2025, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia pues, a pesar de que coincido con gran parte de la argumentación, tengo razones que me llevan a apartarme de su decisión.
2. En el año 2013, el Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”) embargó en un procedimiento coactivo la hacienda La Clementina, perteneciente al Grupo Noboa, para satisfacer una serie de obligaciones tributaria impagas. Los trabajadores del conglomerado formaron la Cooperativa de Producción y Comercialización La Clementina, Trabajadores Propietarios (“**COOPROCLEM**”), en aras de hacerse del dominio de las más de 12 mil hectáreas de terreno ubicadas en el cantón Babahoyo. En efecto así lo hicieron, y a través de un crédito otorgado por la Corporación Financiera Nacional (“**CFN**”), COOPROCLEM logró comprar la hacienda La Clementina en el remate producto del embargo mencionado.¹
3. El presente conflicto surge de que existiría una diferencia significativa (aproximadamente de 900 hectáreas) entre las hectáreas formalmente adjudicadas en el remate y las hectáreas materialmente recibidas por los 1.800 trabajadores. COOPROCLEM manifestó esta diferencia en un reclamo administrativo presentado ante el SRI, recibiendo una respuesta negativa. Posteriormente, presentó una acción de protección alegando que fue víctima de una confiscación implícita toda vez que recibió menos de lo que debió haber recibido, y de que el SRI no estaba dispuesto a hacer algo al respecto. Con ese fundamento, sostuvo que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en su garantía de la motivación, a la propiedad y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva.
4. En primera instancia, la Unidad Judicial negó la acción de protección por considerarla improcedente. La Corte Provincial, por su parte, aceptó el recurso de apelación presentado por COOPROCLEM. Declaró vulnerados los derechos a la propiedad, al

¹ Posteriormente, COOPROCLEM fue incapaz de pagar lo adeudado a la CFN, por lo que terminó perdiendo la propiedad de la hacienda bananera, ya que en diciembre de 2021 la CFN declaró vencido el crédito.

debido proceso en su garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Como medidas de reparación integral, estableció una reparación económica a ser cuantificada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, sobre la base de la diferencia que hubiere en las hectáreas adjudicadas y recibidas, además de ciertas garantías de no repetición. En contra de esa decisión, el SRI presentó una acción extraordinaria de protección que fue aceptada por la Corte Constitucional, declarándose la vulneración del derecho a la seguridad jurídica toda vez que se habría aceptado un recurso de apelación de una demanda que habría sido manifiestamente improcedente.

5. Respecto de esta decisión, empezaré exponiendo aquellos aspectos en los que coincido con la fundamentación de la Corte, para luego desarrollar los argumentos que me alejan definitivamente de ella.
6. En primer lugar, me parece imperativo reconocer que la acción de protección no sería la vía adecuada para resolver este conflicto. Una de las particularidades de la justicia constitucional frente a la justicia ordinaria es la manera en que opera el principio de celeridad procesal, consagrado en el artículo 4 numeral 11 literal b de la LOGJCC, a lo que se suma la naturaleza sencilla, rápida y eficaz de esta acción, reconocida en el artículo 86 de la Constitución y en el artículo 8 de la LOGJCC. No pretendo insinuar que la justicia ordinaria no deba también procurar celeridad. Pero sí resalto que la acción de protección, al estar diseñada para la tutela eficaz de los derechos, se distingue por su celeridad, al punto que no ofrece espacios y procedimientos apropiados para cuestiones que exijan valoraciones técnicas o probatorias complejas.
7. Toda vez que a través de una acción de protección no es posible declarar derechos, sino únicamente tutelar derechos que a una persona le son inherentes (lo que debería ser evidente), la actividad probatoria es razonablemente flexible y se ciñe por reglas específicas de la carga de la prueba, que además deben realizarse en tiempos muy breves. Así, según el artículo 13 de la LOGJCC, la demanda deberá ser calificada dentro de las veinticuatro horas desde su presentación. En el mismo auto de calificación, debe señalarse una fecha y hora para la audiencia, y esta debería tener lugar máximo tres días después de la calificación de la demanda. Antes de la audiencia, el procedimiento no exige la presentación de una contestación escrita de la demanda. La actividad probatoria se realiza en la audiencia, junto con los alegatos de las partes. Según el artículo 14 de la LOGJCC, una vez que la jueza o juez forma su criterio sobre la violación de derechos, en la propia audiencia dicta la sentencia en forma verbal, y sólo entonces concluye la audiencia. Si bien según el artículo 14 de la LOGJCC es posible que la autoridad suspenda la audiencia para la práctica de ciertas pruebas, esta es una facultad excepcional, y la jueza o juez debe reinstalar la audiencia a la brevedad posible para anunciar su sentencia.

8. De tal manera, es claro que otros procesos judiciales presentan mejores facultades para el debate, contradicción y práctica de pruebas que la acción de protección. Por lo tanto, una pretensión que consista en determinar detenidamente la diferencia de hectáreas entre la adjudicación formal de un predio y la adjudicación material del mismo, como parte de la fase de ejecución de un remate, reviste de una complejidad probatoria para la cual un proceso tan sencillo y expedito como la acción de protección no está diseñado.
9. COOPROCLEM, en la acción de protección, alegó que hubo una diferencia entre las hectáreas jurídicamente transferidas y materialmente recibidas. Con ánimo de probarlo, introdujo como elementos probatorios, entre otros varios, (i) un informe pericial acerca del avalúo de maquinaria que supuestamente había sido perdida, (ii) un informe pericial acerca de la supuesta medida exacta de la hacienda La Clementina en comparación con lo que fue recibido materialmente, y (iii) un documento con la metodología de levantamiento predial rural del cantón Babahoyo. Estas cuestiones probatorias complejas, que involucran disquisiciones topográficas de un predio de más de 12.000 hectáreas², difícilmente podrán ser evaluadas detenidamente en una acción de protección que exige a la autoridad judicial calificar la demanda en veinticuatro horas, convocar a audiencia en máximo tres días desde que notificó el auto en el que calificó la demanda, y emitir su decisión en la misma audiencia.
10. A esto debo añadir que, de haber habido alguna duda sobre si la vía indicada para resolver este conflicto era la constitucional, toda duda fue disipada por el hecho de que COOPROCLEM cedió los derechos litigiosos de la acción de protección mencionada a un tercero. La cesión de derechos litigiosos es una figura que, por decir lo menos, resulta ajena al espíritu de una garantía jurisdiccional que pretende proteger y tutelar derechos fundamentales inherentes al ser humano. La cesión de derechos litigiosos ocurre, según el artículo 1852 del Código Civil, “cuando el objeto directo de la cesión es el evento incierto de la *litis*, del cual no se hace responsable el cedente”. Es evidente que con esta cesión se pretende ceder un derecho sustantivo y no solo procesal. No es el derecho de acción lo que se cede, sino que directamente se cede el evento incierto de la controversia o, en otras palabras, lo que sería la reparación de la posible vulneración de derechos constitucionales.
11. Es en estos puntos que coincido con la sentencia. A mi criterio, la acción de protección no era la vía adecuada para resolver esta controversia, cuestión que quedó saldada al haberse celebrado una cesión de derechos litigiosos. Ahora me pronunciaré sobre los argumentos que me alejan de la sentencia.

² La ciudad de París tiene menos de 12.000 hectáreas.

12. El conflicto, como se anotó en el párrafo 4 *supra*, versa sobre una supuesta diferencia entre las hectáreas jurídicamente adjudicadas y materialmente recibidas, con ocasión del remate de un bien raíz previamente embargado por el SRI. La sentencia, con fundamento en la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, acepta la acción y declara la manifiesta improcedencia de la demanda presentada por COOPROCEM.
13. A mi criterio, en el marco de una acción extraordinaria de protección, a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional no tiene competencia para revisar la procedencia o no de las garantías jurisdiccionales de origen. Si la Corte va a pronunciarse sobre la procedencia de la acción, o el cumplimiento de los requisitos del artículo 42 de la LOGJCC, debe hacerlo a través de su facultad de revisar, extraordinariamente, el mérito de la acción, pues sólo ahí puede tomar las decisiones que les corresponden a los jueces constitucionales de origen. Realizar este tipo de análisis en el marco de la acción extraordinaria de protección, es contrario al objeto y al carácter extraordinario de esta acción, e invade las atribuciones de las y los jueces de instancia. He sostenido este criterio en reiteradas ocasiones con anterioridad.³
14. La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional cuyo objeto es reparar las violaciones de derechos causadas por sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Esta garantía no constituye una instancia adicional y se caracteriza por su naturaleza extraordinaria, que permite revocar excepcionalmente decisiones revestidas de cosa juzgada material. El carácter extraordinario de esta acción obliga a la Corte Constitucional a autorestringirse al conocer esta garantía, sin que le corresponda corregir todo error judicial invocando una vulneración a la seguridad jurídica. Si el rol de la Corte Constitucional consistiera en revisar la corrección de toda decisión impugnada, entonces se convertiría en la última instancia de todos los procesos jurisdiccionales del país, desvirtuando sus propias competencias y las atribuciones de las y los jueces de instancia.
15. Es que esta acción es precisamente eso: una acción. No es un recurso. Es el inicio de un proceso nuevo, esta vez en un ámbito constitucional. Esto tiene algunas implicaciones. La primera es que es una controversia independiente de aquella que dio lugar al proceso de origen. El proceso de origen pudo fundamentarse en un conflicto civil, laboral, penal, o lo que fuere. La acción extraordinaria de protección no comparte la misma naturaleza. Una acción extraordinaria de protección presentada en el marco de un proceso civil no hace que la acción sea de tipo civil; es necesariamente

³ Ver, por ejemplo, los votos salvados 3372-22-EP/25, 2555-21-EP/24, 1692-21-EP/24, 400-24-EP/24 y 1765-21-EP/24, y el voto concurrente a la sentencia 2539-18-EP/24.

constitucional, en cuanto se le reprocha a la autoridad judicial la vulneración de un derecho constitucional. Lo civil es secundario, ajeno, anterior. La segunda es que, al ser una acción, el conflicto tampoco se suscita entre las mismas partes del proceso de origen. No se trata de revisar quién tenía razón, sino de determinar si la conducta judicial vulneró o no derechos constitucionales.

16. Todo esto deja en evidencia que una acción extraordinaria de protección es una acción, pero no solo por su nombre, sino también por su naturaleza. Por eso, incluso, la Corte ha hecho esfuerzos en utilizar el término *presentar* una acción para distinguirlo de la *interposición* de un recurso.
17. He manifestado constantemente mi preocupación de que la jurisprudencia de la Corte, a través del análisis de la violación del derecho a la seguridad jurídica, está tendiendo nuevamente a corregir errores judiciales con independencia de su gravedad. El alcance de este derecho y su análisis por parte de la Corte ha variado con el paso del tiempo:
 - 17.1. Entre 2008 y 2018, el derecho a la seguridad jurídica se utilizaba como un comodín que permitía a la Corte pronunciarse sobre los errores cometidos en distintos tipos de procesos y, en particular, sobre la forma en que las y los jueces aplicaban las normas infraconstitucionales en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento. En esos años, las sentencias de la Corte se pronunciaban sobre las cuestiones más diversas, corrigiendo supuestos errores de la justicia ordinaria incluso en ámbitos distintos al constitucional.
 - 17.2. Desde 2019, la Corte procuró reconducir su jurisprudencia, y desarrolló requisitos taxativos para el control de mérito del proceso de origen⁴, que sólo realiza de manera excepcional y en casos que provienen de garantías jurisdiccionales. Además, reconoció que el derecho a la seguridad jurídica no le permite pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales,⁵ excepto si aquello acarrea como resultado la afectación de otro precepto constitucional. Únicamente cuando la Corte evidenciaba errores judiciales inaceptables que desnaturalizan las garantías jurisdiccionales, causando un daño a la administración de justicia como tal, la Corte declaró la vulneración de la seguridad jurídica en una acción

⁴ Estos requisitos fueron desarrollados en la sentencia 176-14-EP/19.

⁵ Por ejemplo, en las sentencias 1763-12-EP/20 y 1593-14-EP/20, se señaló que a la Corte Constitucional “no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.

extraordinaria de protección.⁶ Esto se justifica porque “el andamiaje constitucional ecuatoriano exige a la Corte limitar su actuación y solo intervenir en aquellos casos excepcionales en los cuales pueda concluir que ha existido una actuación arbitraria por parte de la autoridad judicial que constituya una desnaturalización manifiesta y evidente de la acción de protección y atente contra el objeto mismo de esta garantía”⁷.

- 17.3.** De manera más reciente, la jurisprudencia de la Corte ha empezado a declarar la violación del derecho a la seguridad jurídica no solo en casos de desnaturalización, sino en casos que califica como de “manifiesta” improcedencia⁸ e incluso en casos de “mera” improcedencia.⁹ Desde mi perspectiva, esta nueva tendencia ha abierto la puerta para que el derecho a la seguridad jurídica se convierta nuevamente en el comodín que un día fue, para que la Corte corrija todo error judicial, sin importar su gravedad y se convierta en un tribunal de alzada, desnaturalizando su rol como Corte Constitucional.
- 18.** No estoy de acuerdo con que a través de una acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional revise la procedencia o improcedencia de una acción de protección, pues esta es una decisión que les corresponde a los jueces que conocen la garantía en primera y segunda instancia, y si la Corte se dedica a corregir sus errores se convierte en una tercera instancia.
- 19.** La sentencia 2012-22-EP/25 sostiene en el párrafo 41 que la pretensión de los accionantes resulta manifiestamente improcedente toda vez que no versaba sobre una supuesta vulneración de derechos fundamentales, sino sobre “si la cooperativa accionante tenía derecho a obtener un resarcimiento de carácter pecuniario (devolución de dinero) como consecuencia de la determinación de una diferencia entre las hectáreas”. Sostiene, a su vez, que esta pretensión primero requiere que “un juez especializado (...) primero declare la existencia o no de dichas diferencias a partir de un análisis probatorio técnico” y después “determine si producto de ello correspondía efectuar una devolución de tierras o pago y quién era el responsable de aquello”.¹⁰

⁶ La Corte ha encontrado una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que violó la seguridad jurídica, entre otras, en las siguientes sentencias: 1357-13-EP/20, 304-13-EP/20, 481-14-EP/20, 1101-20-EP/22, 1329-12-EP/22, 410-22-EP/22, 446-19-EP/24 y 180-22-EP/24.

⁷ CCE, sentencia 1679-12-EP/20.

⁸ Véanse, por ejemplo, las sentencias 797-20-EP/24, 2731-23-EP/24, 2539-18-EP/24 y 1692-21-EP/24.

⁹ CCE, sentencia 400-24-EP/24.

¹⁰ Pese a ello, la sentencia 2012-22-EP/25 no especifica qué juez especializado sería el competente para realizar este ejercicio.

20. En mi criterio, esta práctica desconoce por completo tanto la naturaleza de *acción* como la naturaleza *extraordinaria* de la competencia que está ejerciendo la Corte. Al hacer este tipo de análisis, la Corte se convierte en un tribunal de alzada que hace el mismo examen de procedencia que ya se hizo no solo en primera sino también en segunda instancia. Considero que a la Corte no le corresponde hacer un análisis de la procedencia de la acción sin entrar al mérito de la causa, como lo hace extraordinariamente, y que solo podría declarar la vulneración de la seguridad jurídica en el marco de una acción extraordinaria de protección cuando identifique que en la sentencia tuvo lugar algo mucho más grave que una simple causal de improcedencia: una desnaturalización de la acción de protección.
21. Me preocupa que la Corte, después de haber hecho considerables esfuerzos para que este tipo de acción sea efectivamente extraordinaria, vuelva a abrir la puerta para que en una acción de esta naturaleza la Corte haga las veces de una nueva instancia y realice un examen de procedencia que corresponde a los jueces de primera y segunda instancia.
22. Con fundamento en lo expuesto, y en coherencia con votos previos, considero que la sentencia no debió pronunciarse sobre la procedencia de la acción de protección. De haber considerado que hubo una potencial desnaturalización por solicitar una reparación por las diferencias hectarias encontradas, debió haber hecho el análisis y concluir lo que corresponda. En la presente sentencia, la Corte no identifica una desnaturalización de la acción de protección y sin embargo revisa la decisión sobre procedencia de la acción a través del concepto de la “manifiesta” improcedencia, sin definir su alcance.
23. Además, como he explicado a lo largo del voto, no coincido con que la Corte vuelva a revisar, a través de esta acción, la corrección de la decisión de los jueces de instancia respecto de la procedencia de la acción. Si la Corte quería pronunciarse ya no sobre las vulneraciones de derechos en las sentencias, sino sobre la procedencia o no de las pretensiones de la demanda original, debía realizar el examen de mérito y decidir lo que corresponda. Toda vez que considero que no toda improcedencia de una acción de protección equivale a una desnaturalización de dicha acción, no puedo coincidir en que cada vez que un juez o jueza constitucional yerre al momento de declarar procedente una acción, dicho juez o jueza vulnere el derecho a la seguridad jurídica en la sentencia.
24. En definitiva, considero que el Pleno de la Corte Constitucional, si no consideraba que existió una desnaturalización de la acción de protección, debió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por COOPROCLEM o bien, si quería declarar su improcedencia, asumiendo el rol de los jueces de origen, debió realizar el correspondiente análisis de mérito y concluir lo que corresponda. Lejos de aquello, a

través de esta sentencia, la Corte actuó como un tribunal de alzada y, en mi criterio, desconoció el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección. Lo que está en juego no es poco, pues se trata nada más y nada menos que de preservar el rol que la Constitución asigna a la Corte Constitucional.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2012-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que en la sentencia 2012-22-EP, no consta el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 2012-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes tres y el día martes cuatro de febrero de dos mil veinticinco respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Auto de aclaración y ampliación 2012-22-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 14 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al proceso los escritos presentados el 16 de enero, el 10 y el 11 de febrero de 2025 por el Servicio de Rentas Internas (“SRI”). El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictó la sentencia 2012-22-EP/25 de acción extraordinaria de protección, en la que se aceptó la demanda planteada por el SRI en contra de la sentencia emitida el 20 de enero de 2022 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”), dentro de la acción de protección 09201-2021-02528.
2. Mediante escrito de 10 de febrero de 2025, el SRI presentó una solicitud de ampliación y aclaración de la sentencia 2012-22-EP/25 (“**aclaración y ampliación**”).¹

2. Oportunidad

3. En virtud de que la notificación de la sentencia tuvo lugar el 05 de febrero de 2025, y que el SRI formuló su pedido el 10 de febrero del mismo año, de conformidad con el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se verifica que los recursos de aclaración y ampliación fueron interpuestos dentro del término de tres días previsto en dicha norma.

3. Fundamentos

4. En su escrito, el SRI solicita que se aclare (**1**) respecto de quiénes se debería iniciar las acciones administrativas o judiciales correspondientes a fin de recuperar los valores según lo ordenado en la sentencia; es decir, a) el beneficiario tributario actual² de la negociación de la nota de crédito o, b) quienes obtuvieron retribución económica por la negociación, o c) sobre los descritos en los literales a) y b).³

¹ En el escrito de 11 de febrero de 2025, el SRI adjuntó un CD no regrabable, con “información reservada”, respecto de “las personas involucradas en la negociación de la nota de crédito emitida a la compañía [KOVMANAG] por el valor de \$6'822.613,33 hasta su beneficiario actual”.

² Sobre este, el SRI señaló que: “[e]l beneficiario tributario participó de la negociación a través de una Casa de Valores; dado que, las Notas de Crédito que emite el SRI se constituyen en saldos o anotaciones electrónica en una cuenta virtual, registrados en el mercado de valores, comúnmente adquiridas por contribuyentes que requieren compensar impuestos administrados por el Servicio de Rentas Internas”.

³ Con referencia a este pedido, señala que “las unidades competentes del SRI prepararon la información donde se identifica a detalle las personas involucradas en la negociación de la nota de crédito emitida a la compañía KOVMANG por el valor de \$6'822.613,33 hasta su beneficiario actual”. Esta información, según el SRI, consta en el CD que adjuntó a su escrito de 11 de febrero de 2025.

5. Por otro lado, el SRI señala que no existe juez ejecutor de la sentencia emitida por esta Magistratura, por lo que solicita aclaración **(2)** respecto de si el SRI podría aplicar su facultad coactiva para la recuperación de los valores de la nota de crédito emitida a favor de KOVMANAG y, de ser el caso, se aclare **(2.1)** “si en el proceso de recuperación debería incluirse el pago de intereses, considerando que esta obligación no es de naturaleza fiscal”.
6. En adición, el SRI señala que, en caso de no encontrarse habilitada su facultad coactiva, y por cuanto no existe juez ejecutor de la sentencia cuestionada, se amplíe esta **(3)** “disponiendo a los beneficiarios obligados al cumplimiento de su sentencia que, en el término que su autoridad disponga y bajo prevención de sanciones penales, depositen los valores correspondientes en la cuenta que, para el efecto, determine el Servicio de Rentas Internas dentro del proceso”.
7. Asimismo, el SRI solicita que se amplíe la sentencia y se determine **(4)** “si los jueces que emitieron la sentencia aceptando la acción de protección en el caso No. 09201-2021-02528 han incurrido en dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en casos de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable dentro de la jurisdicción constitucional, contenida en la Resolución 012-CCE-PLE-2020.
8. Por último, el SRI pone en consideración de este Organismo que la nota de crédito emitida a favor de KOVMANAG, por el valor de \$6'822.613,33, “actualmente ha sido ejecutada por el beneficiario tributario en su totalidad”.

4. Análisis del pedido de aclaración y ampliación

9. El artículo 440 de la Constitución de la República establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.
10. Al respecto, esta Corte Constitucional ha establecido que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro, y la ampliación si este no resuelve todos los puntos de la controversia, sin que esté permitido modificar la decisión al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia.⁴

⁴ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párr. 124.

11. En primer lugar, el SRI solicita que se aclare la sentencia en cuanto a que se especifique las personas contra las que se debería iniciar las acciones administrativas o judiciales a fin de revertir la nota de crédito emitida a KOVMANAG, y recuperar los montos que fueron utilizados en razón de aquella. Para tal efecto, en el decisorio 4 de la sentencia 2012-22-EP/25, esta Corte resolvió:

4. Disponer al SRI que, de manera inmediata, ejecute todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para asegurar la reversión de la (s) nota (s) de crédito y recupere los montos que **KOVMANAG o quien corresponda** haya utilizado a su favor -en declaraciones y/o demás operaciones fiscales o tributarias- en razón de la(s) nota (s) de crédito referida(s). Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. [énfasis añadido].

12. Al respecto, se observa que la entidad recurrente presenta argumentos relacionados con una posible oscuridad en la sentencia respecto de las personas contra las que podría iniciar las acciones judiciales y/o administrativas ordenadas. En ese sentido, a fin de evitar una lectura ambigua de lo dispuesto, esta Corte estima necesario determinar con claridad el alcance de la frase “o quien corresponda” contenida en el decisorio 4.

13. Por lo tanto, esta Magistratura acepta el pedido **(1)** efectuado por el SRI y aclara el numeral 4 del decisorio de la sentencia 2012-22-EP/25, en el sentido de que la frase “o quien corresponda” se refiere a los personeros o partícipes de KOVMANAG, de conformidad con la ley. Esto implica que el SRI deberá ejecutar todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para la recuperación del monto de la nota de crédito otorgada. Se recuerda a las partes procesales que esta orden está sujeta a las prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

14. Con relación a los puntos **(2)** y **(2.1)**, en los que el SRI pide que se aclare si puede activar su facultad coactiva para recuperar los montos precitados y si puede cobrar intereses, en primer lugar, cabe mencionar que, como se evidencia del párrafo 11, la sentencia señala de forma expresa que la entidad debe adoptar todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para la recuperación del dinero; por lo que, aun cuando no existe oscuridad, este Organismo precisa señalar que, de acuerdo a su jurisprudencia, la potestad coactiva es una manifestación de la autotutela administrativa de naturaleza ejecutiva⁵ y esta forma parte de sus facultades

⁵ CCE, sentencia 62-19-IN/23, 12 de abril de 2023, párr. 21. En esta decisión, también se señaló que la potestad coactiva “se trata de la atribución que el ordenamiento jurídico otorga a ciertos servidores de la administración pública para cobrar créditos o deudas públicas a través de un procedimiento específico establecido en la ley; de esta forma, los servidores públicos que llevan a cabo tareas coactivas - independientemente de la denominación que la ley pueda dar a estos servidores- no implica que se trate de un funcionario dotado de la potestad de administrar justicia, sino que “(...) sus funciones son estrictamente de recaudación administrativa y se encuentran previstas en la normativa infra constitucional”;

administrativas, siempre y cuando esté prevista en el ordenamiento jurídico. Por otro lado, en cuanto al pago de intereses, se constata que esto no fue ordenado en la sentencia, razón por la cual no es posible que ahora se pronuncie sobre aquello, pues hacerlo implicaría modificar la sentencia. Por lo tanto, al no encontrarse puntos de la sentencia que pudieren resultar oscuros, la aclaración solicitada resulta improcedente.

15. Sobre el pedido (3) formulado por el SRI, respecto de que se amplíe la sentencia y se disponga que, dentro de un término señalado por este Organismo, “los beneficiarios obligados al cumplimiento” de ella realicen, bajo prevención de sanciones penales, el pago de los valores que deben ser recuperados, esta Magistratura insiste en que por medio de los recursos horizontales de aclaración y ampliación no cabe la modificación de una decisión previamente adoptada ni declarar nuevos derechos vulnerados o medidas de reparación. Sobre esto, esta Corte observa que lo que pretende el SRI es que se altere la medida ordenada en el numeral 4 del decisorio de la sentencia 2012-22-EP/25, por lo que su pedido deviene en improcedente. Sin perjuicio de lo señalado, esta Corte considera necesario enfatizar que la sentencia emitida es de inmediato y obligatorio cumplimiento, bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
16. Finalmente, el SRI solicita que se amplíe la sentencia y se determine si los jueces de la Corte Provincial incurrieron en dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, de conformidad con el artículo 11 de la Resolución 012-CCE-PL-2020. Al efecto, esta Corte precisa que aquella declaratoria es una facultad correctiva que se ejerce *de oficio* cuando estima que se cumplen los requisitos para ello y, en este caso, la Corte no efectuó una declaratoria al respecto en la sentencia. Por lo que, la ampliación solicitada resulta improcedente.

5. Decisión

17. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Aceptar parcialmente** el pedido de aclaración presentado por el SRI respecto del numeral 4 del decisorio de la sentencia, de conformidad con el párrafo 13 de este auto.
 2. **Disponer** la apertura de la fase de seguimiento de la sentencia emitida en la presente causa.
 3. Recordar que esta decisión, así como la sentencia 2012-22-EP/25, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tienen el carácter de definitivas e inapelables.

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AUTO DE ACLARACIÓN Y AMPLIACIÓN 2012-22-EP/25**VOTO CONCURRENTENTE****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet****Antecedentes procesales**

1. En sesión de 14 de febrero de 2015, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó parcialmente el recurso de aclaración y ampliación interpuesto por el Servicio de Rentas Internas (“SRI”) sobre la sentencia 2012-22-EP/25 (“auto”). Al respecto, formulo el siguiente voto concurrente porque considero necesario realizar ciertas precisiones sobre la solicitud presentada por el SRI en relación con el decisorio de la sentencia emitida por este Organismo.

Sobre los casos en los que se resuelve la manifiesta improcedencia de garantías jurisdiccionales como la causa *sub judice*

2. Las garantías jurisdiccionales constituyen mecanismos procesales diseñados en nuestro ordenamiento jurídico para la tutela de derechos constitucionales que carezcan de un medio de impugnación en la jurisdicción ordinaria. **La Corte Constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones que todo conflicto judicial implica una tensión y posible afectación de derechos fundamentales y que no por esto, es decir, por una posible vulneración a derechos automáticamente proceden las garantías jurisdiccionales.**¹ Al respecto, el Organismo ha sido enfático en que “por ejemplo, en un caso de despido intempestivo -que cuenta con la vía ordinaria laboral- se encuentra de por medio la posible vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y en un caso tributario se pueden encontrar las violaciones a derechos como la propiedad, defensa o seguridad jurídica, entre otros”² y no porque en esos casos exista una potencial transgresión a derechos es procedente la acción de protección, ya que existen acciones y recursos específicos para este tipo de casos.
3. La precisión anterior, aunque es absolutamente lógica, lastimosamente, es continuamente inobservada por los justiciables y por los operadores judiciales que resuelven garantías jurisdiccionales. Es necesario insistir nuevamente que **en el ordenamiento jurídico ecuatoriano la mayoría de los conflictos y controversias cuentan con una vía judicial idónea y eficaz para su resolución en la justicia ordinaria.** En consecuencia, la procedencia de las garantías jurisdiccionales debe ser

¹ CCE 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 41.

² *Ibid.*

analizada con absoluta racionalidad, excepcionalidad y rigor jurídico por parte de los operadores de justicia, así como por los accionantes, quienes, al interponer acciones de manera indiscriminada o distorsionando el objeto de estas garantías, podrían incurrir en abuso del derecho.

4. En casos como el abordado en la sentencia 2012-22-EP/25, se evidencia que las pretensiones de los accionantes de la causa de origen eran manifiestamente improcedentes para una acción de protección. En este caso, se intentó utilizar esta garantía jurisdiccional para declarar un supuesto derecho a la restitución monetaria por la diferencia de hectáreas de un inmueble rematado y adjudicado a favor de la cooperativa accionante.
5. Cuando la Corte Constitucional declara la improcedencia de una acción de protección, ello implica que carecía de “fundamento o de derecho”,³ resultando contrario tanto a los fines de la garantía como al propio ordenamiento jurídico. En consecuencia, no debió ser activada y mucho menos aceptada por los operadores judiciales. **Así, la decisión de este Organismo conlleva el restablecimiento de la situación jurídica previa a la proposición de la acción que no debió prosperar.**
6. En la causa *in examine*, el SRI solicitó la aclaración de la sentencia debido a la posible oscuridad respecto de las personas contra las cuales podía iniciar las acciones judiciales y/o administrativas ordenadas. La Corte Constitucional admitió el recurso en este punto y precisó que dichas acciones debían dirigirse contra “los personeros o partícipes de KOVMANAG, de conformidad con la ley”.⁴
7. Esta determinación implica que el SRI debe activar todos los mecanismos legales a su disposición para recuperar los valores entregados, pues estos derivaron de una garantía que no debió existir en el ámbito jurídico. En consecuencia, la entidad está obligada a exigir el pago de dichos valores a KOVMANAG, así como a quienes posean participaciones o acciones en la compañía, a sus representantes legales y, de ser el caso, a los sucesores o herederos correspondientes. **En definitiva, es responsabilidad del SRI restituir al patrimonio del Estado los recursos indebidamente otorgados como resultado de la acción de protección.**
8. En este tipo de medidas ordenadas por la Corte, resultaría incongruente que la entidad obligada intentara recuperar los valores de terceros de buena fe o que se le exigiera rastrear a los beneficiarios actuales, pues ello solo obstaculizaría la ejecución efectiva de la reparación dispuesta en la sentencia. Desde una perspectiva tanto lógica como

³ Real Academia Española, recuperado de <https://dle.rae.es/improcedencia>.

⁴ Auto de aclaración 2012-22-EP/25, párr. 13.

jurídica, la restitución de los valores debe ser exigida a quien promovió indebidamente la garantía jurisdiccional de origen y, como consecuencia, obtuvo un beneficio, con independencia del destino que haya dado a los bienes o valores adquiridos de manera ilegítima.

9. En definitiva, emito el presente voto concurrente para precisar que cuando la Corte Constitucional declara la improcedencia de una garantía jurisdiccional, la consecuencia jurídica es el restablecimiento de la situación previa a su concesión. Resulta inviable pretender rastrear a beneficiarios finales que ni siquiera fueron parte del proceso. En este sentido, si un accionante obtuvo un beneficio indebido a través de una acción constitucional que no debió prosperar, los mecanismos administrativos y/o judiciales deben activarse en su contra para recuperar los bienes o valores otorgados de manera ilegítima.
10. En la misma línea, resulta fundamental enfatizar la obligación que recae sobre las entidades públicas en casos como el presente. Así, todas las entidades involucradas en la entrega de los valores que dieron lugar al perjuicio económico para el Estado deben responder por sus acciones. En particular, es imperativo que se investigue la actuación de los funcionarios del SRI que dispusieron y autorizaron la emisión de la nota de crédito, a pesar de que en ese momento se encontraba en trámite para sustanciación la acción extraordinaria de protección que impugnaba la decisión que perjudicaba al Fisco (2012-22-EP). De hecho, dicha acción fue aceptada por este Organismo y se dejó sin efecto las indebidas decisiones adoptadas por las instancias inferiores. Las entidades responsables de entregar valores indebidos tienen el deber ineludible de salvaguardar el patrimonio público, para lo cual deberán emplear diligentemente todos los mecanismos administrativos y judiciales a su disposición.
11. Sin perjuicio de lo anterior, considero necesario señalar que lo ocurrido en el presente caso evidencia la urgencia de reformar el numeral 8 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Dicha reforma debería establecer que las decisiones en las que se comprometa la erogación de dinero público o que implique la entrega de valores por parte del Estado tengan efectos suspensivos y no adquieran ejecutoriedad hasta la resolución de este Organismo. Aquello porque no es la primera ocasión que se suscitan actos de esta naturaleza y que deben ser reparados por esta Corte Constitucional. Dicho de otra manera, con mucha preocupación, este Organismo ha observado como en reiteradas ocasiones se desnaturalizan las garantías jurisdiccionales con la intención de obtener beneficios económicos y el Estado termina desembolsando grandes sumas de dinero, cuando dichas peticiones nunca debieron haber prosperado. A esto se suma que, por intereses inconfesables, algunas entidades del sector público presentan acciones extraordinarias de protección que no cumplen los requisitos para ser admitidos o incurren en causales

de inadmisión, en la intención de que la Corte Constitucional no verifique actuaciones irregulares.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.03.06
10:02:16 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el auto de la causa 2012-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 12:27; y, ha sido procesado conjuntamente con el auto.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

NGA/AM

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

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

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