

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

6-25-CP/25 En el Caso No. 6-25-CP Se niega y se archiva la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria de consulta popular presentada por la ciudadana Vilma Azucena Torres Zapata	2
2257-21-EP/25 En el Caso No. 2257-21-EP Se rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 2257-21-EP	9
3422-22-EP/25 En el Caso No. 3422-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3422-22-EP.	16
2010-22-EP/25 En el Caso No. 2010-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2010-22-EP.	27



Dictamen 6-25-CP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

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

CASO 6-25-CP

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

DICTAMEN 6-25-CP/25

Resumen: La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular sobre la eliminación y traspaso de competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, toda vez que plantea una modificación constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de julio de 2025, Vilma Azucena Torres Zapata, en calidad de presidenta de la Asamblea Local Ciudadana de Guayaquil, (“**peticionaria**”) ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria de consulta popular.
2. En virtud del sorteo electrónico realizado en la misma fecha a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
3. El 02 de septiembre de 2025 la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el presente dictamen de constitucionalidad de consulta popular, de conformidad con los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución; así como en los artículos 75, numeral 3 literal e), 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC.

3. Legitimación activa

5. De conformidad con el artículo 104 de la Constitución, la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto puede ser solicitada por la ciudadanía. En caso de que sea de carácter nacional, deberá contar con un respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Al respecto, en el

dictamen 1-19-CP/19, este Organismo determinó que “[a]nte un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas”.¹

6. En consecuencia, cualquier ciudadano se encuentra legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular, siempre que acompañe a su solicitud información suficiente que acredite su calidad de ciudadano y elector, mediante la cédula de ciudadanía y/o papeleta de votación.²
7. En el presente caso, se verifica que la ciudadana Vilma Azucena Torres Zapata, en calidad de presidenta de la Asamblea Local Ciudadana de Guayaquil, con cédula de ciudadanía 0908198021 posee la legitimación para solicitar el presente dictamen.

4. Propuesta de consulta popular

8. La peticionaria argumenta que su solicitud pretende “resolver democráticamente, mediante consulta popular, la situación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”), considerando el debate nacional sobre su legitimidad, eficacia y rol en el sistema institucional”. Para el efecto, plantea cuatro preguntas:

Pregunta 1: Eliminación del CPCCS

¿Está usted de acuerdo con eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y transferir sus funciones a otras instituciones del Estado, modificando la Constitución conforme el Anexo 1?

- ☐ Sí
☐ No

Pregunta 2: Reformulación del CPCCS

¿Está usted de acuerdo con reformar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para que sus miembros sean seleccionados por concurso de méritos y oposición, sin elección popular, y reducir su número de vocales de siete a cinco, modificando la Constitución conforme el Anexo 2?

- ☐ Sí
☐ No

Pregunta 3: Transferencia de funciones de designación

¿Está usted de acuerdo con suprimir la facultad del CPCCS para designar autoridades de control del Estado y transferir dicha facultad a la Asamblea Nacional, mediante procesos públicos y fiscalizables, conforme el Anexo 3?

- ☐ Sí

¹ CCE, dictamen 1-19-CP/19, 16 de abril de 2019, decisorio 1.1.

² CCE, dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 5.

☐ No

Pregunta 4: Fortalecimiento de la participación ciudadana territorial

¿Está usted de acuerdo con eliminar el CPCCS y fortalecer mecanismos de participación ciudadana desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la Defensoría del Pueblo, reformando la Constitución según el anexo 4?

☐ Sí

☐ No

5. Control constitucional

9. Como fundamento de su solicitud de consulta popular, la peticionaria se refiere a los artículos 104, 441 y 443 de la Constitución, así como a los artículos 98 y siguientes de la LOGJCC. Al respecto, la Corte observa que los citados artículos se refieren tanto a la regulación y procedimiento de consultas populares, como a la modificación constitucional. Asimismo, en el texto de su solicitud y en los anexos, plantea preguntas para una consulta popular, en referencia a la modificación de los artículos 100, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210 y 215 de la Constitución.
10. En este sentido, la peticionaria sostiene que “la propuesta se enmarca dentro de los límites establecidos en el artículo 442 de la Constitución, como reforma parcial, ya que no altera la estructura fundamental del Estado no (sic) el régimen de derechos”. Agrega que “la reforma no elimina el control social ni la participación ciudadana, sino que los fortalece al proponer mecanismos más directos, descentralizados y efectivos, supervisados por una Comisión Técnica Ciudadana de carácter público y meritocrático”.
11. Al respecto, la Corte considera oportuno realizar algunas precisiones sobre modificaciones a la Constitución y el control previo de la convocatoria a consulta popular, como formas de democracia directa previstas en la Carta Magna.
12. La reforma constitucional busca modificar la Constitución a través de los mecanismos específicos establecidos en los artículos 441, 442 y 444 del mismo cuerpo: (i) enmienda constitucional; (ii) reforma parcial; y (iii) asamblea constituyente. Toda vez que estos “son los únicos mecanismos disponibles para alterar el texto constitucional, cualquier pretensión de modificación de la Constitución debe cumplir estrictamente con los procedimientos específicos establecidos en la Constitución y en la ley”.³
13. Por otro lado, las consultas populares, reguladas en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución; y 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC, propenden a poner

³ CCE, dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 16; dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 14.

en consideración de la ciudadanía un tema de interés público nacional o local (plebiscito) o una propuesta de reforma normativa infraconstitucional (referendo)”;⁴ de modo que su objeto es más amplio, en la medida en que se permite consultar sobre “cualquier asunto”.⁵ Sin embargo, este Organismo ha dejado claro que, al exigir un control constitucional de las preguntas, deben existir límites materiales a lo que se pueda consultar,⁶ los cuales pueden estar contenidos en el propio texto constitucional o en otras fuentes que se integran a la Constitución a través del bloque de constitucionalidad;⁷ siendo, precisamente uno de esos límites, la modificación a la Constitución.⁸

14. Por tanto, la propuesta de consulta popular y los mecanismos de reforma constitucional como formas de democracia directa, no pueden considerarse equiparables,⁹ pues son procesos completamente distintos que tienen propósitos y procedimientos específicos que deben ser tramitados de forma autónoma.¹⁰ De hecho, la Corte ha enfatizado que, “son tan distintos que el artículo 75 de la LOGJCC, al referirse a las competencias de la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, distingue claramente el control que se realiza respecto de las ‘convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional’ (literal b) de aquel que se realiza respecto de las ‘convocatorias a consultas populares’ (literal e)”.¹¹
15. Como se observó previamente, la solicitud de consulta popular planteada por la peticionaria propone la modificación de la Constitución a través de una reforma parcial para la “supresión del [CPCCS] y redistribución de sus competencias”.¹² No obstante, toda vez que la modificación al texto constitucional constituye un límite a las consultas populares, la Corte Constitucional determina que la solicitud deviene en

⁴ CCE, dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 10; dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

⁵ Constitución. Artículo 104.

⁶ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

⁷ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

⁸ CCE, dictamen 3-21-CP/21, 11 de agosto de 2021, párr. 8; dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 17.

⁹ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 15; y dictamen 3-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 10.

¹⁰ CCE, dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 12.

¹¹ CCE, dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 15. En este sentido, la Corte ha sostenido que “ante un pedido de modificación constitucional, la actuación de la Corte Constitucional se efectúa de manera distinta en tres momentos concretos: (1) la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional; (2) el control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, cuando este forme parte del procedimiento; y, (3) el control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada. Mientras que ante una propuesta de convocatoria consulta popular, la Corte Constitucional no requiere realizar una determinación de la vía, sino que procede de manera automática a emitir un dictamen previo y vinculante respecto del contenido de la convocatoria a consulta popular”. CCE, dictamen 3-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 10; y 8-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 12.

¹² Expediente constitucional. Exposición de motivos detallada.

improcedente,¹³ pues a través de una consulta popular ordinaria, no es posible efectuar cambio constitucional alguno. pretende reformar la Constitución a través de una vía impropia, como es la consulta popular ordinaria, omitiendo los mecanismos específicos establecidos para el efecto.

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. **Negar y archivar** la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de una convocatoria de consulta popular presentada por la ciudadana. Vilma Azucena Torres Zapata.
2. **Disponer** la publicación de este dictamen en el Registro Oficial.
3. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹³ CCE, dictamen 3-21-CP/21, 11 de agosto de 2021, párr. 10; dictamen 4-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 19; dictamen 11-19-CP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 14; dictamen 8-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 10; dictamen 3-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 13; dictamen 7-19-CP/19, 1 de agosto de 2019, párr. 17; y dictamen 3-25-CP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 15.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

625CP-83eb4



Caso Nro. 6-25-CP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves dieciocho de septiembre 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 2257-21-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

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

CASO 2257-21-EP

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

SENTENCIA 2257-21-EP/25

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

1. Antecedentes procesales

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

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

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

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

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

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

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

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

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

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

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

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

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

11. También señala:

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

12. Finalmente, la entidad accionante indica:

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

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

13. Con fecha 3 de diciembre de 2021, la Secretaria General de esta Corte Constitucional notificó a los jueces de la Corte Provincial mediante oficio CC-SG-DTPD-2021-09273JUR, a quienes además se envió copia simple de la demanda; conforme consta de la razón actuarial.

14. Por otro lado, con fecha 1 de septiembre de 2025, la actuaria del despacho del juez sustanciador José Luis Terán Suárez, notificó a los jueces accionados mediante oficio CC-JLT-2025-70, sin que se observe hasta la presente fecha informe de descargo.

4. Cuestión previa

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

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

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

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

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

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

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

5. Decisión

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

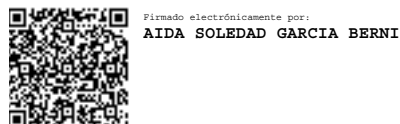
1. Rechazar la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el No. 2257-21-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



225721EP-84090



Caso Nro. 2257-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecinueve de septiembre 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 3422-22-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2025

CASO 3422-22-EP

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

SENTENCIA 3422-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Aquello, al constatar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no efectuarse un análisis de fondo del recurso en fase de admisión.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 19 de diciembre de 2019, el Consorcio RECOBAQ (“**RECOBAQ**”) presentó una acción subjetiva en contra de diez resoluciones emitidas por la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP (“**EMASEO**”) por la imposición de una serie de multas a RECOBAQ, por presuntos incumplimientos en un contrato público. El proceso se identificó con el número 17811-2019-02054.¹
2. El 30 de julio de 2021, a través de un auto, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha se inhibieron de conocer la causa en razón del territorio, dado que “el consorcio accionante, así como las empresas que lo conforman, tienen su domicilio en Guayaquil”. En virtud de ello, y tras el resorteo de la causa, la demanda recayó en el conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Distrital**”).

¹ El 3 de octubre de 2018, EMASEO y RECOBAQ suscribieron el contrato 017-EMER-LOSNCP-DJ-2018, para la recuperación de la flota de recolección de EMASEO, “a fin de regularizar la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos, en el DMQ y la prestación del servicio de Gestión y Administración Técnica de la Flota con garantía de operatividad”. En su demanda, RECOBAQ manifestó que se le impuso una serie de multas, que superan el monto de 6 millones de dólares, mediante resoluciones administrativas, a causa de retrasos e incumplimientos que no eran responsabilidad de RECOBAQ, sino que eran imputables a la entidad pública. Manifestó que, a pesar de haber pagado las multas, las resoluciones que imponían dichas sanciones debían declararse como nulas, y lo pagado, devolverse.

3. El 12 de abril de 2022, el Tribunal Distrital aceptó la demanda, por lo que declaró la nulidad de las resoluciones emitidas, y dispuso la devolución de las multas pagadas por RECOBAQ. En contra de esta decisión, EMASEO interpuso recurso de casación.
4. El 26 de octubre de 2022, el conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuetz**”) ordenó que se complete y aclare el recurso de casación. El 18 de noviembre de 2022, el conjuetz inadmitió el recurso de casación interpuesto.² Inconforme, EMASEO interpuso recurso de revocatoria, el cual fue rechazado en auto de 1 de diciembre de 2022.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 30 de diciembre de 2022, EMASEO (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 18 de noviembre de 2022 que inadmitió el recurso de casación (“**decisión impugnada**”).
6. En auto de 14 de julio de 2023, notificado el 28 de agosto de 2023, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en voto de mayoría, resolvió admitir la acción extraordinaria de protección. Se dispuso que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presente un informe de descargo.³ El 5 de octubre de 2023, el conjuetz Mauricio Espinosa Brito lo presentó.
7. En el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy, y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez. En virtud de ello, el 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
8. El 10 de septiembre de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

9. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, se establece la competencia del Pleno de la Corte Constitucional para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

² En el decisorio, el conjuetz indicó que se incumple con la fundamentación debida, y que no cumple con los requisitos legales para su procedencia. Inadmitió el recurso de casación “por incumplir el [art. 267.4] del COGEP relativo a la fundamentación de las causales segunda y cuarta del art. 268 del COGEP”.

³ El Tercer Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los entonces jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, y Enrique Herrería Bonnet.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

10. La entidad accionante considera que la decisión impugnada ha vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en el derecho a la defensa, la garantía de la motivación y a recurrir, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.
11. Sobre el derecho a la defensa, la entidad accionante indica que el conjuetz “inadmitió el recurso de casación por considerar que no se ha cumplido con la fundamentación [al mencionar] normas que no fueron denunciadas como infringidas dentro del recurso principal”. Añade que “no hay forma de llegar a esa conclusión pues todas las normas que se han establecido en los cargos propuestos constan en el escrito [de aclaración y ampliación]”. A su parecer, hay una contradicción “al solicitar que se complete el recurso y en su inadmisión indicar que se ha completado con normas complementarias a las señaladas en el recurso [de casación original]”.
12. En el mismo sentido, indica que el conjuetz, al concluir que “las normas infringidas que han sido propuestas no cumplen con la fundamentación” ha realizado “un análisis de fondo del caso, y no se limita al formalismo que conlleva su accionar”. A ello, suma que “la competencia de los conjuetces es justamente analizar dicho formalismo y no entrar en el análisis del fondo de la causa como lo han realizado”.
13. Respecto de las vulneraciones a la garantía de la motivación, y, consecuentemente, a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica, la entidad accionante asegura que el conjuetz nacional habría inadmitido el recurso con base en que no podía analizarse el recurso de casación, si en la demanda no se indicaban las normas infringidas. Añade que no motivó el “por qué no procede la fundamentación de normas que no fueron denunciadas como infringidas [en el recurso de casación], [entendiendo que] el recurso y su complemento con uno solo y deben ser analizados como tal”; al no hacer este análisis, a su criterio “se mutiló el escrito de complemento”.
14. Además, manifiesta que se vulneraron los derechos antes mencionados puesto que el conjuetz omitió tomar en cuenta que “en casación no está permitida la revisión de la prueba; no obstante, de manera compleja [pretendió] que nos refiramos a la valoración probatoria hecha por los Jueces [...] y pretende inducir en su inadmisión”.
15. Con los argumentos expuestos, solicita: (i) que se acepte la acción extraordinaria de protección; (ii) que se declare la vulneración de derechos constitucionales; (iii) que se deje sin efecto el auto de inadmisión de casación, y se retrotraiga el proceso.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. En su informe de 5 de octubre de 2023, el conuez Mauricio Bayardo Espinosa Brito indica que “el auto es completamente motivado, tiene una estructura comprensible y detalla claramente las deficiencias de cada uno de los cargos planteados por el casacionista, evidenciando los yerros en fundamentación que tuvo el proponente”. Por consiguiente, alude que no se vulneraron derechos constitucionales.
17. Añade que, respecto a la presunta negación injustificada del recurso, “el casacionista incumplió su deber formal de denunciar las normas que consideraba infringidas”, y que ello “no es imputable al conuez, sino a la deficiente fundamentación” en la que incurrió la entidad accionante, “deber del cual pretende que se le exima”.
18. Respecto al presunto pronunciamiento de fondo, al haber hecho un análisis de si son o no preceptos de valoración probatoria las normas denunciadas infringidas por la causal cuarta,⁴ el conuez indica que es su obligación revisar que “cada presupuesto exigido por cada causal debe ser analizado en abstracto”. De modo que, se limitó a examinar si la norma es o no un precepto, lo cual es un análisis formal, no de fondo.
19. En el mismo sentido, añade que realizar este análisis es trascendental, pues de otra manera, “el recurso una vez admitido llevaría al conflicto de que la Sala declare que es ineficaz y no pueda pronunciarse sobre el fondo, lo cual no atañe a esta”. Enfatiza en que es deber del conuez “filtrar que el recurso tenga una correcta fundamentación abstracta, de acuerdo a la composición lógica matemática que impone dicha causal y que ha sido antes expuesta”.
20. Sobre el cargo relativo a la vulneración de la garantía de motivación, el conuez indica que la insuficiencia motivacional “no puede sustentarse en una mera afirmación de deficiencia vaga y oscura, [y] descontextualizar la exposición realizada por el Conuez con aseveraciones que no corresponden a la verdad”. En la misma línea, establece que “es insostenible la invocación de una supuesta insuficiencia motivacional, cuando se ha explicado claramente que incumplió con el [art. 267. 2] del COGEP”.
21. Con base en lo esgrimido, el conuez concluyó que fue la entidad accionante quien “con sus deficiencias en la estructura de su fundamentación incumplió su deber formal

⁴ GOCEP, artículo 268- El recurso de casación procederá en los siguientes casos: 4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto.

al estructurar sus cargos casacionales, en forma lógica y ajustada a lo que exige la norma sobre la proposición jurídica completa que exige para prosperar [sic]”.

4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

22. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven, surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes en contra de la decisión.⁵ Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que este contenga (i) una tesis o conclusión, (ii) una base fáctica y (iii) una justificación jurídica.
23. Los cargos contenidos en los párrafos 13 y 14 no constituyen argumentos completos. Si bien la entidad accionante indica como vulnerados el debido proceso en la garantía de motivación, la tutela judicial efectiva, y seguridad jurídica, y propone una base fáctica, de sus cargos no se desprende una justificación jurídica que le permita a esta Corte formular un problema jurídico.
24. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 11, la Corte encuentra que el argumento refleja una mera inconformidad con la decisión del conjuéz. Los cargos hacen alusión a que el conjuéz inadmitió la casación al considerar que no se cumplió con la fundamentación de las normas que no fueron denunciadas como infringidas dentro del recurso principal, a pesar de haber sido nombradas en el escrito a través del cual se completó y aclaró el recurso; sin tomar en cuenta que la aclaración no implicaba que se añadan cargos casacionales. En consecuencia, y limitándose al análisis que se debe realizar en una acción extraordinaria de protección, esta Corte no realizará apreciaciones a dichos cargos, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
25. Del argumento resumido en el párrafo 12, la entidad accionante arguye que, en la decisión impugnada, el conjuéz realiza “un análisis de fondo del caso, y no se limita al formalismo que conlleva su accionar”. Esta Corte ha establecido que los cargos relacionados con una extralimitación de funciones por parte de los conjuéces de la Corte Nacional de Justicia, al conocer un recurso de casación, deben ser analizados a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derecho de las partes,⁶ por lo que el análisis de dichos cargos será reconducido a dicha garantía. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: ***¿El conjuéz vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y***

⁵ CCE, 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; y 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

⁶ Este Organismo ha señalado que “para el tratamiento más adecuado de los cargos relativos a la presunta extralimitación del auto dictado por un conjuéz en la fase admisión del recurso de casación, considera que es pertinente hacerlo a través del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes”. CCE, sentencia 3345-17-EP/22, 21 de septiembre de 2022, párrs. 14 y 15.

derechos de las partes, al haber realizado un análisis del fondo en la etapa de admisibilidad del recurso de casación?

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿El conjuer vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al haber realizado un análisis del fondo en la etapa de admisibilidad del recurso de casación?

26. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso, siendo una de sus garantías el “cumplimiento de normas y derechos de las partes”.
27. Este Organismo ha dilucidado que la garantía referida es impropia, lo que implica que no configura por sí sola un supuesto de vulneración al debido proceso -entendido como principio-, sino que se relaciona con una remisión a las reglas de trámite que prevé la legislación procesal. En ese sentido, la conculcación de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes requiere la verificación de dos requisitos: **i)** la violación de una regla de trámite, y **ii)** la transgresión del principio del debido proceso como consecuencia de la inobservancia de la regla.⁷ Por lo tanto, para poder apreciar si existe una vulneración, esta Corte ha indicado que: “además de verificarse una violación de una regla de trámite,⁸ será necesario comprobar la lesión de un derecho constitucional atribuible a la inobservancia de dicha regla”.⁹
28. Ahora bien, el análisis del recurso de casación se compone de dos fases: admisión y sustanciación. La fase de admisión implica que un conjuer de la Corte Nacional de Justicia verifique el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación, de conformidad con el artículo 270 del COGEP.
29. La Corte ya ha establecido que, en la etapa de admisibilidad de la casación se puede llegar a vulnerar derechos cuando los conjueres no se limitan a la verificación del cumplimiento de requisitos formales del recurso; por el contrario, se extralimitan a realizar un análisis de fondo, lo cual constituye un ejercicio reservado para los jueces

⁷ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

⁸ Acerca de las reglas de trámite, como desarrollo del derecho al debido proceso, la Corte ha establecido que están “contempladas en las normas adjetivas, toda vez que son aquellas las que regulan la forma en que las autoridades judiciales participan de la jurisdicción, y el trámite que deben observar los distintos procesos que dichas autoridades conocen”. *Ibid*, párr. 17

⁹ CCE, sentencia 546-12-EP/20, 08 de julio de 2020, párrs. 23.1- 23.5; y 2543-16-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 17. Este Organismo considera necesario indicar que en la sentencia citada –2543-16-EP/21– no se analizó la garantía de cumplimiento de normas, sino de ser juzgado por una autoridad competente y de observancia de trámite propio de cada procedimiento. Sin perjuicio de ello, y aun cuando son garantías diferentes, sí se aplica el criterio relativo a las garantías impropias del derecho al debido proceso.

nacionales. Quienes interponen el recurso de casación, aspiran que se observe la normativa pertinente para la fase de admisibilidad, conllevando a que se logre tener certeza de lo que se resolverá en esta fase.¹⁰

30. En tal virtud, y a efectos de determinar si en el presente caso existió la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, corresponde verificar si el conjuetz se excedió en el análisis de admisibilidad del recurso de casación interpuesto por EMASEO. Para el efecto, es necesario revisar el contenido de la decisión impugnada.
31. El auto de inadmisión impugnado se estructura en cuatro considerandos. En el **tercer** punto, el conjuetz calificó el recurso de casación, y para el efecto, lo analizó mediante tres apartados: (3.1) la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, (3.2) el régimen jurídico aplicable, y (3.3) el análisis del 270 del COGEP.
32. Con base en el problema jurídico, el análisis se limitará al punto 3.3, constante en el tercer considerando del auto, de los requisitos.¹¹ En el auto se indica que se cumplen con los requisitos de los literales A, B y C, relativos a la indicación de la sentencia que se impugna, las normas infringidas, y las causales sobre las cuales proponen el recurso –causales segunda y cuarta del artículo 268 del COGEP–. A partir de ello, se analiza la letra D, relativa a la fundamentación.
33. Respecto a este último, el conjuetz indica que, en el **primer cargo**, el accionante alude que “la falta de aplicación de los artículos 193, 194, 205, 208, 211, 212 del COGEP, lo cual llevó a una no aplicación de los Arts.1717 y 1720 del Código Civil”. En lo medular, el conjuetz señala que “ninguna de las normas invocadas como preceptos de valoración probatoria fueron denunciados como infringidos en el recurso presentado, cuestión que debía ser necesariamente ampliada”. Además, destaca que:

[D]el modo de infracción normativa denunciada, tampoco se cumple la necesaria fundamentación que el cargo propuesto requiere (falta de aplicación), ya que, el casacionista no establece la necesidad de la aplicación de los preceptos de valoración probatoria denunciados, ni tampoco ha dado cumplimiento al resto de la estructura de su fundamentación, ya que no expone en qué forma se desprende que los juzgadores no aplicaron las normas denunciadas, aspecto que debe desprenderse claramente de la exposición que realiza el casacionista, que no lo hace. Es más, también el casacionista incurre en otro yerro de ineficacia, cuando a pretexto de infracción normativa pretende contrariar la valoración probatoria realizada [...] pero al mismo tiempo cuestionan el

¹⁰ CCE, sentencia 316-16-EP/21, 24 de febrero de 2021, párr. 11-13.

¹¹ En lo medular, el artículo establece que el recurso de casación se debe interponer con: (A) la indicación de la sentencia o auto sobre el cual se interpone la casación; (B) las normas que se consideran infringidas; (C) las causales en las que se funda; y (D) los motivos y vicios en los que se sustenta.

modo en el cual el Tribunal valoró los medios probatorios cuestionados, sin exponer en forma alguna porqué [sic] estos deberían o no tener valor probatorio, omisión que afecta aún más la ineficacia del recurso [...].

[...] [D]e la misma alegación se evidencia la aplicación de los preceptos acusados como infringidos, debiendo destacarse que no es necesaria la invocación de los mismos para demostrar su aplicación, sino constatar que existió la valoración probatoria de los documentos, como efectivamente se desprende de la misma alegación del casacionista, que debió fundar su impugnación en todo caso por otro modo de infracción [...].

34. Bajo los argumentos expuestos, se evidencia que, en relación a este primer cargo, el conjuetz realizó un análisis formal del recurso con base en la normativa procesal aplicable al caso. Por lo tanto, esta Corte no observa que el conjuetz haya excedido sus competencias efectuando un análisis de fondo frente al cargo propuesto.
35. Por otra parte, tras el análisis del **segundo cargo**, relativo a “la falta de aplicación del artículo 201 del COGEP, lo cual llevó a una no aplicación del Art. 65 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior”, el conjuetz menciona que “igualmente es necesario destacar que las dos normas invocadas no constan denunciadas como infringidas en el recurso originalmente presentado”. Añade que “al momento de examinar el cargo se evidencia que la norma que se acusa infringida indirectamente no es una norma sustantiva que tenga relación con un derecho subjetivo justiciable que haya sido infringido en la sentencia, sino procedimental”.
36. En la misma línea, respecto del **tercer cargo**, se dilucida que el accionante alegó “la falta de aplicación del artículo 199 del COGEP, lo cual llevó a una no aplicación del Art. 1723 del Código Civil”. En función de ello, el conjuetz menciona, nuevamente, que las normas invocadas no constan denunciadas como infringidas en el recurso original. Suma al análisis que, “la norma que se acusa infringida indirectamente no es una norma sustantiva que tenga relación con un derecho subjetivo justiciable que haya sido infringido en la sentencia, sino con otro precepto de valoración probatoria”.
37. En este sentido, esta Corte considera que el conjuetz se limitó a realizar un análisis de forma del segundo y tercer cargo del recurso, identificando las inconsistencias del recurso, e indicando por qué lo señalado por el accionante no cumplía con el requisito de la fundamentación necesaria para el caso.
38. Finalmente, en el **cuarto cargo** se analizó la “falta de aplicación del artículo 164 del COGEP, lo cual llevó a una equivocada aplicación del Art. 30 del Código Civil y la falta de aplicación de los Arts. 1563 y 1715 del Código Civil”. A criterio del conjuetz:

[...] Las reglas de la sana crítica no se hallan consignadas en ningún precepto legal concreto y taxativo que haya podido citarse como infringido y, por lo tanto, tal expresión no obliga a la Sala de instancia a seguir un criterio determinado”. Lo cual vuelve ineficaz

este cargo, que tampoco cumple en el resto de su estructura requerida, pues del mismo recurso se desprende que la norma procesal, que se reitera NO ES UN PRECEPTO DE VALORACIÓN PROBATORIA, fue aplicada, cosa distinta es que exista una interpretación diferente sobre como la misma debía aplicarse, resultando además infructuoso el resto de requerimientos respecto de la violación indirecta, pues es claro que el cargo no puede continuar al no existir un precepto de valoración probatoria infringido.

39. Por lo tanto, y conforme a lo desarrollado en el cuarto cargo, se evidencia que el conjuetz se limitó a identificar las inconsistencias del recurso, contrastó los cargos del accionante con las causales invocadas, y efectuó consideraciones reservadas a los conjuetzes en la fase de admisión, ciñéndose a analizar los requisitos formales.
40. Asimismo, esta Corte considera pertinente indicar que dentro de los argumentos del accionante se hacía referencia a la causal 2 del artículo 268 del COGEP, relativo a los vicios motivacionales en la sentencia recurrida. Al respecto, el conjuetz analizó que las normas denunciadas no constan en el recurso original, ni en su complemento, lo cual “vuelve en ineficaz el recurso”. El conjuetz añade que hay evidentes deficiencias en el cargo, por cuanto el accionante:

[T]ampoco expone en forma estructurada la denunciada incongruencia, ya pretende plantear un presunto problema jurídico reprochable, con base a un párrafo conclusivo, que lo divide en premisas, para presentar su crítica. En este sentido, la incongruencia no se puede evidenciar sobre una formulación que pretende el casacionista sea resuelta a su parecer, ajena a lo decidido por el juzgador, y que tampoco tiene una respuesta propuesta por este, sino simplemente deja abierto un cuestionamiento y lo critica por supuestamente generar incertidumbre y una presunta inejecutabilidad [...] no existe una verdadera crítica al razonamiento del juzgador, sino aspiraciones sobre lo que quiere argumentar a su favor, desnaturalizando su impugnación casacional a un alegato de desconformidad con la sentencia y sin demostrar un yerro motivacional o de incongruencia [...].

41. Del análisis del pronunciamiento presentado, este Organismo evidencia que no hubo una extralimitación del conjuetz al analizar dicha causal.
42. En consecuencia, este Organismo concluye que la decisión impugnada no recae en el incumplimiento de los requisitos (i) y (ii) enunciados en el párrafo 27; por cuanto no se (i) violentó la regla de trámite para inadmitir los cargos. Por consiguiente, no se (ii) socavó el debido proceso. En tal virtud, se constata que el conjuetz no incurrió en una vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
43. Por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional resuelve el problema jurídico planteado en el sentido de que el conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ya que

limitó su accionar a identificar las inconsistencias del recurso, y, por lo tanto, no hubo extralimitaciones para la fase de admisión de los recursos de casación.

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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **3422-22-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen conforme fue remitido a este Organismo.
3. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
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 Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

342222EP-8421c



Caso Nro. 3422-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintitrés de septiembre 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 2010-22-EP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 29 de agosto de 2025

CASO 2010-22-EP

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

SENTENCIA 2010-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por una entidad pública. Se encuentra que la pretensión de la compañía actora, en el proceso de origen, da cuenta de la manifiesta improcedencia de la demanda de acción de protección, por lo que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró la seguridad jurídica al negar un recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado que aceptó la acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de noviembre de 2021 Omar Ferdinand Valero Pinela, por sus propios derechos y en calidad de gerente general de la compañía BRODI S.A. (“**compañía actora**”), presentó una acción de protección con medida cautelar en contra de la Corporación Financiera Nacional B.P. (“**CFN**”). El proceso fue signado con el número 09901-2021-00175 y su conocimiento correspondió al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil de la provincia de Guayas (“**Tribunal**”).¹
2. Mediante auto de 07 de diciembre de 2021, el Tribunal calificó la demanda y concedió la medida cautelar solicitada por la compañía actora. En sentencia de 19 de enero de 2022, el Tribunal aceptó la acción de protección,² respecto de la cual la CFN interpuso un recurso de apelación.

¹ La compañía actora impugnó las resoluciones CAB-018-2021 y CFN-B.P.- SPAT-2021-0020-R emitidas por la CFN, que devolvieron su pedido de dación en pago por no ser conveniente a los intereses de la institución. La compañía actora señaló que cumplió los requisitos para que su obligación con la CFN se extinga por dación en pago y que la CFN “de manera totalmente arbitraria decidió negar la solicitud de perito para la práctica del avalúo pericial”. La pretensión de su demanda fue que se dejen sin efecto las resoluciones impugnadas, se retrotraiga el trámite de solicitud de dación en pago, se deje sin efecto la orden de cobro dictada en su contra y se disponga a la CFN abstenerse de negar el pedido de dación en pago de manera arbitraria. Como medida cautelar, La compañía actora solicitó que se disponga a la CFN que se abstenga de notificar una nueva orden de cobro o iniciar un procedimiento coactivo en su contra hasta que se resuelva la acción de protección.

² El Tribunal declaró la violación de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, pues la CFN no habría seguido el trámite respectivo para negar la solicitud de dación en pago de la compañía actora. El Tribunal señaló que la CFN debía “atender un derecho de petición de trámite” respecto del avalúo pericial del inmueble ofrecido en dación en pago, lo cual no ocurrió. Como medidas de reparación integral, en lo principal, el Tribunal dispuso (i) la nulidad del procedimiento que negó la solicitud de dación en pago; (ii) que “se aplique el procedimiento determinado en el reglamento

3. El 02 de junio de 2022, en voto de mayoría, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. La Corte Provincial ordenó que se continúe el trámite de dación en pago y se designe un perito “[...] sin que esto implique de ningún modo que se acepte o no la dación en pago, pues ello es una atribución que le compete exclusivamente a la [CFN]”.
4. El 01 de julio de 2022 la CFN (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de la Corte Provincial.
5. Mediante sorteo de 03 de agosto de 2022, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 11 de noviembre de 2022 el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y ordenó que la Corte Provincial presente su informe de descargo.³
7. El 30 de noviembre de 2022 el juez provincial Manuel Ulises Torres Soto, quien suscribió el voto salvado, presentó el informe requerido. Los jueces del voto de mayoría, Alfonso Ordeñana Romero y Nelson Ponce Murillo, presentaron conjuntamente su informe de descargo el 12 de diciembre de 2022.
8. El 21 de mayo de 2025, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa. El 31 de julio de 2025 el Pleno de este Organismo conoció el proyecto de sentencia el cual, tras no haber obtenido los votos para su aprobación, se resorteó en la misma fecha. La sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
9. La jueza constitucional Claudia Salgado Levy avocó conocimiento de la causa el 01 de agosto de 2025, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y, el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte

respectivo” para tramitar la solicitud de la compañía actora; y, (iii) que se emita una resolución motivada previo a que la CFN ejecute el cobro de la deuda.

³ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

- 11.** La entidad accionante alega la violación de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, defensa, recurrir y motivación. Su pretensión es que se deje sin efecto la sentencia impugnada y la sentencia de primera instancia. Como fundamento de su pretensión, la CFN formula los siguientes cargos:
 - 11.1.** La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no analizó los argumentos relevantes de la entidad accionante. La CFN estima que omitieron pronunciarse respecto de que atendió de manera oportuna los requerimientos de BRODI S.A. y realizó consultas para continuar el trámite de dación en pago. Además, la CFN señala que los jueces no consideraron el peritaje realizado al bien inmueble. Por estos motivos, se habría configurado el vicio de incongruencia frente a las partes.
 - 11.2.** La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no considerar que la dación en pago se rige por el Código Orgánico Monetario y Financiero y el reglamento que contiene el procedimiento para la recepción de bienes en dación en pago por parte de los deudores de la CFN. La entidad accionante señala que tiene la facultad de “[...] recibir o no bienes en dación en pago [...]”.
 - 11.3.** La acción de protección de origen era improcedente por incumplir los requisitos de los numerales 1 y 3 del artículo 40 y 42 de la LOGJCC, pues la CFN no violó derechos constitucionales y la justicia ordinaria era la vía adecuada para resolver el caso. La CFN afirma que se utilizó la acción de protección para resolver un asunto de mera legalidad y que la Corte Provincial no consideró la improcedencia de la acción, actuación que tendría por consecuencia la vulneración de principios y derechos constitucionales.
 - 11.4.** Respecto a una vulneración a las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, defensa y recurrir, la CFN no plantea una impugnación específica.

3.3. Informe de descargo de la Corte Provincial

12. Los jueces del voto de mayoría de la Corte Provincial señalan que realizaron un “[...] análisis prolijo y reflexivo frente a los hechos planteados [...]” y los derechos vulnerados, y que su fallo cumplió los parámetros de la motivación establecidos por la Corte Constitucional. En su criterio, analizaron todos los argumentos relevantes planteados por la CFN y “[...] ninguno de esos argumentos desvaneció el hecho cierto y real verificado [sic] que determinó la existencia [de] vulneración de los derechos [...]” de BRODI S.A. Los jueces de la Corte Provincial concluyen su informe señalando que no han ordenado que la CFN acepte la dación en pago, sino que respete el debido proceso en el procedimiento de cobro.
13. El juez que suscribió el voto de minoría, por su parte, afirma que, en su criterio, correspondía aceptar el recurso de apelación interpuesto por la CFN porque las resoluciones impugnadas en la acción de protección se fundamentaron en normas claras y previas. A su juicio, la acción de protección versaba sobre asuntos de mera legalidad, pues no existió violación de derechos constitucionales.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
15. Por lo 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 contra el acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁴ En esta línea, la Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho constitucional, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, es decir, que incluya, al menos, (i) tesis; (ii) base fáctica; y, (iii) justificación jurídica.⁵ Paralelamente, la jurisprudencia constitucional resalta que, cuando la Corte no evidencia un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados cabe analizar una violación de un derecho fundamental.⁶

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ *Ibid.*, párr. 18 y 21.

⁶ *Ibid.*, párr. 21.

16. En relación con el cargo resumido en el párrafo 11.3, la entidad accionante manifiesta que la actuación de los jueces de instancia, de conocer y aceptar una acción improcedente, en la medida en que la pretensión última de la acción en la causa de origen fue “[...] dejar sin efecto las acciones de cobro, y que se acepte un bien inmueble bajo las condiciones de [BRODI S.A.], que los informes periciales de valoración se ajusten a sus pretensiones, indistinto de las normas establecidas para la recepción de bienes para las Instituciones Financieras Públicas [...]”, habría supuesto una inobservancia de las disposiciones de la LOGJCC.
17. En atención a este argumento, considerando pronunciamientos anteriores de este Organismo,⁷ la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, al aceptar una acción de protección que pretendía el nuevo avalúo de un bien a propósito de una solicitud de dación en pago?**
18. En cuanto al argumento resumido en el párrafo 11.2, la entidad accionante se limita a citar ciertas normas infraconstitucionales y a afirmar que tiene la potestad de aceptar o no una dación en pago. La CFN no explica de qué manera la actuación judicial vulneró su derecho a la seguridad jurídica; por lo que, aun realizando un esfuerzo razonable, la Corte no encuentra un cargo mínimamente completo que le permita formular un problema jurídico.⁸ Lo propio ocurre con el argumento resumido en el párrafo 11.4., a partir del cual no se puede formular un problema jurídico, por cuanto se limita a indicar que determinadas garantías del derecho al debido proceso fueron vulneradas, sin exponer de manera clara cómo ocurre tal vulneración.
19. Finalmente, del cargo reseñado en el párrafo 11.1 supra se desprende que la entidad accionante alega la entidad accionante alega que la sentencia impugnada incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes al no responder sus argumentos relevantes. Frente a esta alegación, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, al no responder los argumentos relevantes de la CFN?**
20. Acorde con la línea que ha seguido este Organismo, si se concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, no resultaría necesario dar contestación al problema jurídico planteado en el párrafo 19

⁷ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 21; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 67.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18-21.

supra.⁹ Esto en consideración a que la Corte no podría pronunciarse sobre la suficiencia de la motivación en una decisión tomada a partir de la presentación de una acción de protección ajena al objeto de esta garantía.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica, al aceptar una acción de protección que pretendía el nuevo avalúo de un bien a propósito de una solicitud de dación en pago?

21. La Constitución en su artículo 82 determina 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”. La Corte ha señalado que este derecho implica:

[B]rindar 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 [...] [En este aspecto], no le corresponde [a la Corte Constitucional] pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales.¹⁰

22. Debido a que la decisión impugnada fue sustanciada en el marco de una acción de protección, es preciso indicar que, según el artículo 88 de la CRE, la acción de protección tiene por objeto:

[...] el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

23. Por lo tanto, al conocer una acción de protección, los jueces deben efectuar un análisis exclusivamente dirigido a tutelar derechos, sin que esto implique realizar consideraciones propias de la justicia ordinaria o de otras garantías jurisdiccionales.¹¹ Al respecto, y con ocasión de atender vulneraciones a la seguridad jurídica, esta Corte ha manifestado que “[...] los jueces y juezas constitucionales deben velar que las garantías jurisdiccionales [...] cumplan su propósito de proteger derechos, de otra

⁹ CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 80; sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 87; sentencia 2172-21-EP/25, 05 de junio de 2025 párr. 34.

¹⁰ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 21-22.

¹¹ A propósito del conocimiento de garantías jurisdiccionales ver CCE, sentencia 2172-21-EP/25, 05 de junio de 2025, párr. 37.

manera, las autoridades judiciales no garantizarían el respeto a la Constitución, violando la seguridad jurídica”.¹² Así, es importante resaltar que los jueces “[...] están prohibidos de resolver sobre cuestiones que no correspondan a la esfera constitucional y, sobre todo, que tengan su propia vía de tratamiento”¹³

24. En similar sentido, la Corte ha indicado que existen casos en los cuales “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea [...]”,¹⁴ y que si la pretensión refleja una controversia ajena a la esfera constitucional,¹⁵ debe declararse la improcedencia de la acción. En el presente caso, se determinará si es que la Corte Provincial actuó dentro del ámbito de su competencia para aceptar una demanda y disponer una reparación en el contexto de la garantía de acción de protección, o si en su defecto, los jueces conocieron y aceptaron una demanda manifiestamente improcedente.
25. En el caso concreto, BRODI S.A. alegó en su demanda que, en el contexto de un segundo procedimiento iniciado ante la CFN a partir de su solicitud de dación en pago de un inmueble de su propiedad, la CFN de forma arbitraria emitió la Resolución CAB-018-2021 (“**Resolución 018**”), posteriormente ratificada por la Resolución CFN-B.P.-SPAT-2021-0020-R (“**Resolución 0020**”), en la cual se negó su solicitud de dación en pago, dado que el inmueble objeto de la solicitud ya contaba con una evaluación anterior, en virtud de la cual se determinó que la dación en pago era contraria a los intereses de la CFN. A su criterio, tal decisión habría vulnerado su derecho al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, motivación y ser juzgado de acuerdo al trámite propio del procedimiento, en la medida en que el perito que realizó la evaluación del bien habría renunciado antes de presentar su informe, lo que invalidaría dicho documento a efectos de su consideración para decidir sobre la solicitud de dación en pago.
26. Como pretensiones sustentadas en los argumentos del párrafo anterior, BRODI S.A. solicitó la declaración de la vulneración de sus derechos constitucionales, y como medidas de reparación integral lo siguiente:¹⁶

26.1. La nulidad de las Resoluciones 018 y 0020;

26.2. La nulidad del procedimiento de dación en pago y que se lo retrotraiga hasta el momento anterior a la vulneración de derechos;

¹² CCE, sentencia 621-12-EP/24, 11 de marzo de 2020, párr. 22.

¹³ CCE, sentencia 2572-22-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 102.

¹⁴ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

¹⁵ CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 33.

¹⁶ Foja 9 del expediente de origen.

- 26.3.** La designación por parte del Comité de Administración de Bienes de la CFN de un perito para continuar con el avalúo del bien inmueble;
- 26.4.** Dejar sin efecto la orden de cobro derivada del rechazo de la solicitud de dación en pago;
- 26.5.** Que la CFN se abstenga de notificar una nueva orden de cobro o iniciar un procedimiento coactivo relacionado con la deuda que se pretende extinguir con la dación en pago;
- 26.6.** Que la CFN no cobre intereses imputables al tiempo entre la presentación de la solicitud de dación en pago y la designación del perito;
- 26.7.** Que la CFN se abstenga de nuevos actos arbitrarios; y,
- 26.8.** Como garantía de no repetición, se ordene a la CFN abstenerse de
- [...] determinar la supuesta “inconveniencia” de la dación en pago, en su sola discreción, debiendo entonces fundarse en los informes y documentos pertinentes una vez que se presenten como parte del trámite propio del procedimiento; y además, en esta parte pido que se disponga a la accionada, que dentro del trámite pertinente, se considere el avalúo efectuado inicialmente en junio de 2018 (al tiempo de la concesión del crédito y de la aceptación de la garantía hipotecaria) así como en el 2019, como parámetros objetivos a partir de los cuales se deberá practicar el revalúo pertinente.
- 27.** En consideración a dichas pretensiones, particularmente las referidas en los párrafos 26.4, 26.5, 26.6 y 26.8 *supra*, resulta claro que el propósito de la acción interpuesta por BRODI S.A., no era el amparo de sus derechos constitucionales, sino la impugnación de actuaciones administrativas para que, a efectos de una atención favorable de su solicitud de dación en pago ante la CFN, dicha institución reciba una orden judicial, manifestada en una sentencia de acción de protección, de que realice un nuevo avalúo, cuya elaboración tenga por “parámetros objetivos” de valoración pecuniaria de un bien inmueble, los avalúos realizados sobre el mismo en 2018 y 2019. Así, es claro que la demanda escapa del objeto de una acción de protección.
- 28.** A pesar de lo descrito, la Corte Provincial rechazó el recurso de apelación interpuesto por la CFN, confirmando la sentencia de primera instancia, en la que se aceptó la acción de protección de BRODI S.A., y dispuso que se continúe con la tramitación de la solicitud de dación en pago, para lo cual se designaría un nuevo perito a efectos de evaluación del bien inmueble.

29. Para arribar a esta decisión, los jueces de apelación establecieron lo siguiente: **i)** “Se notificó un informe pericial posterior a la renuncia del perito y con ello se le negó la continuación del trámite de dación en pago [...] existe una omisión [...] al no garantizarse el cumplimiento de las normas y los derechos de la parte [...] se vulneró el derecho a un debido proceso [...]”; **ii)** en el trámite de dación en pago “no se cumplió con la presentación de un informe o avalúo por un perito legalmente designado y en funciones”; y, **iii)** respecto a la seguridad jurídica “existiendo un procedimiento establecido como parte del debido proceso, su omisión en la aplicación constituye una situación que desemboca en la violación del derecho [...]”.¹⁷
30. Independientemente de este razonamiento, la “clara” improcedencia de la acción,¹⁸ dado que la misma se presentó no con el objetivo de tutelar derechos constitucionales, sino asegurar un nuevo avalúo de un inmueble acorde con los intereses económicos de la compañía actora, lo cual contradice con el artículo 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, obligaba a los jueces a rechazarla. Esta consideración debe hacerse, teniendo en cuenta además que, de existir posibles irregularidades en la tramitación de la petición de la compañía actora ante la autoridad administrativa, éstas tienen su propia vía adecuada de impugnación, sin que el reconocimiento de su ocurrencia implique a su vez la vulneración de derechos constitucionales.
31. En definitiva, pese a tener bajo su conocimiento una acción de protección improcedente, la Corte Provincial decidió aceptarla parcialmente.¹⁹ Su decisión se basó, conforme el párrafo 29, en supuestas irregularidades relacionadas al perito evaluador del inmueble objeto de la solicitud de dación en pago. A criterio de este Organismo, tales irregularidades, que según la Corte Provincial se corregirían mediante la realización de un nuevo procedimiento,²⁰ no obstan la clara improcedencia de la demanda, de la que dan cuenta sus mismas pretensiones. Lo anterior guarda conformidad con los pronunciamientos de este Organismo, en tanto “[...] si bien en principio no existen materias excluidas de la acción de protección, los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía”.²¹

¹⁷ Fojas 65(v) a 67 del expediente de segunda instancia.

¹⁸ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

¹⁹ Si bien los hechos de la presente causa guardan similitud con los de la sentencia CCE, 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022

²⁰ Si bien los hechos de la presente causa guardan similitud con los de la sentencia de esta Corte 1101-20-EP/22 de 20 de julio de 2022, las medidas de reparación de la Corte Provincial no aceptaron todas las pretensiones de la compañía actora, ni dispusieron la extinción de la obligación mantenida con la CFN.

²¹ CCE, sentencia 2555-21-EP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 19.

32. Por lo expuesto, la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante debido a la inobservancia de los artículos 39 y 18 de la LOGJCC y 88 de la CRE, que determinan que el objeto de la acción de protección es la tutela directa y eficaz los derechos constitucionales, no la impugnación de actuaciones administrativas de una institución financiera pública, asunto que corresponde exclusivamente a la justicia ordinaria.
33. Como se ha realizado en otros casos,²² en tanto esta Corte ha concluido que la sentencia impugnada aceptó una demanda de garantía jurisdiccional, a pesar de su manifiesta improcedencia, lo que invalida la totalidad del proceso de origen, no resulta necesario dar contestación al resto de problemas jurídicos planteados en la sección 4 *supra*, como se indicó en el párrafo 20 *supra*.

6. Reparación integral

34. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
35. La reparación usual a una vulneración de derechos constitucionales cometida por una autoridad judicial es el reenvío, para que una nueva autoridad resuelva nuevamente la acción de protección. Sin embargo, el reenvío resulta inoficioso cuando la sentencia de acción extraordinaria de protección determina en su totalidad el contenido que debería tener la futura decisión del juez ordinario.²³
36. Lo descrito en el párrafo anterior configura el escenario aplicable a la presente causa. Cabe mencionar que, conforme los antecedentes procesales, la sentencia impugnada confirmó la sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal. Así, la forma correcta de reparar el presente caso es dejar sin efecto la sentencia de la Corte Provincial y del Tribunal, y declarar la manifiesta improcedencia de la acción de protección.

7. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 2010-22-EP.

²² CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 35

²³ *Ibid.*, párr. 37; sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

2. **Declarar** que la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica.
3. **Dejar** sin efecto las sentencias de 14 de abril de 2022 de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y de 19 de enero de 2022 del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil, declarar la manifiesta improcedencia de la acción de protección y ordenar el archivo de la causa.
4. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 29 de agosto de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 2010-22-EP/25****VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 2010-22-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 29 de agosto de 2025.
2. En esta decisión, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la Corporación Financiera Nacional B.P. (“CFN”) en contra de la sentencia de mayoría de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“Corte Provincial”).
3. El caso se remite a una acción de protección planteada por Omar Ferdinand Valero Pinela, por sus propios derechos y en calidad de gerente general de la compañía BRODI S.A. (“**Brodi S.A**”), en contra la CFN. En dicha acción, Brodi S.A. impugnó dos resoluciones emitidas por la CFN, que devolvieron su pedido de dación en pago pese a cumplir con los requisitos para que su obligación con la CFN se extinga.
4. El 21 de mayo de 2025, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa y el 31 de julio de 2025 el Pleno de la Corte Constitucional conoció el proyecto de sentencia el cual, tras no haber obtenido los votos para su aprobación, fue resorteado. Así, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
5. Si bien voté a favor del proyecto de sentencia inicialmente conocido por el Pleno —el cual no alcanzó los votos necesarios y fue resorteado—, mi adhesión a la actual decisión de mayoría se encuentra fundamentada, principalmente, en 1) el análisis de uno de los cargos presentados por la CFN en su demanda de acción extraordinaria de protección, así como 2) en la aplicación de la sentencia 1101-20-EP/22, que resolvió un caso análogo.
6. Sobre el punto 1) la CFN sostuvo que la acción de protección, presentada por Brodi S.A., resultaba improcedente al no cumplirse los requisitos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 40, y en el artículo 42 de la LOGJCC. Comparto este planteamiento, en tanto —tal como lo desarrolla la decisión de mayoría— considero que la acción de protección interpuesta por Brodi S.A. no tuvo como finalidad la tutela

de derechos constitucionales, sino la impugnación de decisiones administrativas adoptadas por la CFN en el marco de una solicitud de dación en pago. Si bien es cierto que en procedimientos administrativos, como el mencionado, y en determinadas circunstancias, se produce afectaciones a derechos constitucionales, en este caso no se advierte tal vulneración. La demanda perseguía la modificación de un trámite administrativo, no la reparación de una afectación concreta a derechos constitucionales.

7. Respecto al punto 2), el criterio sobre la improcedencia de la acción también se encuentra respaldado por la jurisprudencia de esta Corte, particularmente en la sentencia 1101-20-EP/22, en la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección interpuesta por la CFN, al concluirse que la sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección vulneró su derecho a la seguridad jurídica. Esta vulneración se produjo al extinguir una obligación contractual y ordenar, como medida de reparación, la aceptación de una dación en pago. En este marco, dicha sentencia determinó que las controversias derivadas del incumplimiento de obligaciones contractuales deben resolverse en la vía ordinaria, salvo que, de forma excepcional, de dichas relaciones puedan derivarse vulneraciones a derechos con contenido estrictamente constitucional.
8. En conclusión, si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría, dejo constancia de que el fundamento principal de mi adhesión es el análisis realizado respecto uno de los cargos presentados por la CFN en su demanda de acción extraordinaria de protección, así como la aplicación de la sentencia 1101-20-EP/22, que resolvió un caso análogo.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.09.19
08:47:13 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2010-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 20:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

201022EP-83f97

**Caso Nro. 2010-22-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de septiembre de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y el día viernes diecinueve de septiembre de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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

ASGB/dalc



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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