EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

115-24-IS/26 En el Caso No. 115-24-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 115-24-IS..... 2

845-22-EP/26 En el Caso No. 845-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 845-22-EP 22

193-23-EP/26 En el Caso No. 193-23-EP Se rechaza la acción extraordinaria de protección No. 193-23-EP 44

Año II - Nº 281 - 52 páginas
Quito, jueves 30 de julio de 2026

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 115-24-IS/26
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 09 de julio de 2026

CASO 115-24-IS

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

SENTENCIA 115-24-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción de incumplimiento presentada por la entidad obligada de cumplir la sentencia ante el juez ejecutor. Este Organismo verificó que la sentencia es de imposible cumplimiento por razones jurídicas, al contravenir la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 13 de marzo de 2023, la Cooperativa de Transportes Loja ("**Cooperativa**") presentó una acción de protección en contra de la Agencia Nacional de Tránsito ("**ANT**") y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, alegó la vulneración de derechos por la emisión de la Resolución 090-DIR-2021-ANT, mediante la cual se suspendieron temporalmente los procesos de otorgamiento de rutas y frecuencias para transporte intra e interprovincial. La causa se signó con el número 23281-2023-00981.[1]

2. En sentencia de 11 de mayo de 2023, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas ("**Unidad Judicial**") declaró con lugar la demanda y aceptó la acción de protección.[2] Ninguna de las partes procesales presentó recurso de apelación o recursos horizontales.[3]

1.2. Fase de ejecución

[1] La Cooperativa indicó en su demanda que la Resolución 090-DIR-2021-ANT, emitida por la Agencia Nacional de Tránsito vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, motivación, y libertad de transporte; en virtud de que la suspensión temporal de otorgamiento de rutas y frecuencias no respetó el tiempo indicado en la resolución, que eran de 6 meses, para la implementación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias.
[2] El juez de la Unidad Judicial concluyó que se vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, motivación, derecho a la libertad de transportación, trabajo, y vida digna. Para el efecto, dispuso como medidas de reparación integral, entre otras: i) que la ANT conceda, de forma inmediata, la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues que solicitó la Cooperativa en su demanda, además de un incremento de quince cupos; ii) que en el plazo de 30 días la ANT cumpla dicha disposición; iii) que la ANT incluya en el contrato de operación de la Cooperativa los quince cupos indicados previamente.
[3] El 17 de mayo de 2023, la Unidad Judicial sentó razón de ejecutoría.

3. El 01 de agosto de 2023, la Cooperativa solicitó que se imponga a la ANT, una multa diaria por cada día de retraso en el cumplimiento de la sentencia de primera instancia, y se oficie a la Fiscalía General del Estado para que inicie una investigación por incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

4. El mismo día, en atención al escrito, la Unidad Judicial impuso una multa compulsiva del 30% de remuneración básica unificada diaria al director de la ANT, por cada día de retraso en el que no cumpla con la sentencia. Asimismo, concedió el término de cinco días para el cumplimiento de la decisión, y que, una vez fenecido el término, se oficie al Consejo de la Judicatura para que efectivice el cobro de lo indicado.

5. El 08 de agosto de 2023, la Defensoría del Pueblo ingresó un escrito indicando que no se les ofició para que den el seguimiento del cumplimiento de la sentencia dictada.

6. El 09 de agosto de 2023, la ANT presentó un escrito, a través del cual indicó que, al momento, había un examen especial de la Contraloría General del Estado, del cual se derivaron responsabilidades a miembros del directorio y autoridades que emitieron rutas y frecuencias sin contar con el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias ("**Plan Nacional**"). Asimismo, señalaron que, para "otorgar rutas y frecuencias, se debe contar con los respectivos insumos técnicos, económicos y jurídicos, informes que permitieron verificar el dimensionamiento vial de cada ruta". Además, mencionaron que se está llevando a cabo el cumplimiento de la sentencia, a pesar de que se "podría causar contingencias legales derivadas de afectaciones a rutas y frecuencias".

7. El 10 de agosto de 2023, la Cooperativa, a través de un escrito, indicó que, frente al incumplimiento, se: i) imponga una multa compulsiva de no menos del cincuenta por ciento de una remuneración básica unificada; ii) se oficie a la Fiscalía Provincial de Pichincha para que inicie una investigación por incumplimiento; iii) se realice una constatación del estado de trámite de cumplimiento de la sentencia; y iv) se oficie a los terminales terrestres de Santo Domingo, Quevedo, Lago Agrio, para que permitan el ingreso a los terminales en los horarios ordenados y en las rutas establecidas, hasta que la ANT cumpla con la sentencia de 11 de mayo de 2023.

8. El 14 de agosto de 2023, la Unidad Judicial emitió el mandamiento de ejecución de incumplimiento de la decisión judicial. Además, señaló que la contestación de la ANT no justifica el incumplimiento, por lo que impuso una multa compulsiva del 30% de la remuneración básica unificada diaria, que se oficie a la Fiscalía Provincial, y se oficie a los terminales terrestres indicados, con la sentencia dictada.

9. El 16 de agosto de 2023, la ANT ingresó un escrito, a través del cual dio a conocer las acciones que han realizado, en función de dar cumplimiento a la sentencia. Entre ellas están: i) poner en conocimiento de la Dirección Ejecutiva de la ANT la sentencia y

recomendar su cumplimiento; ii) tener una reunión de trabajo con la Cooperativa; y, iii) poner en conocimiento de la Dirección de Títulos Habilitantes de la ANT, y de la Coordinación General de Gestión y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la sentencia, para atenderla de manera favorable. Asimismo, indicó que la Cooperativa ya cuenta con las rutas y frecuencias ordenadas, por lo que solicitó que se levante el auto de mandamiento de ejecución y las sanciones emitidas.

10. El 30 de agosto de 2023, la Cooperativa presentó un escrito con pretensiones iguales a las detalladas en el párrafo 7 de esta sentencia. El 20 de septiembre de 2023, ingresó otro escrito, indicando que la ANT ha cumplido parcialmente la sentencia.[4]

11. El 21 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial indicó que existe una controversia entre las partes, ya que la ANT afirmó haber cumplido la sentencia, y la Cooperativa indica que se la cumplió parcialmente. En tal virtud, dispone que, en el término de 72 horas, la ANT emita una certificación sobre el cumplimiento de la decisión judicial.

12. El 04 de octubre de 2023, la Cooperativa ingresó un escrito que, en su parte medular, indica que la ANT solo le notificó que cuenta con las rutas y frecuencias otorgadas en la sentencia, más no consta ello en el contrato de operación de la Cooperativa, y tampoco se hace mención a los quince incrementos otorgados en sentencia. Además, que se retuvo a una unidad de la Cooperativa por cuanto la ANT no notificó, ni dio a conocer a las Direcciones Provinciales de las rutas y frecuencias que se concedieron. Frente a ello, solicitó que se disponga a la ANT que: i) proceda a notificar, a quienes corresponda, con las rutas y frecuencias concedidas a la Cooperativa; y, ii) emita el contrato de operaciones, y conceda el incremento de quince cupos inmediatamente.

13. El 05 de octubre de 2023, en atención al escrito presentado, la Unidad Judicial dispuso que la ANT envíe a sus Direcciones Provinciales las rutas y frecuencias concedidas a la Cooperativa; a fin de que ellos notifiquen a los sujetos pertinentes. Además, que se les remitan a las Direcciones Provinciales las copias de la sentencia ejecutoriada, y de los documentos donde constan los permisos de operaciones de la Cooperativa.

14. En respuesta, el 11 de octubre de 2023, la Cooperativa presentó un escrito solicitando que se siente razón si la ANT dio cumplimiento, caso contrario, imponga una multa. El 12 de octubre de 2023, la ANT presentó una demanda de nulidad, con base en que

[4] La Cooperativa indica que la ANT ha dado cumplimiento parcial, por cuanto mediante Oficio Nro. ANT-CGGCTTTSV-2023-0600-OF, de fecha 15 de agosto de 2023, dan a conocer que la Cooperativa "cuenta con las rutas y frecuencias otorgadas en el proceso 23281-2023-00981, dictadas por la [Unidad Judicial]. En ninguna parte da cumplimiento respecto a los cupos ordenados por Usted, esto es quince incrementos en adelante, de igual manera en ninguna parte convoca a la Cooperativa de Transportes Loja a la suscripción de adenda alguna y/o en su defecto debieron emitir una resolución en donde se ordene hacer constar en el permiso de operación lo ordenado por Usted y el incremento de los quince cupos en adelante".

no se le permitió comparecer en el proceso *in examine* por la falta de citación.[5] Luego, el 13 de octubre de 2023, la ANT ingresó un escrito indicando que, a través del oficio número ANT- CGGCTTTSV-2023-0600-OF de 15 de agosto de 2023, se notificó a la Cooperativa con el otorgamiento y uso de las rutas concedidas en la sentencia de este proceso. Además, indicó que una parte de la sentencia no se puede cumplir, frente a que la Cooperativa no ha solicitado la modificación del contrato de operación, el cual tiene una vigencia de 10 años, y sigue vigente, por lo que, para modificarlo, se debería renovar el contrato entre la Cooperativa y la ANT. A la par, señaló que "las diferentes operadoras del país al ver las irregularidades y el caos vial que ha causado su decisión judicial han realizado el uso de garantías jurisdiccionales".

15. El 20 de octubre de 2023, la Unidad Judicial indicó que la demanda de nulidad de sentencia de la ANT no se presentó por la vía correcta, por lo que quedó "en una mera petición". También, señaló que la ANT no logró justificar el incumplimiento de la sentencia, por lo que se acogió el pedido de la Cooperativa e impuso una multa compulsiva del 30% de la remuneración básica unificada diaria al Director Ejecutivo y al Director Nacional de Asesoría Jurídica de la ANT. Además, ordenó que se oficie a la Fiscalía Provincial de Pichincha por el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente; y se cumpla con la disposición previa relativa a que se notifiquen a los sujetos que deben tener conocimiento de las rutas y frecuencias dadas.

16. El 25 de octubre de 2023, la ANT ingresó un escrito, indicando que la demanda de nulidad que presentó no fue signada como un nuevo proceso, tal como lo establece la norma; por el contrario, se la ingresó en la causa judicial de la cual solicitó la nulidad. Consecuentemente, solicitó que el juez se excuse de conocer y resolver la demanda.

17. El 07 de noviembre de 2023, la Cooperativa indicó que, frente al incumplimiento de la sentencia, solicita que: i) se oficie al Departamento de Coactivas del Consejo de la Judicatura, a fin de que proceda con el cálculo de los valores adeudados por concepto de la multa compulsiva impuesta a la ANT; y ii) se remitan copias certificadas de la resolución contenida en el Oficio Nro. MTOP-MTOP-23-944-OF, a través de la cual, la ANT estableció el conocimiento y aprobación de la sentencia dictada en esta caso. Posteriormente, se solicitó en escrito de 15 de enero de 2024 que se imponga una multa compulsiva de la remuneración básica unificada diaria.

18. El 08 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial negó la petición de excusa planteada por la ANT y aceptó las solicitudes planteadas por la Cooperativa. De manera seguida, el 15 de noviembre de 2023, la ANT solicitó que se remita el proceso a la Corte Constitucional en el marco de una acción de incumplimiento de sentencia, por existir un impedimento para su ejecución, recapitulando la información otorgada previamente

[5] La demanda de nulidad consta a fojas 149-174 del expediente físico que reposa en la Corte Constitucional.

en sus escritos, como la falta del Plan Nacional de Frecuencias y Rutas.

19. Tras escritos de la Cooperativa indicando que persistía el incumplimiento, el 16 de enero de 2024, la Unidad Judicial dispuso que "se impone la multa compulsiva del 30% de la remuneración básica unificada diaria a la […] Directora Nacional de Asesoría Jurídica de la [ANT], hasta que se verifique el cumplimiento íntegro de lo ordenado en la respectiva resolución".

20. El 19 de enero de 2024, la ANT presentó una solicitud de revocatoria de la providencia de 16 de enero de dicho año. Alegó que el cumplimiento de la sentencia le corresponde a la Dirección Ejecutiva, no a la de Asesoría Jurídica, ya que el análisis de la factibilidad dispuesta en la sentencia "no es el resultado de un análisis jurídico sino técnico". Para sustentarlo, alegó que inició el proceso de cumplimiento a través de "actos de simple administración, tendientes a aportar elementos para la formación de la voluntad administrativa", entre ellos, los memorandos ANT-DAJ-2023-1480-M y ANT-ANT-2023-0786-M, y el informe técnico 001-DTHA-SJ-2023-ANT.

21. El 22 de enero de 2024, la Cooperativa presentó un escrito solicitando que se niegue por improcedente el pedido de la ANT, y en su lugar se dé a conocer al Departamento de Coactivas del Consejo de la Judicatura la multa impuesta por la Unidad Judicial. Asimismo, que se oficie a las tres direcciones de la ANT –Asesoría Jurídica, Ejecutivo, y de Títulos Habilitantes– para que notifiquen con el contenido de las rutas, frecuencias, alargues e incremento de cupos a las instituciones correspondientes de cumplir la resolución 022-DIR-2023-ANT. Además, que se señale día y hora para que se lleve a cabo una audiencia de verificación de cumplimiento de sentencia.[6]

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

22. El 15 de noviembre de 2023, la Agencia Nacional de Tránsito ("**entidad accionante**") solicitó que se remita el proceso a la Corte Constitucional.[7] Ello, en el marco de una acción de incumplimiento de sentencia constitucional.

23. El 15 de julio de 2024, la Unidad Judicial, tras realizar un análisis del caso, dispuso que se remita el expediente, junto con el informe respectivo, a la Corte Constitucional. Indicó que se procede con el pedido por existir gravámenes procesales que confluyen en que la sentencia emitida es defectuosa, y, por lo tanto, inejecutable.[8]

---

[6] Tras el envío del proceso a la Corte Constitucional, no ha habido más actuaciones procesales dentro de la fase de ejecución del proceso de origen, ante la Unidad Judicial.
[7] Señala que ya existe una medida cautelar constitucional que se contrapone a lo resuelto en la sentencia de 11 de mayo de 2023, emitido por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo.
[8] En el punto 8 del apartado de "Antecedentes: fundamentación fáctica" se indicó que el juez que estuvo a cargo del proceso, el doctor Wilson Bolívar Loaiza Encalada, fue destituido el 07 de febrero de 2024.

24. Mediante sorteo electrónico efectuado el 06 de agosto de 2024, la causa fue signada con el número 115-24-IS y su conocimiento le correspondió al entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

25. En el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez 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**").

26. El 03 de diciembre de 2025, el juez avocó conocimiento de la causa y dispuso a la entidad accionante y a la Cooperativa de Transportes Loja que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento de sentencia al haber un impedimento en su ejecución.

2. Competencia

27. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, y, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

28. El juez ejecutor remitió el expediente a esta Corte respecto del cumplimiento de la sentencia de 11 de mayo de 2023 ("**decisión**"), emitida por la Unidad Judicial. Dicha sentencia ordenó:

> […] [S]e dispone las siguientes medidas de reparación integral:
>
> **c)** Se ordena que la entidad legitimada pasiva de forma inmediata proceda a conceder la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues que solicite la Cooperativa De Transportes Loja, de acuerdo al siguiente detalle: *(Tabla anexa en el decisorio de la sentencia de 11 de mayo de 2023, a fojas: 30 – 42)*.
>
> **d)** Se ordena que en un plazo de 30 días la Agencia Nacional de Tránsito proceda [a] atender de manera favorable el pedido de alargue de rutas, cambio de frecuencias, rutas y frecuencias nuevas; e, incremento de cupos (15) quince incrementos, que solicita la Cooperativa de Transportes Loja, conforme consta el literal que antecede.
>
> **e)** Se ordena a la Agencia Nacional de Tránsito, proceda a incluir en el contrato de operación de la Cooperativa de Transportes Loja, los cambios de rutas y frecuencias, alargues de rutas y frecuencias, nuevas rutas y frecuencias, incremento de cupos en el número de (15) quince incrementos, conforme consta el literal que antecede.
>
> **f)** Para el cumplimiento de lo resuelto se ordena oficiar a la Dirección Nacional de Tránsito de la Policía Nacional, a los GADS Municipales; y, a la Comisión de Tránsito del Ecuador, a fin de que en los lugares donde tengan competencia, se abstengan de

sancionar a las unidades de la Cooperativa de Transportes Loja, por tema de rutas, frecuencias que aún no consten en el contrato de operación hasta que la Agencia Nacional de Tránsito incluya en el contrato de operación lo resuelto por este Juzgador.

g) La garantía de no repetición, y se advierte a la entidad accionada su deber de respetar los derechos constitucionales de la Cooperativa de Transportes Loja y no incurrir en reiteración de la conducta lesiva, así como no tomar represalias o persecución alguna en contra de la Cooperativa de Transportes Loja.

h) Se ordena a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento de la ejecución de la presente sentencia constitucional.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante

29. La ANT, en calidad de entidad accionante, no remitió informe alguno en respuesta a las providencias de 03 de diciembre de 2025 y 15 de enero de 2026. En tal sentido, se tomarán como argumentos de la ANT lo expuesto en el escrito de 15 de noviembre de 2023, mediante el cual solicitó la remisión del proceso a la Corte Constitucional.

30. Mediante el escrito mencionado en el párrafo anterior, la entidad accionante indicó que ya inició el proceso administrativo a fin de cumplir con la decisión, mismo que debe ajustarse a los procesos indicados en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Ello se dio mediante varios actos de simple administración:

a. Memorando [número] ANT-DAJ-2023-1480-M de 6 de junio de 2023, con el que [se recomendó a la Directora Ejecutiva Subrogante de la ANT] […] realizar el estudio técnico de factibilidad de incremento de rutas, cupos y frecuencias concebidas por el Juez Constitucional [en la decisión].

b. Memorando [número] ANT-ANT-2023-0786-M de 13 de junio de 2023, a través del cual […] [se] dispuso al Director de Títulos Habilitantes […] realizar el estudio técnico de factibilidad de incremento de rutas, cupos y frecuencias concebidas.

c. Informe Técnico [número] 001-DTHA-SJ-2023-ANT de 15 de agosto de 2023, a través del cual, la Dirección de Títulos Habilitantes emitió el Estudio de Factibilidad […] [que] indica y recomienda lo siguiente: "*El otorgamiento de las rutas y frecuencias se lo deberá realizar sobre la base de un informe técnico de las necesidades definidas en el [Plan Nacional], dicho informe constituye el insumo técnico para que el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito […]conozca y resuelva lo pertinente. Al encontrarse el [Plan Nacional] en fase de construcción, al momento aún no se dispone de dicha herramienta debidamente aprobada e implementada, así como todas las necesarias que se deriven del mismo; […] y con ello, se pueda efectuar el análisis técnico […]. Ante lo mencionado, esta Dirección determina que no es posible emitir un estudio técnico, ya que actualmente no existen parámetros técnicos establecidos, y definitivamente necesarios para conceder nueva oferta de transporte […]. Esta Dirección considera que el cumplimiento de la sentencia […] debería ser ejecutado a través del debido proceso, una*

> *vez que se cuente con el [Plan Nacional], caso contrario, lo otorgado no estará sujeto a parámetros técnicos […] [y] podría causar contingencias legales derivadas de posibles afectaciones a rutas y frecuencias ocupadas por otras operadoras.*" […].

31. Tras indicar los actos de simple administración llevados a cabo, la ANT señaló que ya "dio inicio al proceso administrativo correspondiente para determinar la factibilidad para la concesión de rutas, cupos y frecuencias". Añadió que, "el cumplimiento de la referida sentencia debe, obligatoriamente, seguir con el procedimiento de estudio de factibilidad, […]; trámite que debe ceñirse a las condiciones, plazos y requisitos legales, reglamentarios y administrativos, propios de este tipo de procesos y tramites".

32. Asimismo, la Agencia Nacional de Tránsito alegó "que el otorgamiento de frecuencias, rutas y cupos que consta en la sentencia dictada dentro de esta causa no cumple ni se adecua al Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, ni a las normas pertinentes, a las cuales debe regirse la ANT para el correcto ejercicio de sus facultades". Esto último, a criterio de la entidad accionante contraviene "no solo la norma legal vigente, sino también una disposición constitucional que obliga a la Agencia Nacional de Tránsito a regirse a las disposiciones legales pertinentes".

4.2. Argumentos del juez ejecutor

33. El 15 de julio de 2024, la Unidad Judicial dispuso remitir el expediente del caso, junto con el informe, a esta Corte "por existir gravámenes procesales que la sentencia emitida en esta causa sea inejecutable (por sentencia defectuosa)".

34. En el informe, el juez ejecutor, tras mencionar los antecedentes del caso, indicó que, "en atención al pedido de fecha 15 de noviembre del 2023, [de la ANT] […] el suscrito dispone remitir el informe debidamente argumentado las razones de incumplimiento por sentencia defectuosa". Sustentó su informe indicando que:

> […] [E]n el contexto de la demanda [la Cooperativa] comparece a favor de la ciudadanía y además por sus propios derechos, que se lo aclara en escrito de fecha 17 de octubre del 2023, […] quien indica comparecer en goce de sus derechos políticos y civiles y finalmente termina solicitando rutas, frecuencias y puestos a favor de la [Cooperativa]. Esto contraviene el [artículo 66.23 de la Constitución] que dice "No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo" lo que conlleva falta de legitimación. […] A la Corte le corresponde observar el abuso del derecho y fraude procesal de ser pertinente.
>
> Asimismo, que la Procuraduría General del Estado, fue notificada mediante deprecatorio judicial un día después de la audiencia donde se emitió la audiencia de forma oral. Es decir que mencionada entidad no fue notificada y se le vulnero la garantía de la defensa, y que así lo reconoce la sentencia Nro. 994-12-EP/2020 […].
>
> [La ANT], vía deprecatorio judicial conforme se ha ordenado, no fue notificada con la demanda y autos recaídos en ellas. Esto fue advertido en escrito presentado por el […]

> Director Ejecutivo de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y el […] abogado provincial de la [ANT]. […] Por lo que se infringe el derecho del debido proceso en la garantía de la defensa […].
>
> Por otro lado, […] comparece […] Procurador Judicial de la [ANT], en la parte pertinente refiere, que existe un examen de Contraloría General del Estado, dentro de su informe DNA8-TVIPyA-0029-2022, del cual se indica que se debe contar con el [Plan Nacional] que optimice los procesos de requerimiento, aprobación y otorgamiento de títulos habilitantes y advierte que el otorgamiento de rutas y frecuencias, sin contar con los parámetros establecidos en la norma, [desembocaría en la existencia de] sobre ofertas y principalmente interferencias con otras operadoras, lo que genera caos vial.

35. Culmina señalando que, con base en lo señalado en el informe, "se desprende [que] existe[n] gravámenes procesales [que hacen] que la sentencia emitida en esta causa sea inejecutable (por sentencia defectuosa) conforme se analizó en los acápites que anteceden"; por consiguiente, remite el expediente, junto con el informe motivado.

4.3. Argumentos de la Cooperativa de Transportes Loja

36. El 12 de diciembre de 2025, la Cooperativa de Transportes Loja presentó su informe, alegando que "hasta la presente fecha persiste el incumplimiento de la [decisión]", ello, por cuanto "no se ha elaborado la adenda al contrato de operación de la Cooperativa de Transportes Loja, en la que se incluya los alargues, frecuencias y rutas detallados en la letra C de las disposiciones de la sentencia". Añade que, la ANT, mediante la resolución número 022-DIR-2023-ANT resolvió:

> [C]onocer y aprobar la resolución de la Sentencia Judicial Nro. 23281-2023-00981, pese a ello hasta el día de hoy no se ha procedido a elaborar y suscribir con la Cooperativa de Transportes Loja la Adenda al Contrato de Operación en donde consten los alargues, frecuencias y rutas detallados en la letra C de las disposiciones de la sentencia, el sustento de ésta resolución de Directorio de la ANT, fueron los informes y disposiciones que oportunamente se elaboraron de manera técnica y jurídica.

37. Junto con el informe, la Cooperativa presentó siete anexos, entre los cuales constan memos mediante los que se llamó a la Cooperativa a una reunión de trabajo con la ANT, con la finalidad de analizar la decisión; se puso en conocimiento de las varias direcciones de la ANT la sentencia y se recomendó su cumplimiento; y se dio a conocer a la Cooperativa de las rutas y las frecuencias otorgadas.

5. Cuestión previa

38. La Corte ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona

afectada deberá cumplir con los requisitos del artículo 164 de la LOGJCC.[9] Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la acción.

39. En el presente caso, la demanda de acción de incumplimiento fue presentada por la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia de 11 de mayo de 2023. El artículo 164.1 de la LOGJCC contempla la posibilidad de que "quien se considere afectado" presente una acción de incumplimiento. Por lo tanto, el obligado por una sentencia constitucional también puede presentar esta acción, alegando, entre otras alternativas, la imposibilidad de su ejecución,[10] por razones fácticas o jurídicas.[11]

40. A partir de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte verificará los requisitos que el obligado debe satisfacer para presentar una acción de incumplimiento ante el juez de ejecución. Para el efecto, se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La ANT cumplió los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional para ejercer la acción de incumplimiento al ser la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia?

41. Los requisitos para que la entidad obligada ejerza la acción de incumplimiento están previstos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, sintetizándose así:[12]

> **1. Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia:** El obligado por la sentencia debe plantear ante el juez ejecutor la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.
>
> **2. Requerimiento de remisión del expediente:** El obligado debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional
>
> **3. Plazo razonable:** El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional o de imposibilidad de cumplimiento.

42. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a

[9] En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC".
[10] CCE, sentencia 177-24-IS/25, 15 de mayo de 2025, párr. 13.
[11] CCE, sentencias 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45; y, 74- 19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32.
[12] CCE, sentencia 177-24-IS/25, 15 de mayo de 2025, párr. 14.

las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.[13] En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

43. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos constituye razón suficiente para desestimar la acción, considerando que no son subsanables. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción, ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.[14]

44. De conformidad con los antecedentes, se observa que la ANT cumplió con el primer requisito consistente en plantear la imposibilidad de cumplir la sentencia ante el juez ejecutor **(1)**. En su escrito de 15 de noviembre de 2023, la entidad accionante señaló que uno de los impedimentos para ejecutar la sentencia es la falta de adecuación de la sentencia al Plan Nacional de Rutas y Frecuencias.

45. En referencia al segundo requisito **(2)**, se observa que, el 15 de noviembre de 2023, la ANT requirió a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe, para que se tramite la acción de incumplimiento. Dicha solicitud se aceptó y llevó a cabo el 15 de julio de 2024. Por tanto, se evidencia el cumplimiento del requisito señalado.

46. Finalmente, de los antecedentes procesales, se desprende que la decisión se emitió el 11 de mayo de 2023. En contra de dicha sentencia, el 15 de noviembre de 2023 se solicitó la remisión del proceso a esta Corte; mientras que el juez ejecutor lo envió el 15 de julio de 2024. Por lo tanto, se verifica que, **(3)** entre la solicitud de la ANT y la presentación de la acción de incumplimiento transcurrió un plazo razonable para resolverse la petición de la entidad accionante.

47. En conformidad, tras verificarse el cumplimiento de los requisitos resumidos en el párrafo 41 *supra*, esta Corte continuará con el análisis correspondiente.

6. Planteamiento y formulación del problema jurídico

48. El artículo 436.9 de la Constitución establece que este Organismo tiene, como una de sus atribuciones, conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. En tal sentido, la Corte ha señalado que el alcance de esta acción es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones

[13] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.
[14] CCE, sentencia 15-22-IS, 23 de mayo de 2024, párr. 22

concretas dispuestas en una decisión constitucional. De dicha forma, se garantiza la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.[15]

49. En el caso concreto, de conformidad con los párrafos 31, 32 y 33 *supra*, la entidad accionante alega que el otorgamiento de frecuencias, rutas y cupos que constan en la decisión no se adecuan al Plan Nacional, ni a las normas pertinentes a las que se debe regir la ANT, por lo que se contraviene la norma legal vigente y los trámites propios.

50. Asimismo, el juez ejecutor, a través de su informe, indicó que existen gravámenes procesales que hacen que la causa sea inejecutable por sentencia defectuosa. Para el efecto, en lo principal, manifestó que se dio el otorgamiento de las rutas y frecuencias sin contar con los parámetros establecidos en la norma, lo que genera interferencias entre operadoras, además de problemas con la Contraloría General del Estado.

51. En relación con las medidas de reparación establecidas en la decisión, se verifica que, si bien la entidad accionante no cuestionó en el escrito de incumplimiento la imposibilidad de otorgar rutas, frecuencias, alargues e incremento de cupos, a través de una sentencia emanada de autoridad judicial; a lo largo del proceso, la ANT ha sostenido que no era posible cumplir con la totalidad de la sentencia ya que no existía un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias. Además, que no se tiene el informe técnico para conocer la necesidad de otorgarse estas modificaciones a las rutas, y que no fueron concedidas a través de los procedimientos adecuados, establecidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial ("**LOTTTSV**"). En consonancia, se advierte que dichos argumentos no fueron analizados por el juez ejecutor.

52. En este marco, con base en las alegaciones señaladas y en función de los antecedentes procesales detallados en la sentencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Las medidas dictadas en la sentencia de Unidad Judicial son inejecutables debido a una imposibilidad jurídica, por contrariar el ordenamiento jurídico?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Las medidas dictadas en la sentencia de Unidad Judicial son inejecutables debido a una imposibilidad jurídica, por contrariar el ordenamiento jurídico?

53. A través de una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, no le corresponde a la Corte Constitucional realizar un análisis sobre el fondo del asunto que fue objeto de la garantía jurisdiccional, pues su análisis debe, únicamente,

[15] CCE, sentencia 142-23-IS/24, 18 de abril de 2024, párr. 15.

circunscribirse a verificar el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia. Ello, en virtud de que las decisiones judiciales que se conocen por este Organismo a través de la acción de incumplimiento de sentencia, gozan de autoridad de cosa juzgada, y, en consecuencia, se presumen válidas.[16]

54. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte, en ciertos casos, ha identificado medidas contrarias al ordenamiento jurídico, por lo que, de ordenar su cumplimiento "estaría fallando en contra de norma expresa, previa, vigente y legítima, lo cual generaría una vulneración al derecho a la seguridad jurídica".[17] Por esto, la Corte señaló que:

> […] resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se pretenda cumplir una medida de reparación que contravenga expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico. Este tipo de casos representa uno de los supuestos en los cuales la medida se vuelve inejecutable. En ese sentido, la Corte Constitucional no puede simplemente ordenar la ejecución de cualquier medida dispuesta en una decisión constitucional puesto que estas no deben contravenir expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico.[18]

55. En consonancia, en la sentencia 86-11-IS/19, la Corte determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales,[19] y se afecta su validez.[20] Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.[21] En dicha línea, si bien a través de una acción de incumplimiento no se podría establecer la validez de una sentencia, tampoco se podría ordenar la ejecución de una que contenga un vicio tan grave e insubsanable que la convertiría en inejecutable.[22]

56. En una acción de incumplimiento, la fijación de que una sentencia es inejecutable por razones jurídicas se fundamenta en que, al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, "no es procedente que ordene la ejecución de una sentencia que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario a la naturaleza de la garantía constitucional jurisdiccional y, con ello, contrario a la propia Constitución".[23] En definitiva, el estándar para destruir la presunción de validez de las sentencias es sumamente elevado, por lo que la Corte tiene una obligación de deferencia ante los demás jueces constitucionales.

---

[16] CCE, sentencias 12-23-IS/24, 13 de julio de 2025, párr. 119; 113-22-IS/25, 31 de julio de 2025, párr. 42.
[17] CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 26.
[18] CCE, sentencia 21-22-IS/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 108.
[19] En la sentencia 24-22-IS/24, la Corte Constitucional indicó que: "Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable".
[20] CCE, sentencias 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28; 12-23-IS/24, 13 de julio de 2025, párr. 119.
[21] CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 31; 87-24-IS/25, 03 de julio de 2025, párr. 36.
[22] CCE, sentencia 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 34.
[23] CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 29-30.

57. Adicionalmente, en relación con la inejecutabilidad de una sentencia, esta Magistratura ha desarrollado que tampoco es exigible el cumplimiento de medidas de reparación que sean contrarias al ordenamiento jurídico.[24] Asimismo, ha señalado que la sentencia puede ser inejecutable si hay errores respecto de las medidas de reparación integral, lo cual ocurre cuando es contraria o incompatible expresa y manifiestamente a reglas jurídicas concretas que establecen un mandato claro de hacer o no hacer.[25]

58. Por consiguiente, a partir de la jurisprudencia de la Corte, corresponde dilucidar si lo alegado por la ANT se traduciría en una incompatibilidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, conllevando a que la sentencia emitida por la Unidad Judicial no pueda ser ejecutada. Para ello, se evidencia que las medidas de reparación, en lo medular, se orientan a que: **(c)** se analice la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues; **(d)** se conceda el pedido de alargues, cambio de frecuencias y rutas, y el incremento de 15 cupos; **(e)** se incluya en el contrato de operación de la Cooperativa los cambios que se concederán tras el cumplimiento de las dos primeras medidas; **(f)** se oficie a la Policía Nacional, a los GADS Municipales y a la Comisión de Tránsito, a fin de que se abstengan de sancionar a la Cooperativa por las rutas y frecuencias que aún no consten en el contrato de operación que tienen con la ANT; **(g)** la garantía de no repetición y no incurrir en represalias; y, **(h)** la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento de la ejecución de la sentencia.

59. Esta Corte Constitucional estima pertinente señalar que, de los antecedentes del caso, no se evidencian alegaciones relativas a que hubo reiteración de la conducta lesiva, se tomaron represalias o se persiguió a la Cooperativa, por lo que se cumplió el supuesto de no hacer planteado en la medida **(g)**. Por otra parte, no se analizará lo contenido en la medida **(h)**, ya que no es una medida en sentido estricto, sino una competencia del juzgador de delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia *in examine*, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.[26] Por consiguiente, se continuará el análisis de las medidas restantes –**(c)**, **(d)**, **(e)** y **(f)**–.

60. Sobre las medidas **(c)**, **(d)**, **(e)** y **(f)** de los antecedentes se observa que la Cooperativa alega que no se le concedió lo emitido en la sentencia respecto de las modificaciones en sus rutas y frecuencias **(c)** y **(d)**, tampoco se encuentra en el contrato de operación de la Cooperativa **(e)**. Además, que no se informó de los cambios de rutas y frecuencias a las autoridades competentes, por lo que se retuvo a una unidad de la Cooperativa **(f)**.

[24] CCE, sentencia 23-17-IS/22, 01 de febrero de 2023, párr. 41; 177-24-IS/25, 15 de mayo de 2025, párr. 24.
[25] En similares términos, CCE, sentencias 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 27-29; 33-21-IS/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 34.
[26] Véase en sentido similar las sentencias 7-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 34; y, 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 39.

61. En respuesta a lo alegado por la Cooperativa, la ANT, en la mayoría de escritos que presentó ante el juez ejecutor, alegó que no podía cumplir con las demás medidas de la sentencia en virtud de que la concesión de alargues, rutas y frecuencias se deben dar conforme lo que se establezca en el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias. Dicho Plan, al momento de dictarse la decisión, no se encontraba vigente, por lo que la sentencia no podía tomar en cuenta los requisitos necesarios para que se dé una concesión, ni los parámetros que debían contener los informes técnicos a través de los cuales se pueden o no realizar modificaciones en las rutas de transporte. Asimismo, aquellas autoridades que concedieron dichas solicitudes, sin haber sido emitido el Plan Nacional, fueron sujetos de exámenes especiales de la Contraloría General del Estado.

62. Además, la ANT señaló que, para oficializar el otorgamiento de las rutas, frecuencias y alargues –por ejemplo, en el contrato–, se debe contar con los respectivos insumos técnicos, económicos y jurídicos. Que, para ello, y a fin de cumplir con la sentencia, dio inicio a actos de simple administración, de lo que surgió un informe técnico a través del cual se recomendó que se deberán otorgar las rutas y frecuencias "sobre la base de un informe técnico [en que se indiquen] las necesidades definidas en el [Plan Nacional], dicho informe constituye el insumo técnico para que el Directorio de la [ANT] conozca y resuelva lo pertinente". Además, se manifestó que "el cumplimiento de la sentencia […] debería ser ejecutado a través del debido proceso, una vez que se cuente con el [Plan Nacional], caso contrario, no estará sujeto a parámetros técnicos […] [y] podría causar contingencias legales".

63. Por tanto, se constata que la Agencia Nacional de Tránsito alega la imposibilidad de cumplimiento de las medidas **(c), (d)**, **(e)** y **(f)**, en virtud de que, frente a la falta del Plan Nacional de Frecuencias y Rutas, no es posible realizar el alargue y concesión de nuevas rutas, el cambio de frecuencias y el incremento de cupos **(c)**[27] y **(d)** [28]. Por ello, aluden que no se pueden plantear dichas modificaciones en el contrato que tiene la ANT con la Cooperativa **(e)**[29] y no se puede oficiar a las autoridades competentes para que se abstengan de sancionar a las unidades, ya que no es su competencia **(f)** [30].

---

[27] Decisorio de la sentencia *in examine:* "**(c)** Se ordena que la entidad legitimada pasiva de forma inmediata proceda a conceder la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues que solicite la Cooperativa De Transportes Loja, de acuerdo al siguiente detalle: *(Tabla anexa en el decisorio de la sentencia de 11 de mayo de 2023, a fojas: 30 – 42)".*

[28] Decisorio de la sentencia *in examine:* "**(d)** Se ordena que en un plazo de 30 días la Agencia Nacional de Tránsito proceda [a] atender de manera favorable el pedido de alargue de rutas, cambio de frecuencias, rutas y frecuencias nuevas; e, incremento de cupos (15) quince incrementos, que solicita la Cooperativa de Transportes Loja, conforme consta el literal que antecede".

[29] Decisorio de la sentencia *in examine:* "**(e)** Se ordena a la Agencia Nacional de Tránsito, proceda a incluir en el contrato de operación de la Cooperativa de Transportes Loja, los cambios de rutas y frecuencias, alargues de rutas y frecuencias, nuevas rutas y frecuencias, incremento de cupos en el número de (15) quince incrementos, conforme consta el literal que antecede".

[30] Decisorio de la sentencia *in examine:* "**(f)** Para el cumplimiento de lo resuelto se ordena oficiar a la Dirección Nacional de Tránsito de la Policía Nacional, a los GADS Municipales; y, a la Comisión de Tránsito del Ecuador, a fin de que en los lugares donde tengan competencia, se abstengan de sancionar a

64. Al evidenciarse que el incumplimiento de las tres medidas restantes se alega con base en la falta del Plan Nacional y en que la sentencia no se sujeta a los requisitos y parámetros técnicos allí desarrollado, esta Corte verifica que la Resolución 003-DIR-2024-ANT "Actualización del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias 2023-2025" entró en vigencia el 02 de mayo de 2024, y se publicó en el Registro Oficial 550.

65. La creación del Plan Nacional está prevista en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial ("**LOTTTSV**"),[31] como un "documento estratégico [que analiza] la situación del transporte público en la modalidad interprovincial e intraprovincial, que permite identificar la problemática y necesidades del sector".

66. Ahora bien, en la LOTTTSV –como cuerpo normativo que dispone la creación del Plan Nacional– se evidencia, en el artículo 55, que "*las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación*". De manera seguida, en el artículo 56 se desarrolla la prestación del servicio de transporte público, indicándose que:

> El servicio de transporte público podrá ser prestado por el Estado u **otorgado mediante el respectivo título habilitante a operadoras legalmente constituidas, sobre la base de un informe técnico de las necesidades definidas en el Plan de Rutas y Frecuencias** aprobado por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo con sus competencias, con base en el respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para operar un servicio público de transporte deberá cumplir con los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento […] (énfasis añadido).

67. Por otra parte, en la sección de Disposiciones Transitorias de la LOTTTSV, en la disposición octogésima se indica que está expresamente prohibido el otorgar rutas y frecuencias sin la existencia del Plan Nacional. Asimismo, frente a la inexistencia del Plan Nacional, habrá entidades encargadas de hacer la reingeniería del transporte:

> Con la finalidad de proteger a la transportación formal dentro del territorio nacional, **prohíbase el otorgamiento de nuevas rutas y frecuencias, sin que previamente se cuente con el Plan de Rutas y Frecuencias aprobado por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial** […]. Hasta que se cuente con el citado plan, **la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, deberán realizar una**

---

las unidades de la Cooperativa de Transportes Loja, por tema de rutas, frecuencias que aún no consten en el contrato de operación hasta que la [ANT] incluya en el contrato de operación lo resuelto".

[31] LOTTTSV, Disposiciones Transitorias, Séptima.- La Comisión Nacional […], establecerá el plan nacional de rutas y frecuencias, en el que se incluirá el programa de implementación de contratos de operación que deberán efectuarse, en acción conjunta con los sectores inmersos en la actividad del transporte público. Los permisos de operación de transporte público que caduquen durante ese período, podrán ser prorrogados hasta la expedición del correspondiente plan, siempre que cumplan con el cuadro de vida útil y las revisiones vehiculares establecidos en la Ley y sus reglamentos.

> **reingeniería de rutas y frecuencias** optimizando y mejorando las que existen a la fecha de entrada en vigencia de la [presente] Ley […] (énfasis añadido).

68. Asimismo, de los antecedentes se evidencia que la acción de protección se presentó el 13 de marzo de 2023 y la Unidad Judicial aceptó las pretensiones y concedió las rutas, alargues y frecuencias el 11 de mayo de 2023. Además, se debe tomar en cuenta que el último escrito presentado por la Cooperativa de Transportes Loja, en función de que se ejecute la sentencia, fue el 22 de enero de 2024. De ello, se evidencia que todas las actuaciones reseñadas se plantearon y concedieron antes de que entre en vigencia el Plan Nacional, el 02 de mayo de 2024; y después de dicha fecha, la Cooperativa no insistió en el cumplimiento de la sentencia emanada de la acción de protección.

69. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional observa que las medidas ordenadas en la decisión *(ver párr. 29 de esta sentencia)* relativas a que se otorguen alargues, rutas y frecuencias a la Cooperativa de Transportes Loja, son inejecutables por razones jurídicas, ya que su cumplimiento implicaría, expresamente, una contradicción con lo dispuesto en la LOTTTSV, en la cual se prohíbe la concesión de los alargues, rutas y frecuencias cuando no exista un Plan Nacional de Frecuencias y Rutas, o cuando dicha permisión no emane de las entidades designadas, de conformidad con el artículo 55 y la octogésima disposición transitoria de la ley aludida.

70. En consonancia, se advierte que la inejecutabilidad jurídica no se ciñe de forma única a la creación del Plan Nacional de Frecuencias y Rutas, sino a los requisitos que en él se establecen para que se otorguen rutas, frecuencias, alargues o cupos en favor de las cooperativas de transporte; junto con los parámetros a tomar en cuenta para realizar los respectivos insumos técnicos, económicos y jurídicos que indiquen las necesidades de transporte a nivel nacional y sus posibles modificaciones. Por lo tanto, la sentencia objeto de esta acción no se dictó de conformidad con el Plan Nacional y sus disposiciones, ya que no estaba vigentes al momento de la resolución de la Unidad Judicial y en el tiempo en el que se impulsó su ejecución por parte de la Cooperativa.

71. Por lo tanto, se concluye que, al inobservar este elemento, la Unidad Judicial emitió una sentencia que es incompatible expresa y manifiestamente con reglas jurídicas concretas vigentes al momento, lo que la convierte en inejecutable. Por consiguiente, este Organismo declara que las medidas ordenadas en la sentencia de 11 de mayo de 2023 son de imposible cumplimiento por razones jurídicas, y, en consecuencia, la ANT no podía cumplir con las medidas dictadas en la sentencia.

72. Toda vez que las medidas de la sentencia son inejecutables, le corresponde a esta Magistratura verificar la posibilidad de dictar una medida equivalente a las contenidas en la sentencia impugnada, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico:

7.2. ¿Es posible dictar medidas equivalentes en vista de la imposibilidad jurídica de ejecutar la sentencia de 11 de mayo de 2023?

73. La acción de incumplimiento busca proteger el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de ejecución de la sentencia,[32] en tal razón, es incompatible con su naturaleza que una sentencia no se ejecute, salvo excepciones,[33] o que se ejecute de forma incompatible, inadecuada o defectuosa.

74. En tal sentido, la sentencia 16-17-IS/20 estableció que se puede sustituir "la medida original […] por una medida equivalente, [solo] cuando la primera resulte inejecutable o inaplicable por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico, en atención al artículo 21 de la LOGJCC".[34] Así también, este Organismo ha determinado que una medida equivalente solo se podrá disponer de forma excepcional y cuando la misma sea posible, en atención a la naturaleza inmutable de las sentencias y la imposibilidad, por regla general, de modificar su contenido.[35]

75. De la revisión del expediente, esta Corte verifica que la pretensión de la Cooperativa era que se le concedan las rutas, frecuencias, cupos y alargues que solicitó; lo cual no es posible modular, pues, la LOTTTSV indica expresamente que solo se las puede conceder con la existencia de un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, el cual contiene los requisitos y parámetros técnicos que se deben tomar en cuenta para modificar las rutas de transporte a nivel nacional. Por lo tanto, el modular la sentencia, afectaría y desconocería el ordenamiento jurídico, lo que acarrearía la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de las partes.

76. Finalmente, esta Corte Constitucional hace énfasis en que su labor, en el marco de una acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales radica en pronunciarse respecto del cumplimiento o no de la sentencia. Asimismo, es pertinente señalar que la declaratoria de inejecutabilidad de la sentencia *in examine* no impide que la Cooperativa acuda a los procedimientos administrativos correspondientes para solicitar rutas, frecuencias, alargues o cupos, de conformidad con el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias y la normativa vigente nacional, tomando en cuenta los nuevos requisitos y parámetros técnicos y jurídicos para el efecto.

8. Decisión

[32] CCE, sentencia 889-20-JP/21, 17 de junio de 2020, párr. 110; 23-17-IS/23, 01 de febrero de 2023, párr. 44.
[33] CCE, sentencia 86-11-IS/19, 02 de agosto de 2011, párrs. 35 y 36; 20-19-IS/21, 18 de abril de 2019, párrs. 48 y 49; 23-17-IS/23, 01 de febrero de 2023, párr. 44.
[34] CCE, sentencia 16-17-IS/20, 19 de abril de 2017, párr. 54.
[35] CCE, sentencia 96-21-IS/21, 28 de septiembre de 2021, párr. 47.

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 de incumplimiento **115-24-IS**.

2. **Declarar** la inejecutabilidad de las medidas **(c)**, **(d)**, **(e)** y **(f)**, en el sentido que se encuentran dictadas dentro de la sentencia de 11 de mayo de 2023, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo.

3. **Dejar sin efecto** las órdenes dictadas en la fase de ejecución de la sentencia, por lo que se deja a salvo a la Agencia Nacional de Tránsito para que inicie las acciones legales que estime pertinentes.

4. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

5. Notifíquese y archívese.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado por encontrarse en comisión de servicios, y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

11524IS-9294a

Caso 115-24-IS

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles quince de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 845-22-EP/26
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 02 de julio de 2026

CASO 845-22-EP

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

SENTENCIA 845-22-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado en contra de las sentencias dictadas dentro de la acción de protección 09333-2022-00007, emitidas por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas, y por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. La Corte concluye que el actor del proceso de origen presentó una acción de protección manifiestamente improcedente, por cuanto lo que buscó a través de esta garantía jurisdiccional fue la procedencia de la declaratoria de nulidad por caducidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 04 de enero de 2022, Ricardo Foad Antón Khairalla presentó una acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado ("**CGE**") y de la Procuraduría General del Estado, en la cual impugnó el informe DA1-0022-2010[1] alegando que este vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal, material y a la no discriminación.[2] El proceso fue signado con el número 09333-2022-00007 y sorteado a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**").

2. El 19 de enero de 2022, el juez de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección.[3] Inconforme con esta decisión, la CGE interpuso recurso de apelación.

[1] El mencionado informe fue aprobado el 08 de abril de 2011, y contiene el examen especial a la contratación de suministros y materiales para la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, proceso número 04-CDM- ADQ- CNTTTSV-2009, auditoría efectuada entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2009 ("**informe**") cuyos objetivos fueron "Determinar la propiedad, legalidad y veracidad de los gastos realizados durante el período examinado y, si éstos se encuentran respaldados con la documentación pertinente y aplicación a los objetivos institucionales (…) Establecer el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normativa vigente".

[2] El accionante argumentó que el informe número DA1-0022-2010 carecía de toda legalidad, validez y eficacia, en virtud de haber caducado la facultad controladora, conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Así, alegó que se lesionó su derecho a la seguridad jurídica.

[3] La autoridad judicial consideró que el órgano accionado no aplicó correctamente el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, al haber emitido el examen especial fuera del plazo previsto en dicha norma, lo cual significó: "En consecuencia, la no aplicación de esta norma constituye una omisión por parte de la entidad accionada (CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO) que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, del accionante Ricardo Foad Antón Khairalla, como persona involucrada en el informe de contraloría; enmarcándose dentro de los presupuestos de procedibilidad de la presente acción

3. En sentencia de 25 de febrero de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala**"), aceptó el recurso de apelación y modificó la sentencia subida en grado.[4]

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 22 de marzo de 2022, la CGE ("**entidad accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección en análisis, en contra de las sentencias de 25 de febrero de 2022, emitida por la Sala, y 19 de enero de 2022, emitida por el Juez de la Unidad Judicial.

5. El 11 de noviembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.[5] Además, solicitó a la Unidad Judicial y a la Sala que presenten sus informes de descargo con relación a la demanda.

6. En atención a la renovación parcial de la Corte Constitucional, mediante sorteo de 18 de marzo de 2025 la causa le correspondió al juez Jorge Benavidez Ordóñez, quien acorde al orden cronológico del despacho, avocó conocimiento mediante auto de 18 de mayo de 2026 y solicitó a las partes procesales que presenten su informe de descargo.

7. Hay que mencionar que la Sala antes de la renovación parcial de la Corte Constitucional, presentó su informe mediante escrito de 21 de diciembre de 2022.

---

de protección determinado en el artículo 41 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional". En el mismo sentido, consideró que el informe no podía ser impugnado en la vía judicial, ante los tribunales de lo contencioso administrativo, por lo que, concluyó que la justicia constitucional era la vía idónea para la reclamación sobre la vulneración de derechos. A consecuencia de estos razonamientos, resolvió: "declara[r] que el [informe] no podrá surtir efectos legales a futuro, en el sentido que la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO no podrá hacer valer "este informe para cualquier acción civil, penal o administrativa en contra del accionante Ricardo Foad Antón Khairalla".

[4] La Sala aceptó la acción de protección, pero concluyó que: "se observa que el juez de primer nivel, ACEPTA la acción de protección, declara la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, pero como reparación integral, declara que el informe objeto de esta acción, no podrá surtir efectos legales a futuro, en el sentido que la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO no podrá hacer valer este informe para cualquier acción civil, penal o administrativa en contra del accionante Ricardo Foad Antón Khairalla. 19) Al respecto, este tribunal considera que a la justicia constitucional no le corresponde pronunciarse en el sentido que lo hizo el juez de primer nivel, sino que debe concedérsele un plazo a la accionada para que emita la respectiva resolución, declarando que el plazo fatal previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, ha fenecido, por caducar la facultad controladora, por lo que la aprobación del informe de auditoría gubernamental, fuera del referido plazo, está viciado de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo aprobó, perdió competencia en razón del tiempo". Como reparación integral dispuso que la CGE en el plazo de un mes emita la resolución que declare el plazo fatal para aprobar que el informe feneció, en virtud de lo cual, estaba viciado de nulidad absoluta. Asimismo, se dispuso notificar a todas las personas que fueron objeto del examen especial.

[5] La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por las exjuezas Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el exjuez Enrique Herrería Bonnet.

8. Con fecha 19 de enero de 2026, Lizzett Marfisa De la Cruz Durango, en calidad de *amicus curiae,* presentó un escrito, solicitando se desestime la demanda propuesta por la entidad accionante.

9. Posterior al avoco del juez sustanciador, la Sala presentó su informe actualizado mediante escrito presentado por Amado Romero Galarza de 26 de mayo de 2026 y de 29 de mayo de 2026, presentado por Adriana Mendoza Solórzano y Johanna Tandazo Ortega. Por su parte, Ricardo Foad Antón Khairalla presentó su informe mediante escrito de 26 de mayo de 2026

10. La Unidad Judicial, pese a ser notificada, no ha presentado su informe de descargo; de igual manera la PGE.

11. Con fecha 18 de junio de 2026 Yamil Antonio Chedraui Adum presenta un escrito solicitando se deseche la demanda.

12. Finalmente, Ricardo Foad Antón Khairalla presentó un escrito el 1 de julio de 2026 pidiendo el despacho de la causa y señalando domicilio para notificaciones.

2. Competencia

13. De conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la entidad accionante

14. La entidad accionante considera que las decisiones impugnadas han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva. Si bien impugna ambas decisiones, no las individualiza o analiza por separado, más bien realiza un enfoque general respecto al caso concreto.

15. La entidad accionante sostiene que se afectaron sus derechos, pues el proceso de origen se estructuró sin que se haya identificado "el acto administrativo que presumiblemente estuviera violando sus derechos constitucionales, ya que menciona una orden de trabajo y un informe que no genera efectos jurídicos directos, por cuanto no menciona si existe o no resolución en el cual se confirme la responsabilidad del accionante (…)". En este sentido, determina que se habría afectado la seguridad jurídica por parte de las

autoridades judiciales, pues el proceso habría tenido como consecuencia la declaración de un derecho y no la vulneración del mismo.

16. En este sentido, menciona que para el caso concreto existen nulidades que pueden ser declaradas incluso de oficio, sobre las que ha precisado que se designan una serie de actos, no regulados expresamente por la ley y que tampoco se encuentran ubicados en las nulidades de orden general. Por lo que, en los supuestos de nulidades implícitas o virtuales, "el vicio que afecta el acto es de tal gravedad que la única vía de solución que existe para extirparlo es la declaración de nulidad".

17. En tal virtud, considera que son los tribunales de lo contencioso administrativo los jueces competentes para determinar el alcance y efectos de los actos emitidos por CGE:

> existió una superposición de la justicia constitucional frente a lo determinado en la ley y a las funciones del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme al artículo 221 de la CRE, pues eran ellos los llamados a determinar el alcance y efectos de la sentencia que emitieron, creando con esto un arriscado escenario de arbitrariedad en el campo jurídico y más aún con las decisiones o resoluciones administrativas, por cuanto, interponiendo criterios subjetivos (…) se pretendería desvirtuar el trabajo realizado por esta Entidad de Control (…).

18. Dentro de su descripción de la motivación señala que:

> Las sentencias emitidas dentro de la acción de protección pretenden dejar sin efectos resoluciones administrativas emitidas con plena facultad, según lo determina el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, vulnerando por completo el derecho a la seguridad jurídica, pasando por alto la legislación vigente que norma el alcance y efectos de dichas sentencias. Se hace notar a su autoridad, que se trata de asuntos que no vulneran la dimensión constitucional de los derechos consagrados en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, teniendo el demandante la oportunidad para accionar otros mecanismos de la justicia ordinaria, para resolver el asunto materia de controversia.

19. En relación a los derechos alegados y con base en los argumentos reproducidos, la entidad accionante pretende lo siguiente: (i) que se acepte la presente acción extraordinaria de protección; (ii) que se dejen sin efecto las decisiones impugnadas.

3.2. Del informe presentado por la Sala

20. La Sala presento su informe a través del escrito de 21 de diciembre de 2022 y mediante escrito presentado por Amado Romero Galarza de 26 de mayo de 2026 en calidad de juez de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, menciona que:

> Se considera que, en la sentencia de apelación, dictada el viernes 25 de febrero del 2022 a las 11h42, se hizo un análisis objetivo respecto a la existencia de derechos

constitucionales vulnerados, y se concluyó en la necesidad de tutelar los derechos consagrados en la Norma Suprema, no agotando el análisis en la legalidad, sino en la determinación de que si efectivamente se han vulnerado o no derechos constitucionales.

Por ello, y conforme al análisis realizado, incluso ante la ausencia de prueba aportada por la accionada, se concluyó que efectivamente a la accionante se le vulneró el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, junto a otros que han sido desarrollados de forma explícita, concluyendo que la accionada al aprobar un informe fuera del plazo legal que tenía para hacerlo, vulneró derechos constitucionales.

Se (sic) consideramos que en nuestras actuaciones vulnera derechos de la parte accionada, por lo que, incluso, ACEPTAMOS PARCIALMENTE el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada [Contraloría General del Estado], REFORMANDO la sentencia dictada por el juez a quo, justamente con la finalidad de no invadir las esferas de legalidad, y dimensionando el verdadero alcance – a nuestro criterio -, de la acción ordinaria de protección -, limitándonos al reconocimiento de la vulneración de derechos, para que sea la accionada quien emita la resolución que correspondía, conforme al uso de sus atribuciones. (sic)

21. Por su parte, el 29 de mayo de 2026 Adriana Mendoza Solórzano y Johanna Tandazo Ortega en calidad de juezas de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mencionan que:

La Sala Provincial no confirmó mecánicamente la reparación integral dispuesta en primera instancia. Por el contrario, delimitó el alcance de la decisión constitucional y consideró que a la justicia constitucional no le correspondía pronunciarse en el sentido amplio en que lo hizo el juez de primer nivel, esto es, declarar directamente que el informe no podría surtir efectos legales a futuro para cualquier acción civil, penal o administrativa. En su lugar, la Sala dispuso conceder a la Contraloría General del Estado un plazo para que emita la respectiva resolución, declarando que el plazo fatal previsto en el artículo 26 de la LOCGE había fenecido y que, por tanto, la aprobación extemporánea del informe estaba viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo aprobó perdió competencia en razón del tiempo.

La actuación de la Sala Provincial no fue automática, descuidada ni acrítica. El tribunal de apelación ejerció control correctivo sobre la reparación dispuesta en primera instancia, delimitó el alcance de la decisión constitucional y evitó sustituir directamente a la administración en aquello que correspondía formalmente a la Contraloría General del Estado.

3.3. Del informe presentado por Ricardo Foad Antón Khairalla

22. Mediante escrito de 26 de junio de 2026, menciona que:

Como ya mencioné en el numeral 1.2. de este escrito, de acuerdo con el Artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los informes de exámenes especiales no son impugnables ni en vía administrativa ni en vía judicial, por lo que NO se puede alegar que se debió acudir a reclamar la vulneración constitucional de la seguridad jurídica cometida por la Contraloría General del Estado a través de la justicia ordinaria,

por cuanto existe norma expresa que lo prohíbe; considerando, además, que con la acción presentada por el suscrito, se acusa la validez del Informe No. DA 1-0022-2010, por cuanto que la lesión que comete la Contraloría General del Estado al aprobar un acto administrativo fuera de su competencia temporal, ya que de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, teniendo una norma clara, precisa y previa, como es el Artículo 26 de esta Ley que le otorga la competencia para aprobarlo dentro del tiempo, hoy en día dentro del término de 180 días, contados a partir de la emisión de la orden de trabajo; y, antes de la reforma de este Artículo 26, se tenía que el ente de control contaba con un año para aprobar los informes, igualmente, contados desde la emisión de la orden de trabajo. (sic)

La Contraloría General del Estado emitió el informe No.DAl-0022-2010, aprobado el 8 de abril del 2011, que contiene el examen especial a la contratación de suministros y materiales para la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Proceso NO.04-CD-M-ADQ-CNTTTSV-2009, realizado entre el 1 de abril hasta el 31 de julio del 2009, con Orden de Trabajo No.l9639-DAl, de fecha de 19 de octubre del 2009. Estos hechos se subsumen en lo que disponen los Artículos 26 y 72 de la Contraloria General del Estado y de la Resolución de la Corte Nacional de Justicia No. 10-2021. El texto del Articulo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloria General del Estado, antes de la reforma, señala el plazo fatal de un año para aprobar el informe y en el presente caso el Informe No.DAI-0022-20l0 fue aprobado fuera del tiempo. El texto de los Artículos de la Resolución No.10-2021, que es de aplicación obligatoria para todos los operadores jurídicos del Ecuador, sin excluir en ellos a los jueces constitucionales. Con este análisis se concluye que la Contraloría General del Estado actuó al margen de la ley, (…) en cambio, las sentencias de primera y segunda instancia cuentan con total coherencia y congruencia entre los hechos fácticos y con las normas jurídicas aplicadas en las dos instancias, por ello, se colige claramente que las fechas de aprobación del Informe No. DAl-2022-2010, se subsumen en las normas ya citadas y que resultan de total aplicación para el caso que nos ocupa.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. 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 estos dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[6]

24. En este sentido, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.[7] No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.

[6] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[7] *Ibid.*, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

25. Es pertinente señalar que la fase de admisión es de carácter preliminar, razón por la cual la última valoración respecto al contenido de los cargos planteados en una acción extraordinaria de protección debe realizarse en la etapa de sustanciación. Por lo que, a pesar de que en el auto de admisión se haya considerado que los cargos cumplían con los requisitos formales de admisibilidad, el examen profundo y detenido de estos se los realiza en la presente etapa, de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.[8]

26. De la revisión de los cargos establecidos en los párrafos 15, 16 y 17 *supra* se menciona que se habría afectado la seguridad jurídica por parte de las autoridades judiciales, pues el proceso habría tenido como consecuencia la declaración de un derecho, por lo que considera que son los tribunales de lo contencioso administrativo los jueces competentes para determinar el alcance y efectos de los actos emitidos por CGE, en tal virtud "existió una superposición de la justicia constitucional frente a lo determinado en la ley y a las funciones del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo". También plantea que se "pretendería desvirtuar el trabajo realizado por esta Entidad de Control", del mismo modo en el párrafo 18 *supra* se menciona que la afectación de la motivación se ha producido porque "las sentencias emitidas dentro de la acción de protección pretenden dejar sin efectos resoluciones administrativas emitidas con plena facultad, según lo determina el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, vulnerando por completo el derecho a la seguridad jurídica" por tratar "asuntos que no vulneran la dimensión constitucional teniendo el demandante la oportunidad para accionar otros mecanismos de la justicia ordinaria para resolver el asunto materia de controversia".

27. En función de aquello y en línea con la jurisprudencia de este Organismo, el caso será analizado a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, al haber conocido y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente por tratarse de una controversia que buscaba la declaratoria de caducidad del informe de examen especial dictado por la CGE por exceder el tiempo establecido en la LOGCE para aquello?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, al haber conocido y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente por tratarse de una controversia que buscaba la declaratoria de caducidad del informe de examen especial dictado por la CGE por exceder el tiempo establecido en la LOGCE para aquello?

[8] Véase las sentencias: 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16 y 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

28. Acorde al artículo 82 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Respecto de esto, esta Corte ha señalado que los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar tienen relación con "la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria".[9]

29. Las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, es decir, que cumplan con su propósito de proteger derechos constitucionales al tenor de su objeto específico, ámbito de protección y principios rectores.[10] Por ello, las autoridades judiciales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de esta garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, ya que las garantías constitucionales no constituyen un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.[11]

30. Por lo que, esta Magistratura ha determinado que existe una vulneración a la seguridad jurídica cuando las autoridades jurisdiccionales que conocen una acción de protección "se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento",[12] por ejemplo, cuando resuelven asuntos que son manifiestamente improcedentes conforme a la naturaleza, objeto o finalidad de dicha garantía.[13]

31. También ha manifestado que, previo a pronunciarse sobre la supuesta vulneración de derechos alegada, la autoridad jurisdiccional tiene el deber de abordar, a través de un problema jurídico, la procedencia de la acción de protección examinada.[14] Si no se realiza este análisis, podría pasar inadvertido que la garantía jurisdiccional incurra en improcedencia desnaturalizante o manifiesta.[15] Sobre este último supuesto, la Corte determinó que "un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria".[16]

32. En este sentido, la entidad accionante sostiene que se habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, ya que, tanto en la sentencia de primera como de segunda instancia, el juzgador al aceptar una acción de protección respecto de la declaratoria de nulidad

[9] CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.
[10] CCE, sentencia 2012-22-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 28.
[11] CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 58.
[12] CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.
[13] CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 21.
[14] *Ibid*, parr. 52.
[15] CCE, sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025, párr. 23 y notas al pie 14 y 15.
[16] CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

del informe de examen especial habría superpuesto la vía constitucional por sobre las competencias de la CGE. Para ello, cabe verificar la pretensión del accionante al momento del planteamiento de la acción de protección.

33. De la revisión de la demanda de acción de protección se constata que la pretensión del actor fue la siguiente:

> Reconocer que al existir la lesión al derecho a la seguridad jurídica, el Informe No. DA1-0022-2010 no puede generar ningún efecto jurídico ni como acto principal ni con actos accesorios, por ser contrario al derecho de la seguridad jurídica. (sic)
>
> Como mecanismo de reparación y como lo dispone el Artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se digne ordenar a la Contraloría general del Estado que, a través de la resolución respectiva y conforme lo establece el Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, declare que ha operado la caducidad para aprobar el Informe No. DA1-0022-2010, por haberlo aprobado fuera del plazo previsto en el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Estado, acorde al precedente jurisprudencial de aplicación obligatorio, dado con Resolución NO. 10-2021 por parte de la Corte Nacional de Justicia.[17] (sic)

34. Revisada la demanda del proceso de origen, esta Corte verifica que el actor mencionó los siguientes antecedentes:

> Con Orden de Trabajo No 19639-DA.1 de 19 de octubre de 2009, se realiza una acción de control a la Contratación de Suministros y Materiales para la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, proceso 04-CD-M-ADQ-CNTTTSV-2009, realizado entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2009.
>
> Con base a esta acción de control se aprueba el examen especial a la Contratación de Suministros y Materiales para la Comisión Ncional (sic) de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, proceso 04-CD-M-ADQ-CNTTTSV-2009, por el período comprendido entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2009, el 08 de abril de 2011.
>
> Sorprende sobre manera que el informe aprobado el 8 de abril de 2011, se despliega en la misma aprobación que con fecha 11 de octubre de 2010, se envía al Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, las recomendaciones que deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.
>
> Es preciso indicar que de conformidad a lo que establecía el texto anterior del Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, esto es antes que se produzca la reforma en el año 2016, el plazo para aprobar el informe era de un año desde la emisión de la orden de trabajo, lo que se demuestra que no se aplicó correctamente este artículo, ya que la orden de trabajo se la realiza el 19 de octubre de 2009 y el informe se lo aprueba recién el 8 de abril de 2011, es decir transcurriendo un año seis meses para la aprobación del informe, desde la emisión de la orden de trabajo.

[17] Demanda de acción de protección, ingresada el 04 de enero de 2022, pp. 13 y 14.

> La Resolución 10-2021 de la Corte Nacional de Justicia (…) siendo un precedente jurisprudencial obligatorio, señor Juez Constitucional es evidente que se me está vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y al derecho constitucional a la igualdad formal, material y no discriminación, porque es indispensable que, pese al tiempo transcurrido desde la emisión del informe DA1-0022-2010 hasta la presente fecha que presento esta acción de protección, este informe no puede tener validez jurídica.

35. Continúa su exposición respecto a la vulneración de derechos constitucionales y concluye lo siguiente:

> Con todo lo expresado, es evidente que en el presente caso la Contraloría General del Estado ha lesionado el derecho a la seguridad jurídica porque ha irrespetado la norma clara, pública y previa del Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y no ha aprobado dentro del plazo el Informe No. DA1-0022-2010.

36. De lo expuesto, esta Corte observa que el argumento central de la acción de protección radicó en que la facultad controladora y determinadora de la CGE habría caducado.[18] De este modo se evidencia, que el actor buscaba la declaratoria de caducidad del informe dictado por la CGE por exceder el tiempo establecido en la LOGCE para aquello.

37. La entidad accionante también ha señalado que el proceso de origen se estructuró sin que se haya identificado "el acto administrativo que presumiblemente estuviera violando sus derechos constitucionales, ya que menciona una orden de trabajo y un informe que no genera efectos jurídicos directos, por cuanto no menciona si existe o no resolución en el cual se confirme la responsabilidad del accionante (…)". En este sentido, también determina que se habría resuelto a través de acción de protección el proceso iniciado por la CGE, lo cual habría tenido como consecuencia la declaración de un derecho.

38. Respecto a lo mencionado, se identifica que el informe DA1-0022-2010 impugnado mediante acción de protección fue emitido el 8 de abril de 2011, en él se aprobó el examen especial a la Contratación de Suministros y Materiales para la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, proceso 04-CD-M-ADQ-CNTTTSV-2009, por el período comprendido entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2009; es decir, aún no se confirmaba el establecimiento de responsabilidades y, aun así, se planteó la demanda de acción de protección, encontrando en aquella la posibilidad de obtener una respuesta favorable para que opere la caducidad.

39. Esta Corte ha advertido en la sentencia 2632-22-EP/25, que la pretensión sustentada en que la facultad controladora y determinadora de la CGE había caducado es manifiestamente improcedente, por cuanto el artículo 69 de la LOCGE establece expresamente que "[p]odrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo

[18] En igual sentido ver: CCE, sentencia 2632-22-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 32.

Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas" (este presupuesto establece una regla sobre la resolución de CGE que confirma la responsabilidad establecida previamente en el informe de examen especial). Por otro lado, el artículo 72 de la LOCGE señala que "[…] la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción"[19] (este presupuesto determina dos alternativas para la declaración de la nulidad, ante la misma administración pública o ante el TDCA).

40. Ahora bien, en el caso concreto, si bien se ha buscado la declaratoria de nulidad, se la ha planteado sobre el informe dictado por la CGE por exceder el tiempo establecido en la LOGCE para aquello, es decir, se lo ha hecho antes que se llegue a confirmar la responsabilidad. Aquello plantea dos cuestiones: i) Que la caducidad de la facultad controladora y determinadora de la CGE será revisada mediante un proceso contencioso administrativo una vez que la resolución haya generado efectos jurídicos. ii) Que, dentro del proceso de responsabilidades, bajo ninguna circunstancia se puede recurrir a una acción de protección para llegar a dictar esa conclusión que aún estuviera pendiente y que solo le correspondería dictar a la Contraloría General del Estado, en el marco de sus competencias.

41. Así, es importante precisar que la discusión sobre una presunta afectación a la seguridad jurídica no adquiere *per se* relevancia constitucional; sin embargo, puede alcanzarla cuando dicha vulneración "acarree la afectación de otros preceptos constitucionales" o cuando "exista una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado o intensidad que afecte los derechos constitucionales", aspectos que deben ser analizados de forma individualizada.[20] En el caso concreto, como se ha mencionado en párrafos anteriores la pretensión directa fue la declaratoria de nulidad por caducidad del informe de examen especial, utilizado la acción de protección para ocupar las competencias de la CGE (que aún estaban pendientes) que pueden determinar la caducidad de sus facultades por no haberse aprobado el informe en el tiempo previsto en la norma y aún, si no lo hiciera, las resoluciones posteriores que se emitan podrían ser impugnadas ante el TDCA.

42. Por lo que, a pesar de que el actor haya alegado la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad formal y no discriminación, el núcleo de la argumentación se centró en la pretensión de que un juez constitucional analice una controversia de nulidad del informe de examen especial. Al respecto, esta Corte ha dicho que, a fin de salvaguardar la observancia de la seguridad jurídica, al conocer una

[19] *Ibid*., párr. 37.
[20] CCE, sentencia 3233-21-EP/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 46 y 2632-22-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 38.

acción de protección, a los jueces constitucionales -por un lado-, no les corresponde evaluar la legalidad de actos administrativos[21] -y por otro-, pero si le plantea la obligación de analizar, en primer lugar, la procedencia de la acción de protección.[22]

43. De haber realizado dicho análisis, habrían concluido que la caducidad de la facultad controladora y determinadora de la CGE debía llegar aún a una conclusión para poder ser revisada en un proceso contencioso administrativo, ausencia que no justifica directamente la utilización de la vía constitucional; además que en el caso concreto el informe de examen especial aún no generaba efectos jurídicos que determinen la responsabilidad del actor; por lo que la utilización de la acción de protección para determinar la declaratoria de caducidad, habría sobrepasado a las facultades determinativas propias de la Contraloría General del Estado al pretender que a través de una garantía jurisdiccional se determine un análisis sobre nulidad de resoluciones administrativas que no se encontraban en firme.

44. Por lo anterior, es claro que, en el caso concreto, tanto en primera como en segunda instancia se aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente, ya que esta buscaba la declaratoria de nulidad por caducidad del informe que contenía la aprobación de un examen especial que incluía directamente al actor dictado por la CGE, por exceder el tiempo establecido en la LOGCE para aquello. En consecuencia, se concluye que las decisiones impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

6. Reparación

45. 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.

46. La reparación usual a una vulneración de derechos constitucionales cometida por una autoridad judicial dentro de una acción extraordinaria de protección 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]

47. Esto es justamente lo que ocurre en el presente caso. La sección anterior concluyó que

[21] *Ibid*., párrs. 42 y 43 e *ibid*., párr. 39.
[22] CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22.
[23] CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56 y 2632-22-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 42.

la controversia sometida a discusión en la acción de protección fue manifiestamente improcedente, pues buscaba la declaratoria de nulidad por caducidad del informe que contenía la aprobación de un examen especial que incluía directamente al actor dictado por la CGE, por exceder el tiempo establecido en la LOGCE para aquello; por ello, la resolución del caso de origen se reduce a una única solución: declarar la improcedencia de la acción de protección presentada por Ricardo Foad Antón Khairalla.

48. Así, la forma correcta de reparar el presente caso es dejar sin efecto las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y por la Sala y declarar la improcedencia de la acción de protección, toda vez que el planteamiento de la acción de protección ha sido manifiestamente improcedente y resultaría inoficioso volverla a sustanciar, por tanto, debe ser archivada.

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 **845-22-EP**.

2. Declarar que las sentencias de 19 de enero de 2022, dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas, y de 25 de febrero de 2022, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

3. Como medida de reparación, se dispone dejar sin efecto las sentencias de 19 de enero de 2022, dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas y de 25 de febrero de 2022, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

4. Archívese la acción de protección 09333-2022-00007.

5. Notifíquese y publíquese.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 02 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por licencia de vacaciones, y de los jueces constitucionales Sandra Cordero Gárate y Jhoel Escudero Soliz por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
GENESIS MARCELA CRUZ GALARZA

Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 845-22-EP/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 845-22-EP/26 ("**sentencia de mayoría**"), aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 02 de julio de 2026 en la que acepta la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado ("**CGE**") en contra de las sentencias dictadas dentro de la acción de protección 09333-2022-00007, emitidas por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**"), y por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala de la Corte Provincial**").[1]

2. La CGE argumentó en su demanda que tanto la Unidad Judicial como la Sala de la Corte Provincial vulneraron su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación. A su decir, el accionante no habría identificado "el acto administrativo que presumiblemente estuviera violando sus derechos constitucionales", ya que una orden de trabajo y un informe no generan efectos jurídicos directos, por cuanto no existe una resolución en la cual se confirme la responsabilidad del accionante.

3. La sentencia de mayoría plantea el problema jurídico encaminado a determinar si se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la CGE al haber resuelto una "acción de protección manifiestamente improcedente por tratarse de una controversia que buscaba la declaratoria de caducidad del informe de examen especial". Luego del análisis, la sentencia de mayoría concluye que la acción de protección es manifiestamente improcedente, "ya que esta buscaba la declaratoria de nulidad por caducidad del informe que contenía la aprobación de un examen especial que incluía directamente al actor dictado por la CGE, por exceder el tiempo establecido en la LOGCE (sic) para aquello".[2]

---

[1] Estas judicaturas aceptaron la acción de protección presentada en contra del informe DA1-0022-2010 emitido por la CGE. El mencionado informe fue aprobado el 08 de abril de 2011, y contiene el examen especial a la contratación de suministros y materiales para la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, proceso No. 04-CDM- ADQ- CNTTTSV-2009, auditoría efectuada entre el 01 de abril y el 31 de julio de 2009 ("**informe**") cuyos objetivos fueron "Determinar la propiedad, legalidad y veracidad de los gastos realizados durante el período examinado y, si éstos se encuentran respaldados con la documentación pertinente y aplicación a los objetivos institucionales (…) Establecer el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normativa vigente". El accionante argumentó que el informe No. DA1-0022-2010 carecía de toda legalidad, validez y eficacia, en virtud de haber caducado la facultad controladora, conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Así, alegó que se lesionó su derecho a la seguridad jurídica.
[2] Sentencia de mayoría, párr. 44.

4. Para arribar a esta conclusión, la sentencia de mayoría sostiene que la autoridad judicial debía, en primer lugar, analizar la procedencia de la acción de protección y que de haberlo hecho:

> habrían concluido que la caducidad de la facultad controladora y determinadora de la **CGE debía llegar aún a una conclusión para poder ser revisada en un proceso contencioso administrativo, ausencia que no justifica directamente la utilización de la vía constitucional**; **además que en el caso concreto el informe de examen especial aún no generaba efectos jurídicos que determinen la responsabilidad del actor**; por lo que la utilización de la acción de protección para determinar la declaratoria de caducidad, habría sobrepasado a las facultades determinativas propias de la Contraloría General del Estado al pretender que a través de una garantía jurisdiccional se determine un análisis sobre nulidad de resoluciones administrativas que no se encontraban en firme (énfasis añadido).[3]

5. Es con este criterio del que respetuosamente me aparto, por los motivos que expondré a continuación.

1. Sobre la naturaleza de los informes emitidos por la Contraloría General del Estado que contienen exámenes especiales.

6. La Contraloría General del Estado tiene distintos mecanismos para cumplir sus funciones establecidas en el artículo 212 de la Constitución.[4] Entre ellos, el examen especial, contemplado en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ("**LOCGE**").[5] El resultado del examen especial es recogido en un informe el cual "deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones".

7. En principio, el informe emitido por la CGE, como resultado de un examen especial, ha sido considerado como un acto de simple administración. Por esta razón, no sería susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como lo

---

[3] Sentencia de mayoría, párr. 43.

[4] Constitución de la República del Ecuador, artículo 212 .- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: 1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado. 3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones. 4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

[5] LOCGE, artículo 19: Examen Especial.- Como parte de la auditoría gubernamental el examen especial verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones.

señala expresamente el artículo 69 de la LOCGE.[6] En cambio, los actos administrativos que se fundamentan o emanan de dichos informes —particularmente las resoluciones de determinación de responsabilidad administrativa o civil culposa previstas en los artículos 39 y 45 de la LOCGE— sí son impugnables ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Hasta este punto del análisis, me encuentro de acuerdo y considero que cuando se discute exclusivamente la legalidad de dichos actos administrativos, la acción de protección es manifiestamente improcedente, como lo ha señalado este Organismo en la sentencia 2632-22-EP/25.[7]

8. No obstante, esa conclusión no resulta suficiente para resolver el problema constitucional planteado en este caso. Ello se debe a que el procedimiento que eventualmente puede culminar con una resolución de determinación de responsabilidad depende exclusivamente de la actuación del órgano de control y puede incluso no llegar a producirse sino hasta el vencimiento del plazo de caducidad de siete años previsto en el artículo 71 de la LOCGE. Mientras ello ocurre, a mi criterio, el informe de examen especial continúa produciendo efectos jurídicos, pese a que el afectado carece de un acto administrativo definitivo susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Las razones que sustentan este criterio se exponen a continuación.

2. Sobre las conclusiones y recomendaciones que se encuentran en los informes dictados por la CGE.

9. Los informes de la CGE que contienen exámenes especiales integran, por regla general, dos componentes sustanciales: (i) conclusiones; y, (ii) recomendaciones.

10. Las conclusiones constituyen el fundamento técnico a partir del cual pueden generarse posteriores actos de determinación de responsabilidad administrativa o civil culposa. De conformidad con el artículo 71 de la LOCGE,[8] la facultad de la CGE para determinar responsabilidades caduca en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado las actividades o actos materia del control. Mientras dicho plazo no

[6] LOCGE, artículo. 69.- Decisiones susceptibles y no susceptibles de impugnación.- Podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas, conforme lo dispuesto en los artículos 45 y 52 de esta Ley. No podrán, en consecuencia, impugnarse los informes de auditoría, de exámenes especiales, los que consistan en dictámenes o informes que le corresponda emitir de acuerdo con la ley, ni las actuaciones que establecieren indicios de responsabilidad penal.

[7] CCE, sentencia 2632-22-EP/25, 20 de noviembre de 2025.

[8] LOCGE, artículo 71 Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.- La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.

ha transcurrido, el servidor queda en una situación de incertidumbre prolongada que puede resultar en sí misma lesiva para sus derechos. No obstante, en estos supuestos existe, al menos potencialmente, una vía ordinaria de impugnación: la acción contencioso-administrativa contra el acto de determinación de responsabilidad.

11. Ahora bien, respecto a las recomendaciones estas presentan un problema adicional. El artículo 92 de la LOCGE dispone:

> **Art. 92 LOCGE.—** Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado.

12. A diferencia de las conclusiones —cuyos efectos jurídicos relevantes quedan diferidos a una eventual determinación de responsabilidad—, las recomendaciones despliegan efectos jurídicos vinculantes desde el momento mismo de su comunicación. El Reglamento a la LOCGE confirma este carácter inmediato al establecer, en su artículo 28, que la CGE podrá solicitar a la máxima autoridad de la entidad examinada, a los tres meses de haber entregado el informe definitivo, que informe documentadamente sobre el estado de implementación de las recomendaciones.[9]

13. De igual forma, el artículo 45, numeral 9, de la LOCGE establece expresamente que incurrirá en responsabilidad administrativa culposa el servidor que, en conocimiento del informe del auditor interno o externo, no tome de manera inmediata las acciones correctivas necesarias.[10] Por su parte, el artículo 31, numeral 12 de la misma ley atribuye a la CGE la facultad de exigir el cumplimiento de las recomendaciones y aplicar las responsabilidades correspondientes.[11] El artículo 77, literal c), impone a las máximas autoridades institucionales la obligación específica de aplicar las medidas correctivas establecidas en dichas recomendaciones.[12] Finalmente, la Norma de

---

[9] Reglamento a la LOCGE, artículo 28 Seguimiento y control.- La Contraloría General a los tres meses de haber entregado a la entidad examinada el informe definitivo, podrá solicitar a la máxima autoridad o representante legal, que informen documentadamente sobre el estado de la implementación de las recomendaciones.

[10] LOCGE, artículo 45, Responsabilidad administrativa culposa**.-** […] Incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales siguientes: […] 9. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control.

[11] LOCGE, artículo 31, Funciones y Atribuciones**.-** La Contraloría General del Estado, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución Política de la República, tendrá las siguientes: […] 12. Exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, exámenes especiales y la aplicación de responsabilidades administrativas y civiles culposas.

[12] LOCGE, artículo 77 literal c), Máximas autoridades, titulares y responsables.- Los Ministros de Estado y las máximas autoridades de las instituciones del Estado, son responsables de los actos, contratos o resoluciones emanados de su autoridad. Además, se establecen las siguientes atribuciones y obligaciones

Control Interno 600-02 dispone que las recomendaciones emitidas por los órganos de control deben ser implementadas de manera efectiva dentro de los plazos establecidos, al ser de cumplimiento obligatorio.[13]

14. El cuadro normativo descrito conduce a una consecuencia que la sentencia de mayoría no observa y es que el servidor público que recibe un informe de Contraloría debe cumplir obligatoriamente sus disposiciones —so pena de incurrir en responsabilidad administrativa culposa—incluso cuando, por las circunstancias del caso, estas resulten de imposible cumplimiento o conduzcan a consecuencias manifiestamente irrazonables, con la consiguiente afectación de sus derechos o de los de terceros. En tales circunstancias, el ordenamiento no prevé mecanismo alguno que permita al servidor o a la entidad destinataria suspender la implementación de las recomendaciones mientras espera un pronunciamiento judicial sobre su validez.

15. Por ello, discrepo con el criterio de mayoría al afirmar que la ausencia de un mecanismo de impugnación del informe no justifica directamente la utilización de la vía constitucional. Si el informe no puede ser impugnado autónomamente en sede contencioso-administrativa, y las recomendaciones contenidas en él son de cumplimiento obligatorio e inmediato, estas sí son susceptibles de generar afectaciones a derechos constitucionales. En consecuencia, la procedencia de la acción de protección no puede descartarse de manera categórica, sino que debe analizarse en función de las circunstancias particulares de cada caso y de las afectaciones alegadas.

3. Sobre el caso en concreto

16. En el caso *in examine*, de la revisión del expediente procesal, constato que el informe impugnado por el accionante contiene una serie de recomendaciones de cumplimiento obligatorio e inmediato. La alegación del accionante fue que dicho informe se emitió una vez fenecido el plazo legal de actuación de la Contraloría, esto es, cuando el órgano de control ya habría perdido competencia por caducidad, de conformidad con los artículos 26 y 71 de la LOCGE.[14]

17. De ser este el caso, estaríamos ante un informe emitido por un órgano sin competencia

---

específicas: […] c) Colaborar y disponer la cooperación del personal a su cargo con los auditores gubernamentales y aplicar las medidas correctivas establecidas en las recomendaciones de auditoría.

[13] Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, 14 de diciembre de 2009, Registro Oficial 87 600-02: En el caso de las disposiciones, recomendaciones y observaciones emitidas por los órganos de control, la unidad a la cual éstas son dirigidas emprenderá de manera efectiva las acciones pertinentes dentro de los plazos establecidos, considerando que éstas son de cumplimiento obligatorio.

[14] LOCGE, artículo 26, Informes de auditoría y su aprobación.- Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado. Estos informes serán tramitados desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe en el término máximo de ciento ochenta días improrrogables […].

en razón del tiempo. Sin embargo, sus recomendaciones continuarían produciendo efectos jurídicos obligatorios: los servidores y autoridades destinatarios estarían obligados a cumplirlas sin contar con mecanismo alguno para oponerse a ellas. El ordenamiento jurídico no puede, en una interpretación constitucionalmente coherente, imponer al servidor destinatario el deber de soportar pasivamente los efectos de un acto presuntamente emitido con incompetencia, a la espera de que el propio órgano cuya competencia se cuestiona decida producir un acto ulterior impugnable.

18. Aceptar lo contrario implicaría, además, permitir que la CGE se beneficie de su propio incumplimiento. El informe emitido fuera de plazo seguiría siendo ejecutable, mientras que su revisión quedaría sujeta a un eventual control en el futuro. Tal entendimiento resulta incompatible con el derecho de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución.

19. En resumen, considero que la acción de protección sí podría resultar procedente para impugnar los informes dictados por la CGE en el marco de un examen especial, según las circunstancias específicas de cada caso, por cuanto **(i)** las recomendaciones contenidas en el informe de la CGE tienen carácter obligatorio e inmediato conforme al artículo 92 de la LOCGE; **(ii)** su incumplimiento acarrea responsabilidad para el servidor destinatario; **(iii)** no existe vía ordinaria idónea para impugnarlas de manera oportuna, en virtud de la prohibición expresa del artículo 69 de la LOCGE; y, **(iv)** dichas recomendaciones son susceptibles de producir afectaciones concretas a derechos constitucionales.

20. Finalmente, conviene señalar que la Corte Nacional de Justicia estableció que el plazo previsto en el artículo 26 de la LOCGE es fatal y que su vencimiento produce la caducidad de la facultad de control de la CGE, lo que acarrea la nulidad absoluta del informe por incompetencia en razón del tiempo. Asimismo, precisó que dicha caducidad debe ser declarada de oficio o a petición de parte, en aplicación de la garantía de preclusión y del principio de seguridad jurídica.[15] En estas condiciones, no resulta razonable exigir al afectado que soporte los efectos obligatorios de un informe que, conforme al propio ordenamiento jurídico, debió ser invalidado de oficio.

21. Por todas estas consideraciones, me aparto respetuosamente del criterio sostenido por la sentencia de mayoría, según el cual la acción de protección es manifiestamente improcedente en este tipo de casos.

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

[15] Corte Nacional de Justicia, Resolución 010-2021, 12 de octubre de 2021.

Razón: El voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 845-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 07 de julio de 2026, a las 15:43; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

84522EP-92780

Caso 845-22-EP

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de julio de dos mil veintiséis por la presidenta subrogante de la Corte Constitucional, Karla Andrade Quevedo; y, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy el día martes catorce de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 193-23-EP/26
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 09 de julio de 2026

CASO 193-23-EP

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

SENTENCIA 193-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de casación dictada en el marco de un proceso penal, por cuanto verifica que no es objeto de esta garantía jurisdiccional.

1. Antecedentes

1. En el año 2018 se realizaron las audiencias de formulación de cargos y de vinculación a la instrucción fiscal de Ulises Simeón Astudillo Vásquez, Víctor Hugo Briones Eras, Edwin Marcelo Reina Pozo, Duglas Stiben Bolaños Riera, Verónica Raquel Bautista Salazar, Dorila Pompeya Cabanilla Aguilera, Camilo Edgar Frías Casco y Patricia Ximena Guzmán Mina ("**procesados**"), por el presunto delito de abuso de confianza.[1] Las audiencias se desarrollaron ante la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial**").[2]

2. El 30 de noviembre de 2018, se realizó la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio en contra de los procesados por el delito en cuestión ante la Unidad Judicial. En esta se dictó auto de llamamiento a juicio en contra de los procesados en calidad de autores y de cómplices.[3]

[1] Conforme a la Fiscalía y a Óscar Iván Ocho Chiliguano, como acusador particular, algunos procesados eran parte del Club de Aeronáuticos de las Fuerzas Armadas del Ecuador ("**Club**"), y presuntamente formaron una estructura delictiva para desviar sumas de dinero de este junto con personas externas mediante la compra de papeles comerciales del Banco General Rumiñahui para gozar de sus rendimientos, sin registrar en las cuentas del Club estas operaciones. Según Fiscalía, cada operación fue de $ 50.000 dólares con un total de $ 800.000 dólares que no fueron reembolsados a las cuentas del Club.
[2] El 09 de enero de 2018, se realizó la audiencia de formulación de cargos para los primeros cuatro procesados, mientras que la audiencia de vinculación de los otros cuatro se realizó el 06 de junio de 2018. A todos se les impusieron las medidas cautelares personales de presentaciones periódicas y de prohibición de salida del país. El proceso penal se signó con el número 17294-2017-00028.
[3] Fiscalía acusó a Ulises Simeón Astudillo Vásquez, Víctor Hugo Briones Eras, Edwin Marcelo Reina Pozo y Duglas Stiben Bolaños Riera como autores, y a Verónica Raquel Bautista Salazar, Dorila Pompeya Cabanilla Aguilera, Camilo Edgar Frías Casco y Patricia Ximena Guzmán Mina como cómplices. En esta audiencia se declaró la validez de todo lo actuado.

3. El 31 de enero de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha ("**Tribunal Penal**"), avocó conocimiento. El 29 de abril de 2019, Camilo Edgar Frías Casco solicitó la prescripción del ejercicio de la acción con base en el COIP. Insistió en esta petición los días 08 y 14 de mayo de 2019.[4]

4. El 22 de noviembre de 2019, el Tribunal Penal emitió sentencia en la cual declaró la culpabilidad de Ulises Simeón Astudillo Vásquez, Víctor Hugo Briones Eras, Edwin Marcelo Reina Pozo, Duglas Stiben Bolaños Sierra (en calidad de autores) y de Camilo Edgar Frías Casco (en calidad de cómplice) ("**sentenciados**").[5] Por otro lado, se ratificó la inocencia de Verónica Raquel Bautista Salazar, Patricia Ximena Guzmán y Dorila Pompeya Cabanilla Aguilera. Los sentenciados solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia y, una vez negado este recurso, apelaron.

5. El 11 de marzo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala Provincial**") avocó conocimiento. El 05 de enero de 2021, Camilo Edgar Frías Casco solicitó nuevamente la prescripción del ejercicio de la acción con base en el COIP, petición que reiteró el 16 de julio de 2021.

6. El 25 de julio de 2022, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación, únicamente, de Edwin Marcelo Reina Pozo, revocó la sentencia de primera instancia y ratificó su inocencia.[6] De esta decisión, la acusación particular y algunos procesados, solicitaron aclaración y ampliación, peticiones que fueron declaradas improcedentes mediante auto de 05 de agosto de 2022. Camilo Edgar Frías Casco, Duglas Stiben Bolaños Riera, Ulises Simeón Astudillo Vásquez, y Víctor Hugo Briones Eras ("**recurrentes**") interpusieron -de forma individual- recursos de casación.

7. El 07 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala Nacional**") dictó sentencia en la cual declaró improcedentes los recursos de

[4] El Tribunal Penal indicó que atenderá lo solicitado en la audiencia de juicio, en la cual resolvió declarar la validez de todo lo actuado.

[5] A los autores se les impuso la pena privativa de libertad de un año y una multa de ocho dólares, mientras que al cómplice se le impuso la pena privativa de libertad de seis meses y una multa de cuatro dólares. Aparte, se negó la solicitud de suspensión condicional de la pena de los sentenciados.

[6] Respecto de la solicitud de prescripción del accionante, la Sala Provincial transcribe el artículo 417 del COIP y determinó que: "[…] observamos que la audiencia de instrucción fiscal en la presente causa se realizó con fecha **15 de enero del 2018**, y posterior una audiencia de vinculación con fecha 8 de junio del 2018. Por lo que, en observancia a la Ley, contabilizando el plazo del tiempo, a la fecha no han transcurrido los 5 años mínimos exigidos por la Ley. Descartando entonces la alegación realizada por el recurrente" (énfasis no agregado).

casación.[7] El 20 de diciembre de 2022, la Sala Nacional declaró también improcedentes las solicitudes de aclaración y ampliación que fueron presentadas respecto de la sentencia de casación.

8. El 05 de enero de 2023, Camilo Edgar Frías Casco ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación de la Sala Nacional. A su vez, el 11 de enero de 2023, Víctor Hugo Briones Eras presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de apelación y de casación.

9. Mediante sorteo electrónico de 23 de enero de 2023, la causa fue sorteada a la jueza Karla Andrade Quevedo, como jueza ponente.

10. El 12 de mayo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,[8] admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección de Camilo Edgar Frías Casco e inadmitió la demanda de Víctor Hugo Briones Eras, por incurrir en la causal prevista en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC. En el mismo auto se requirió a la Sala Nacional que remita un informe de descargo.

11. De la revisión del sistema E-SATJE Consulta de Procesos Judiciales Electrónicos, se constata que el 18 de julio de 2023, el Tribunal Penal declaró la prescripción de la pena de 6 meses dictada en contra del accionante y dispuso dejar sin efecto únicamente las medidas cautelares de carácter personal, así como la orden de privación de libertad en contra del accionante.

12. El 08 de enero de 2025, el accionante ingresó un escrito indicando que el 18 de diciembre de 2024, otra conformación de la Sala Nacional, aceptó un recurso extraordinario de revisión interpuesto por él, en el cual se ratificó su estado de inocencia y se levantó toda medida cautelar en su contra.

13. Con fecha 13 de marzo de 2026, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y solicitó un informe actualizado de la causa a la Sala Nacional.[9]

---

[7] Cabe recalcar que, previo a la emisión de esta sentencia, Camilo Edgar Frías Casco, Duglas Stiben Bolaños Riera, Ulises Simeón Astudillo Vásquez, y Víctor Hugo Briones Eras propusieron a la acusación particular conciliar para terminar anticipadamente el proceso penal. Para lo cual, se realizaron actos como la firma de un acta y transferencia de acciones para hacer efectiva la conciliación. Sin embargo, Fiscalía se opuso a ello al explicar que el proceso se encuentra en una fase extraordinaria de casación, por lo cual no es posible discutir aspectos conciliatorios, sino solo errores de derecho, ya que la conciliación solo procede hasta antes de la instrucción fiscal conforme a los artículos 663 y 665 COIP.

[8] Conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

[9] El 03 de julio de 2023, Cristian Emerson Guanoquiza Castillo, Edgardo Marcelo Minango Cárdenas, Neptalí Anacleto Anatoa, Fredy Eduardo Procel Andrade y Marcos René Ortiz Sandoval, como socios del Club, presentaron un escrito en calidad de *amicus curiae*.

2. Competencia

14. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"); en concordancia con los artículos 58 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

15. En su demanda, el accionante alega como vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de aplicación del principio de favorabilidad, de motivación y de ser juzgado conforme al trámite propio de cada procedimiento; y, a la seguridad jurídica en relación con el principio de legalidad, previstos en los artículos 75, 76 numerales 3, 5 y 7 literal l) y 82 de la CRE.

16. Respecto de la garantía de la motivación, el accionante afirma que la Sala Nacional incurrió en "un vicio de motivación por remisión", pues hace uso de lo expuesto por la Sala Provincial sobre la no declaratoria de prescripción, transcribe el artículo 417 del COIP y concluye que no se ha cumplido con el tiempo para declarar la prescripción. Considera que, con lo anterior, además se afecta la garantía de trámite propio de cada procedimiento.

17. Sobre la misma garantía, el accionante añade que la respuesta dada por la Sala Nacional sobre la petición de prescripción incurre en el vicio de inatinencia ya que:

> La mera citación y aplicación sin explicación de pertinencia sobre el contenido del artículo 417 del Código Orgánico Integral Penal (ley posterior) realizada por el tribunal de casación equivoca ex profeso el punto de la controversia judicial sobre la prescripción de la acción penal, esto es la aplicación del artículo 101 del Código Penal, ley vigente a la fecha de consumación (2013) de la conducta atribuida (artículo del 560 Código Penal) a Camilo Edgar Frías Casco en calidad de cómplice (artículo 43 del Código Penal) por la que se le impuso la pena privativa de libertad de 6 meses y demás componentes de la pena congrua.

18. Por otro lado, sobre el derecho al debido proceso en las garantías de aplicación del principio de favorabilidad y de trámite propio de cada procedimiento en relación con el principio de legalidad, explica que fue juzgado por hechos que ocurrieron en el año 2013 y sentenciado conforme al artículo 43 del Código Penal, en concordancia con el

artículo 560 del mismo código. Afirma que en la audiencia de fundamentación del recurso de casación solicitó la prescripción del ejercicio de la acción penal, según el artículo 101 del Código Penal, al considerar que era la norma más favorable. Sin embargo, la Sala Nacional aplicó el artículo 417 del COIP, publicado en 2014. Agrega que lo anterior también vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

19. Tiene como pretensión que se declare la vulneración de los derechos alegados y se deje sin efecto la sentencia de casación.

3.2. Fundamentos de la Sala Nacional

20. A pesar de haber sido debidamente notificada en dos ocasiones, la Sala Nacional, a través de su secretaria, no remitió el informe solicitado.

4. Cuestión previa

21. Conforme a los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de la autoridad judicial.

22. Con base en el parámetro jurisprudencial establecido en la sentencia 154-12-EP/19,[10] la Corte Constitucional no puede verse obligada a pronunciarse sobre el fondo de un caso en la fase de sustanciación, cuando la decisión impugnada no es susceptible de ser tratada mediante esta garantía jurisdiccional.[11]

23. En el presente caso, el accionante impugnó en su demanda de acción extraordinaria de protección la sentencia de 07 de diciembre de 2022 dictada por la Sala Nacional. Ahora, como consta en el párrafo 12 *ut supra*, el accionante se benefició de un recurso extraordinario de revisión en el cual se ratificó su estado de inocencia y se levantó toda medida cautelar en su contra. Con este contexto, previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales alegada por el accionante resulta necesario, en este caso concreto, resolver el siguiente problema jurídico:

[10] Este parámetro jurisprudencial se estableció como excepción al principio de preclusión, en aras de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.
[11] CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52. "[…] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia […], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso".

4.1. ¿En este caso la decisión impugnada por el accionante puede ser analizada a través de una acción extraordinaria de protección?

24. Como se señaló previamente, el 18 de diciembre de 2024 la Sala Nacional expidió sentencia de revisión dentro de la causa 17294-2017-00028, en la cual se ratificó el estado de inocencia concretamente del accionante, Camilo Edgar Frías Casco, y se levantó toda medida impuesta en su contra.[12] En consecuencia, producto de dicha decisión, la sentencia de primera instancia y las decisiones emitidas en virtud de la interposición de recursos verticales -las sentencias de apelación y de casación- dejaron de surtir efectos jurídicos para el ahora accionante (exclusivamente).

25. Como consecuencia, esta Corte constata que, con base en hechos supervinientes posteriores a la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección, a esta fecha, no se evidencia que la sentencia de casación impugnada genere efecto jurídico alguno sobre el accionante.[13] En tal sentido, para este caso concreto, esta Corte encuentra que resulta inoficioso pronunciarse sobre los cargos presentados por el accionante dirigidos en contra de la sentencia de casación impugnada, al haber dejado de surtir efectos jurídicos respecto de él;[14] y, determina que corresponde rechazar la demanda por improcedente.

26. Finalmente, esta Corte estima necesario dejar claro que la sentencia de casación permanece vigente para los otros co-procesados.[15]

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 acción extraordinaria de protección **193-23-EP**.

[12] La Sala Nacional en esta sentencia de revisión resolvió: "[…] este Tribunal de Revisión de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, en decisión de mayoría, decide: 58. Declarar procedente el recurso de revisión planteado por el ciudadano Camilo Edgar Frías Casco, en contra de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito, provincia de Pichincha, en fecha 22 de noviembre de 2019, las 16h11, que declaró su responsabilidad y culpabilidad en calidad de cómplice del delito de abuso de confianza, al demostrarse que fue dictada sobre la base de testimonios falsos. 59. Restituir el estado constitucional de inocencia del ciudadano Camilo Edgar Frías Casco, respecto al delito de abuso de confianza; por lo que se cancela toda medida que por la presente causa se haya dictado en su contra, para lo cual, por Secretaría gírense los correspondientes oficios".
[13] En sentido análogo, ver CCE, sentencia 317-16-EP/21, 31 de marzo de 2021, párr. 26.
[14] En similar sentido se pronunció esta Corte en sentencia 2237-19-EP/23, 24 de mayo de 2023, párrs. 28 y 29.
[15] Estos son, Duglas Stiben Bolaños Riera, Ulises Simeón Astudillo Vásquez, y Víctor Hugo Briones Eras.

2. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado por encontrarse en comisión de servicios, y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

19323EP-92946

Caso 193-23-EP

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles quince de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

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

JL/PC

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.