

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

585-21-EP/25 En el Caso No. 585-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 585-21-EP	2
2201-21-EP/25 En el Caso No. 2201-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2201-21-EP	21
2277-21-EP/25 En el Caso No. 2277-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2277-21-EP	37



Sentencia 585-21-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

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

CASO 585-21-EP

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

SENTENCIA 585-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de una sentencia dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí, en el marco de una acción de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio. La Corte resuelve declarar vulnerado el derecho a la defensa, porque la Unidad Judicial incumplió con verificar que exista legítimo contradictor en la causa de origen.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio

1. El 11 de julio de 2019, Bilma Marcela Vinces Zambrano presentó una acción de prescripción adquisitiva de dominio contra los herederos presuntos y desconocidos de Holalla Barcia Delgado y Florentino Landa Gómez.¹ La causa fue signada con el número 13337-2019-01086.
2. El 18 de julio de 2019, el juez Luis David Márquez Cotera de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”) dispuso que Bilma Marcela Vinces Zambrano “comparezca [...] [el] 19 de julio del 2019, a las 16h00, a fin de que rindan [sic] el juramento previsto en el numeral 2 inciso segundo del [a]rt. 56 del [COGEP], respecto a los herederos presuntos y desconocidos de los causantes Holalla Barcia Delgado y Florentino Landa Gómez, así como de los posibles interesados”.

¹ Los antecedentes que dieron origen a la controversia son los siguientes: Bilma Marcela Vinces Zambrano expuso que **desde el 15 de julio de 1989**, viene en posesión pacífica tranquila e ininterrumpida con ánimo de señora y dueña de un bien raíz que consiste en un cuerpo de terreno sobre el cual ha construido una vivienda, la misma que se encuentra ubicada en el sector Mazato, calle 307 entre avenidas 217 y 218, Mz. “H” parte del macro Lote 173 y signado con el lote 10 de la parroquia Tarqui, cantón Manta, provincia de Manabí (énfasis añadido). Desde la posesión del inmueble, según señaló, ha realizado actos a los que solo el propietario tiene derecho, jamás le han perturbado o interrumpido su posesión, por hechos o actos de ninguna naturaleza y los vecinos que habitan por el sector siempre la han reconocido como señora y dueña y legítima propietaria del bien del cual se solicita se otorgue la prescripción. Además, indicó que el bien cuenta con servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, y manifiesta que su posesión no ha sido clandestina, ni violenta, que no es poseedora de mala fe ya que la posesión la ha mantenido de forma pública.

3. El 19 de julio de 2019, mediante acta certificada, la Unidad Judicial dejó constancia de la siguiente declaración:

[...] yo, Bilma Marcela Vines Zambrano, [...] declaro que me es imposible determinar la individualidad, el domicilio o residencia respectos [sic] a los herederos presuntos y desconocidos de los causantes Holalla Barcia Delgado y Florentino Landa Gómez, así como de los posibles interesados, pese a haber efectuado todas las diligencias necesarias, como acudir a los registros de público acceso. Por lo que en honor a la verdad, me ratifico en mi declaración [...] (mayúsculas eliminadas).

4. El 23 de julio de 2019, la Unidad Judicial calificó y admitió la demanda; ordenó citar a los demandados “mediante publicaciones que se realizaran [sic] en tres fechas distintas en el Diario el Mercurio de esta ciudad de Manta, de conformidad con lo que dispone el artículo 56 numeral 1 del COGEP”; dispuso el término de treinta días para que contesten la demanda en apego al artículo 151 del COGEP; y, ordenó la inscripción de la demanda en el Registro de la Propiedad Municipal del cantón Manta, previa notificación al titular de dicha dependencia.²
5. El 22 de agosto de 2019, la Unidad Judicial sentó razón que la publicación se cumplió en el periódico El Mercurio en los días 15, 16 y 19 de agosto de 2019.
6. El 23 de octubre de 2019, la Unidad Judicial dispuso que la secretaria “siente razón en autos, indicando si se encuentran cumplidas todas las diligencias ordenadas en el auto inicial, el tiempo transcurrido desde la tercera y última citación por prensa realizada en esta causa, si la parte demandada se encuentra legalmente citada; y, si el término para contestar la demanda se encuentra vencido”. Por tal razón, el 5 de noviembre de 2019, la secretaria cumplió lo dispuesto en los siguientes términos:

RAZON. - Siento como tal que dando cumplimiento al Auto de Sustanciación de fecha: Manta, miércoles 23 de octubre del 2019, las 12h29. Indico que revisado el proceso se observa que todas las diligencias ordenadas en el auto inicial se encuentran cumplidas; que el tiempo transcurrido desde la tercera y última citación por la prensa realizada en esta causa, hasta la presente fecha es de cincuenta y un (51) días; que la parte demandada esto es: herederos presuntos y desconocidos de los causantes Holalla Barcia Delgado y Florentino Landa Gómez y posibles interesados, se encuentra legalmente citados; y, que el término concedidos [sic] a las partes procesales se encuentran vencidos en su totalidad (mayúsculas eliminadas).

7. El 7 de noviembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial convocó a audiencia para el 21 de noviembre de 2019, la misma que fue postergada para el día 25 de noviembre de 2019, fecha en la cual, mediante acta, la secretaria dejó por sentado que la audiencia

² En el expediente de Unidad Judicial, a fs. 63.

contó con la presencia de la parte actora y no ha comparecido nadie por la parte demandada. Además, admitió las siguientes pruebas de la parte actora: i) la sustentación del informe pericial por parte del arquitecto Grigory Renán Sánchez Pinoargote; ii) la inspección judicial al predio para el 9 de diciembre de 2019; iii) la prueba testimonial de Quijije Mero Gerardo Gutenberg y Mantuano Rosa Lidia; iv) certificado de solvencia otorgado por el registrador de la propiedad de Manta; v) certificado de avalúos y catastro otorgado por el GADM de Manta;³ y, no hubo prueba admitida a la parte demandada ante la ausencia a este proceso. Por último, señaló la audiencia de juicio para el 11 de diciembre del 2019, a las 09h30.

8. El 9 de diciembre de 2019, la secretaria de la Unidad Judicial sentó razón en el SATJE que:

la diligencia de inspección judicial señalada para hoy lunes 9 de diciembre del 2019, las 09:00 [s]e la realiz[ó] en presencia del Juzgador y de la [...] señora Bilma Marcela Vinces Zambrano [...]; [Mientras que] por la parte demandada: se deja constancia que no ha comparecido los demandados [sic] [...]. [Y], [c]oncluy[ó] la presente diligencia siendo las 09:30.

9. El 11 de diciembre de 2019, se realizó la audiencia convocada. Posteriormente, con fecha 20 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial redujo a escrito la sentencia y declaró con lugar la demanda de Bilma Marcela Vinces Zambrano.⁴ En la sentencia el juez dispuso que ésta fuera inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Manta “para que sirva de justo título” a la señora Vinces Zambrano.

10. El 14 de diciembre de 2020, la compañía FIRMA AUTOMOTRIZ CIA. LTDA., **FIRAUTO** presentó un escrito en la causa. En él mencionó que tuvo conocimiento de la sentencia del proceso judicial de prescripción adquisitiva de dominio, cuando al presentar una demanda por reivindicación en contra de la señora Vinces Zambrano por el predio mencionado anteriormente, se le informó que dicha propiedad estaba inscrita a nombre de esta ciudadana. FIRAUTO, en el escrito presentado, realizó un recuento de un proceso de amparo posesorio que la señora Vinces Zambrano habría presentado previamente ante el mismo juez que conoció la demanda de prescripción adquisitiva de dominio, sobre el mismo predio materia de la *litis*,⁵ y sostuvo que debió ser parte procesal, cuestionando que en:

³ En expediente de Unidad Judicial, en fs. 50.

⁴ En lo principal, constató que “las pruebas aportadas por la parte actora, como es la declaración de testigos y la diligencia de [i]nspección judicial, que se han visto corroboradas y reforzadas con el contenido del informe pericial sustentado en esta audiencia; y, habiendo dicha parte accionante producido su prueba documental de conformidad con el art. 196 del [COGEP], en especial el certificado de solvencia otorgado por el Registro de la Propiedad de Manta, con el cual se acredita que el inmueble materia de este juicio está inscrito a nombre de la parte demandada, ha justificado los fundamentos de su demanda”.

⁵ Esta Corte toma nota del proceso de amparo posesorio signado con el número 13337-2017-00569 en el sistema EXPEL. En dicho proceso, Bilma Marcela Vinces Zambrano, quien fue demandante, expuso que

el juicio de amparo posesorio [...] que también fue de su conocimiento, se justifica la posesión de la señora Bilma Marcela Vinces Zambrano, sobre el bien inmueble del cual usted concedió la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, no reunía los requisitos contemplados en los [a]rt. 715, 2410 y 2411 del Código Civil, al existir manifestación expresa de la señora Bilma Marcela Vinces Zambrano, en su demanda, de que solo tenía 3 años de posesión [sic] [...].

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 22 de diciembre de 2020, FIRAUTO (“**compañía accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emanada por la Unidad Judicial el 20 de diciembre de 2019.⁶ La causa fue signada con el número 585-21-EP y la sustanciación de la acción extraordinaria de protección le correspondió, por sorteo, a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
12. El 21 de mayo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.⁷ Además, solicitó al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí que presente su informe de descargo motivado con relación a la demanda; este informe fue presentado por el juez de la Unidad Judicial a través de escrito de 25 de junio de 2021.
13. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la entonces jueza sustanciadora Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento mediante auto de 17 de enero de 2025. El 19 de febrero de 2025, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí presentó un escrito. Luego, el 14 de abril de 2025, FIRAUTO presentó un escrito.

lleva aproximadamente **tres años** en posesión pacífica, tranquila ininterrumpida, pública, notoria y con ánimo de señora y dueña del lote de terreno situado en el cantón Manta, provincia de Manabí, Barrio María Auxiliadora 2, Lote 10, Manzana H-173 (anterior Masato). Sin embargo, según alegó la señora Vinces Zambrano, FIRAUTO mediante “actos perturbadores” pretendió obstruir su posesión, por medio de una denuncia presentada en su contra por el presunto delito de ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras. Más adelante, el juez Luis David Márquez Cotera de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí (“**juez civil**”) avocó conocimiento de la demanda de amparo posesorio, realizó una inspección judicial el 23 de marzo de 2018; y, mediante sentencia de 13 de abril de 2018, declaró improcedente la demanda. Posteriormente, el 2 de agosto de 2018, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí confirmó la sentencia de instancia.

⁶ El 11 de mayo de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Ver: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pdGUnLCBlDwIkOic1NjQ4ZTkWYS1kMGlxLTRiODgtYjQwZC0wMmZhNmZiZDI5MmYucGRmJ30=

⁷ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

14. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC asignó el caso al juez constitucional Raúl Llasag Fernández.⁸ Posteriormente, el 13 de agosto de 2025, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

15. 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 compañía accionante

16. La compañía accionante afirma que la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2019 por la Unidad Judicial vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), al debido proceso en las garantías de defensa en todas las etapas procesales y de motivación (arts. 76. 7.a. y 76.7.1. de la CRE); y, a la propiedad (art. 66.26 de la CRE).
17. Respecto de la alegación de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la compañía accionante cita el artículo 75 de la CRE.
18. Alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de defensa en todas las etapas procesales, “al no haber sido parte procesal dentro del [j]uicio de [p]rescripción [e]xtraordinaria [a]dquisitiva de [d]ominio, en el cual se resolvió sobre la titularidad de dominio del bien inmueble que pertenece a [FIRAUTO]”. A su consideración, aquello influyó en la decisión del juez, por cuanto la compañía no pudo contradecir “las pretensiones de la demanda para que, en verdad pueda tener conocimiento de la contienda que lo obliga a defenderse, lo que no sucedió en la referida causa”.

⁸ Mediante resolución 013-CCE-PL-2025, de 24 julio de 2025, el pleno de la Corte Constitucional aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante.

19. Asevera que se habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto:

19.1. La compañía accionante indica que “[e]n función de determinar la coherencia lógica de la sentencia impugnada, se debe partir de la premisa que en el caso en análisis es la demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio de un [...] terreno de 950.08 m²”. Esto, a su criterio, no se condice con:

uno de sus fundamentos, un certificado conferido por el registrador de la [p]ropiedad, que hace alusión a un terreno ubicado en la parroquia Tarqui en la extensión de 24 hectáreas, de propiedad de los señores Holalla Barcia Delgado y Florentino Landa Gómez, adquirido mediante escritura pública inscrita en el año 1970; y, en dicho certificado consta el historial de todas las enajenaciones, transferencias de dominio, embargos, demandas, sentencias de prescripción, etc., sobre dicho terreno.

19.2. Además, agrega que la sentencia impugnada contiene:

[o]tra incongruencia [...], pues pese a tratarse la demanda, de un lote de terreno 950.08 m², se basa en un certificado que hace referencia a un lote de terreno de 24 hectáreas, para establecer que ha existido legítimo contradictor y declarar con lugar la demanda, extinguiendo el derecho de los demandados herederos presuntos y desconocidos de los causantes [...], así como de los posibles interesados”.

20. Sobre la alegada vulneración a la propiedad, la compañía accionante cita artículos de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para ilustrar que, “al no haber sido parte procesal, se le privó del dominio sobre el bien adquirido mediante compraventa”.

21. Con base en los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción propuesta, se declare la vulneración de los derechos alegados y como medidas de reparación solicita que: i) se deje sin efecto la sentencia impugnada; ii) se cancele la inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón Manta respecto a la protocolización de la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio a favor de Bilma Marcela Vences Zambrano; iii) se devuelva el expediente a la oficina de sorteos del cantón Manta, con la finalidad de que otro juez sea el que resuelva el caso; (iv) se remita todo lo actuado al Consejo de la Judicatura para que investigue y sancione a Luis David Márquez Cortera; y, v) se remita el expediente a FGE para que investigue sobre todo lo actuado dentro del juicio de prescripción adquisitiva de dominio por existir un presunto fraude procesal.

3.2. Del informe presentado por la Unidad Judicial

22. Mediante escrito de 25 de junio de 2021, el juez de la Unidad Judicial realizó un recuento de los hechos y de las actuaciones realizadas al tramitar la causa, en el siguiente sentido:

22.1. Consideró que “la demanda, señala a los demandados, se verifica se trata de una persona determinada, como titular [...] sobre el bien, y para eso se acompañó el certificado del Registrador de la Propiedad de fs. 21 a 34 [...]; así la acción aparece dirigida contra quien o quienes aparecieron como titulares actuales de dominio”.

22.2. Agregó que:

En el acta de inscripción de la demanda no aparece ninguna observación o novedad particular; y, [...] la titularidad del derecho de dominio, la acredita el registro de la propiedad, es de entenderse que cuando se inscribe la demanda a fs. 63, se da por asegurado la determinación del legítimo contradictor, pues la emisión del certificado de solvencia (fs. 21 a 34) y el acto de inscripción de la demanda (fs. 63) son actos de exclusiva competencia del Registrador de la Propiedad.

22.3. Asimismo, afirmó que “consta la declaración juramentada de la actora para proceder a la citación del o los demandados, cumpliendo con las decisiones de la Corte Suprema de Justicia para haber procedido con la citación por la prensa”.

22.4. Por último, añadió que:

el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta, ya tiene conocimiento de la demanda, no consta en el proceso que haya comparecido, ni mucho menos que haya informado alguna novedad respecto al juicio No. 13337-2019-01086, siendo que, esta entidad (GADM) de conformidad con el COOTAD, se encarga de la planificación y de la regulación del uso del suelo, no consta observación alguna u oposición a los fundamentos de la demanda, como si lo hacen en otros procesos judiciales de esta misma índole.

4. Cuestión Previa

23. En el presente caso, previo a que esta Corte se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones, corresponde examinar las implicaciones de que la demanda haya sido presentada por quien no fue parte en la acción de prescripción adquisitiva de dominio. De manera específica, respecto a si FIRAUTO se encuentra legitimada para presentar la acción extraordinaria de protección se señala lo siguiente.

24. El artículo 59 de la LOGJCC dispone: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han **o hayan debido ser**

parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial” (énfasis agregado). Sobre esta disposición normativa, este Organismo en su sentencia 838-16-EP/21 ha establecido los siguientes supuestos en que una acción extraordinaria de protección puede ser presentada: (i) si una persona natural o jurídica fue parte en el proceso de origen, está legitimada para plantear esta garantía; y, (ii) si una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, no necesariamente está impedida de plantear esta acción, pues podría ocurrir que debió ser parte del proceso.⁹

25. Además, esta Corte señaló que, al momento de examinar la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección, la Sala de Admisión debe juzgar inadmisibles una demanda cuando concurren las siguientes dos condiciones: si el accionante no ha sido parte del proceso de origen y si aquel no debió ser parte de este, a menos que no sea claro que se cumple esta segunda condición y se requiera una dilucidación dependiente de la fase de sustanciación, la cual es necesaria para no privar al accionante de la tutela judicial efectiva. Los supuestos en los que esta salvedad puede presentarse son los siguientes:¹⁰

25.1. Si los argumentos del accionante se refieren, precisamente, a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen, está legitimado para plantear una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se impediría que sus alegaciones sobre la vulneración de sus derechos fundamentales originada en el juicio previo puedan ser conocidas por la Corte. Para que el accionante se considere legitimado en la causa, sin embargo, no basta con su simple afirmación de que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por no haber sido considerado como parte, sino que debe otorgar razones a favor de dicha afirmación, pues son estas razones las que ameritan ser examinadas en una acción extraordinaria de protección y no aquella mera afirmación.

25.2. Si alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión. Esto implica que la noción de “parte” relativa a la legitimación en la causa en una acción extraordinaria de protección debe ser más amplia que la usual en el Derecho Procesal, atendiendo a los fines de la acción extraordinaria de

⁹ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.

¹⁰ Ibid, párr. 20.5. Cabe indicar que, en el auto de admisión de 3 de octubre de 2019, en el acápite “V. Admisibilidad”, la Sala de Admisión señaló que “la admisión de estas demandas permitiría solventar las presuntas violaciones de derechos alegadas por los demandantes, de manera especial los derechos a la tutela judicial efectiva en lo atinente al acceso a la justicia y al debido proceso en la garantía de motivación, razón por la cual cumplen con los requisitos constantes en los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC”.

protección (en forma similar a lo que ocurre con el requisito de agotamiento de recursos, donde el concepto de “recursos” incluye diversos mecanismos procesales, entre ellos, el ejercicio de acciones como la de nulidad de sentencia ejecutoriada o la de nulidad del laudo arbitral).

26. De lo anterior, FIRAUTO se encontraría dentro del presupuesto (ii) del párrafo 24 *supra*, puesto que en su demanda de acción extraordinaria de protección señala como base argumental que debió ser parte procesal, porque el conflicto yace en la titularidad del dominio de un bien inmueble que se pretendió prescribir en el proceso, cuyo principal argumento es que dicho bien es de su propiedad. Además, conforme el párrafo 25.1. FIRAUTO no se habría limitado a realizar una mera afirmación. Por el contrario, añadió como antecedente que los mismos hechos y alegaciones se ventilaron en el proceso de amparo posesorio presentando por Bilma Marcela Vines Zambrano, del cual sí fue parte procesal; y, que al prescribir un bien de su propiedad dentro de un proceso del cual no fue parte se lo dejaría en indefensión.
27. En esa línea, esta Corte ha reiterado, en las sentencias 838-16-EP/21 y 1045-20-EP/25, que es posible admitir una causa cuando los argumentos de la vulneración se fundamentan justamente en que no se le permitió ser parte del proceso, lo cual se constataría en el análisis sobre la vulneración de derechos que se realice en la fase de sustanciación.¹¹ Esto, ocurre en el caso *in examine*, por lo que se verificará en la resolución al problema jurídico que pretende atender la alegada vulneración.
28. Es menester recordar que uno de los requisitos para la presentación de la acción extraordinaria de protección es el agotamiento los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal conforme el artículo 94 de la CRE.¹² Así, la compañía accionante puesto que no fue parte procesal, no habría podido defenderse ni interponer recursos. A ello, se suma que la sentencia impugnada ya habría sido ejecutada. Por ello, esta Corte considera que la falta de interposición de los recursos no se debe a la negligencia de la compañía accionante. En función de lo señalado en los párrafos 18 y 26 *supra*, se verifica que la falta de agotamiento de recursos estaría justificada.
29. Debido a lo expuesto, se procederá a analizar el fondo de la acción.

¹¹ CCE, sentencia 1045-20-EP/25, 04 de septiembre de 2025, párr. 18; y, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 20.4 y 20.5.

¹² CRE, artículo 94: “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. **El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado**” (énfasis agregado).

5. Planteamiento del problema jurídico

30. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.¹³ Para que este Organismo pueda pronunciarse respecto a los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección, es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre el derecho presuntamente vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, independientemente de los hechos que dieron origen al proceso.¹⁴
31. Asimismo, una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes elementos: i) una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado; ii) una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.¹⁵ No obstante, la Corte Constitucional, cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo *in examine*, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.
32. En cuanto a la alegación respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, en el párrafo 17, este Organismo verifica que la compañía accionante no cumple con los criterios para que sus argumentos sean claros, pues no provee de una base fáctica como tampoco de una justificación jurídica. Bajo ese contexto, no es posible plantear un problema jurídico, incluso realizando un esfuerzo razonable.
33. Conforme se encuentra referido en los párrafos 18 y 20 *supra*, esta Corte procede a examinar los cargos relativos a la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la defensa y consecuentemente, a la propiedad, puesto que la compañía accionante sostiene que la Unidad Judicial no la habría considerado como legítima contradictora, por ende, parte procesal en un juicio en el que se discutía la titularidad de un predio, del cual alega ser propietaria. Al versar el argumento sobre la falta legítima contradictora y de ser considerada parte procesal guarda relación directa con la garantía al debido proceso en la garantía a la defensa. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

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

¹⁴ CCE, sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 31.

¹⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa de la compañía accionante, al no haberla citado como legítima contradictora?

34. De los cargos presentados en los párrafos 19.1. y 19.2. *supra* de la presente acción, la compañía accionante arguye una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación por la forma de resolución y valoración probatoria por parte de la Unidad Judicial con relación a imprecisiones en la delimitación del área de terreno cuyo dominio se discutía, pues “se basa en un certificado que hace referencia a un lote de terreno de 24 hectáreas”. De lo anotado, se verifica que el legitimado activo pretende que la Corte se pronuncie sobre aspectos de fondo de la causa de origen, lo cual no es el objeto de una acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no es posible analizar el cargo propuesto.
35. Finalmente, respecto de la solicitud de que la Corte realice un control de mérito en este caso, es menester señalar que, reiteradamente, se ha manifestado que solo en casos excepcionales –provenientes de garantías jurisdiccionales- y una vez que la Corte, de oficio, verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos podría realizar un control de mérito del caso para revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional.¹⁶ En el presente caso, no procede, pues se trata de un proceso proveniente de la justicia ordinaria civil.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa de la compañía accionante, al no haberla citado como legítima contradictora?

36. La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho al debido proceso comprende aquel universo de garantías mínimas que deben observarse en la tramitación de todos los procesos donde se determinen derechos y obligaciones para las personas. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la CRE establece: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
37. En este aspecto, la Corte ha señalado que el derecho a la defensa protege a toda persona cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya

¹⁶ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este. De tal forma, el derecho entraña la igualdad de condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos).¹⁷

38. De forma que, la vulneración de este derecho se verifica cuando por una acción u omisión imputable a la autoridad jurisdiccional, un sujeto procesal: se ve impedido de comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; no contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o, no tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley como, por ejemplo, presentar pruebas o impugnar una resolución.¹⁸
39. En el presente caso, la compañía accionante acusa la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de defensa pues, a su consideración, la Unidad Judicial debía haberle citado en calidad de demandada para que comparezca a defender sus intereses -en el juicio de prescripción adquisitiva de dominio que resolvía un bien objeto de la controversia se encontraría registrado, a decir de FIRAUTO, bajo su titularidad de dominio, producto de una compraventa-, y al no poder contradecir las pretensiones de la demanda, se vulneró su derecho a la defensa en todas las etapas procesales. En aras de constatar si el juez de la Unidad Judicial vulnera o no el derecho al debido proceso en la garantía de defensa se procederá a verificar los certificados de propiedad del Registro de la Propiedad del lugar donde se encuentre el bien, con el fin de identificar al legítimo contradictor sobre el bien en cuestión.
40. Con tales antecedentes, es pertinente señalar que, mediante las sentencias constitucionales 1568-21-EP/24, 1322-15-EP/21, 837-15-EP/20 y 97-14-EP/20, esta Corte conoció cargos similares; esto es, que la compañía accionante debió haber sido citada en el proceso de prescripción adquisitiva de dominio. Para la resolución de dichas causas, se tomó en consideración los fallos de triple reiteración emitidos por la Corte Nacional de Justicia y publicados en la Gaceta Judicial Serie XVI, número 15, págs. 4202 a 4208, en los que dicho organismo afirmó:

[...] en los juicios de declaratoria de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio se ha de dirigir la demanda contra la persona que, a la época en que al proponerla, aparece como titular del dominio en el registro de la propiedad, ya que se va a contradecir su relación jurídica sustancial, **porque si se propone contra otra persona no habrá legitimación pasiva en el demandado** [...] (énfasis agregado).

¹⁷ CCE, sentencia 1800-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁸ CCE, sentencia 1152-15-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 26.

41. De forma que, en los juicios de declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio, el juzgador es el encargado de verificar que se configure la relación jurídica sustancial del proceso con el fin de garantizar los derechos de las partes y de quienes deben ser parte. De este modo, se permite que quienes deben intervenir en la relación jurídica procesal puedan conocer del proceso, defenderse, sostener sus pretensiones, rebatir argumentos, presentar pruebas y acceder a recursos. Además, si el juez detecta cualquier defecto procesal, está obligado a tomar medidas necesarias para precautelar el proceso y los derechos de las partes y de quienes deben ser parte.¹⁹
42. Ahora bien, en la sentencia 837-15-EP/20 la Corte determinó, como principal criterio a tomar en cuenta por parte de los operadores de justicia, que:

En acciones de prescripción extraordinaria de dominio, **la autoridad judicial deberá verificar los certificados de propiedad y gravámenes emitidos por el Registro de la Propiedad del lugar donde se encuentre el bien, con el fin de identificar a las personas naturales o jurídicas que puedan tener un legítimo interés sobre el bien en cuestión, y deban comparecer al proceso como legitimados en la causa. Si de la lectura de los certificados se determina que existen personas naturales o jurídicas adicionales a las señaladas por el actor como demandadas y que puedan tener un legítimo interés, la autoridad judicial deberá requerir a la parte actora que aclare y complete la demanda y proporcione los datos para las citaciones** o que agote los mecanismos establecidos en la ley para solventar esa actividad procesal. El proceso deberá desarrollarse con apego a las normas procesales vigentes, garantizando los derechos a la tutela judicial efectiva y defensa de todas las personas naturales o jurídicas que deban comparecer al proceso²⁰ (énfasis agregado).

43. Al respecto, de la revisión del expediente, se verifica que la demanda planteada por Bilma Marcela Vinces Zambrano versa sobre la declaratoria de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio respecto del inmueble **ubicado en el sector Mazato conocido como Barrio María Auxiliadora número 1**, calle 307, entre avenidas 217 y 218, Mz “H” parte del macro lote número 173, y signado con el Lote número 10, de la parroquia Tarqui del cantón Manta, cuyas medidas y linderos son: Por el frente: Con 20.00 metros y calle 307; Por atrás: Con 22.70 metros y lindera con la propiedad del señor Juan Bosco Delgado Anchundia; Por el costado derecho: Con 44.15 metros lindera con propiedad del señor Nelson Joselito Coello Zambrano; Por el costado izquierdo: Con 44.85 metros y lindera con propiedades de la señora María E. Briones M. y Lisseth M. Pinargote, con una superficie total de NOVECIENTOS CINCUENTA METROS CON OCHO CENTÍMETROS CUADRADOS (950.08 M2).

¹⁹ CCE, sentencia 837-15-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 54 y sentencia 1322-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 27.

²⁰ CCE, sentencia 837-15-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 63.

44. Así también, entre los documentos adjuntados a la demanda, constan: i) el certificado del Registrador de la Propiedad de Manta, expedido el 22 de mayo de 2019;²¹ y, ii) el certificado de avalúos y catastros otorgado por el GAD del cantón Manta.²² De estos documentos se advierte que el certificado otorgado por el Registrador de la Propiedad trata sobre un inmueble vendido el 24 de junio de 1970, a favor de Holalla Barcia Delgado de Landa y su cónyuge “Floro Landa”. Dicho solar, **ubicado en la parroquia Tarqui, del cantón Manta, tiene una extensión de 24 hectáreas**, y los linderos son: Por el frente: con bienes de la señora Isabel Pico de Figueroa, bienes del señor Julio Cevallos y José Fioravanti; Por atrás: bienes de José Rosario López; Por el lado derecho: con bienes de los señores Ricardo Delgado, Juan Eloy Anchundia y Juan de los Santos Anchundia; y, Por el costado izquierdo: con bienes de José Mauricio Mantuano y parte de los bienes de los hermanos Cevallos Holguín.
45. Ahora bien, del documento emitido por el Registro de la Propiedad del cantón Manta, se observa que, sobre el predio, que inicialmente mantenía 24 hectáreas, se han realizado alrededor de 210 inscripciones de compraventa de los diversos lotes que componían la totalidad del inmueble. Entre dichas contraventas, en el mismo certificado se observa,²³ que con fecha 26 de julio de 1983 se inscribió la venta del solar número 173, Mz H. con una superficie de 1.100 M² a favor de Manuel Euclides Vera Cueva.²⁴ Además, constan inscripciones de demandas por amparos posesorios y prescripciones adquisitivas de dominio. En consideración a ello, es que la autoridad judicial debió identificar con precisión a las personas naturales o jurídicas que pudieran tener un legítimo interés sobre el bien en cuestión, y que debían comparecer al proceso como legitimados en la causa, tomando en cuenta los linderos expuestos en la demanda presentada.
46. De lo anotado, se evidencia que el juez accionado, incumplió el deber de analizar de manera integral el certificado del Registro de la Propiedad de Manta. Es decir, el juez

²¹ En expediente de Unidad Judicial, a fs. 1-13.

²² En expediente de Unidad Judicial, a fs.50. Del certificado de Avalúos y Catastros emitido por el GAD del cantón Manta, se observa que el mismo fue extendido el 16 de julio de 2019, sobre el predio ubicado en el Barrio María Auxiliadora N. 1 calle 307 entre las avenidas 217 y 218, identificado con la clave catastral 3091808000, informando, únicamente, que “[...] del catastro de predios urbanos en vigencia, se constató que la propiedad que hace mención en su comunicación tiene el valor de \$37,00 dólares el m², conforme a lo establecido en la Ordenanza [...]”.

²³ A fojas 08 del expediente procesal de origen.

²⁴ Esta Corte toma nota del proceso signado con el número 13284-2019-00080 en el sistema EXPEL. En dicho proceso, 5 de julio de 2017, FIRAUTO presentó una denuncia ante Fiscalía General del Estado para ello, recordó que Manuel Euclides Vera Cueva y María Alegría Mero Franco, vendieron a favor de la compañía FIRAUTO, el bien inmueble que consta en la autorización 0079-2212, suscrita por Jonathan Orosco, director de planeamiento del GAD Municipal del cantón Manta. En este marco, FIRAUTO denunció el delito de ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras en contra de Bilma Marcela Vincés Zambrano, quien habría realizado un asentamiento ilegal del terreno de 901 m² que según la escritura pública está ubicado en la calle 307 del sitio Masato, parroquia Tarqui, Mz. H, lote 173.

accionado se limitó a citar a los herederos conocidos y desconocidos de Holalla Barcia Delgado y Florentino Landa Gómez conforme constaba en la demanda y en el certificado del Registro de la Propiedad, **sin examinar** -no solo que las medidas y linderos no corresponderían al bien que se pretendía prescribir y, al referirse a los herederos presuntos y herederos desconocidos de Holalla Barcia Delgado y Florentino Landa Gómez se podía corroborar únicamente la titularidad del solar que comprendía 24 hectáreas- **sino que, en el mismo certificado se especificaba, la venta** de un solar identificado con el número 173 Mz H, con una superficie de 1.100 m², características que resultan similares al inmueble objeto de la causa de origen a favor de Manuel Euclides Vera Cueva conforme el párrafo 47 *supra*, lo cual debió ser analizado por el juzgador.²⁵ Adicionalmente, el juez tampoco actuó con cuidado al no requerir un certificado actualizado, puesto que, de haberlo hecho habría podido arribar al legítimo contradictor que comparece en esta causa.²⁶

47. De tal forma, la autoridad judicial, de acuerdo con las sentencias citadas por esta Corte y dado que se trataba de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio, estaba en la obligación de determinar con exactitud: i) la ubicación, extensión y linderos del predio demandado; y, ii) el titular o titulares de dominio del bien inmueble, con la finalidad de establecer con precisión al legítimo contradictor; y, en consecuencia, garantizar el derecho a la defensa de todos aquellos a quienes se podría afectar no solo su derecho al debido proceso. Así también, esta Corte nota que el juez de la Unidad Judicial tenía a su haber mecanismos que pudiesen haber servido para alcanzar tal objetivo; como el haber solicitado el certificado de la ficha catastral que se halla en los

²⁵ Corte Nacional de Justicia del Ecuador, Resolución 07-2025, 26 de marzo de 2025: “En la reivindicación no es necesaria una determinación exacta de los linderos y superficie del bien inmueble objeto de litigio; en tanto que, en la acción de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, se debe exigir precisión y claridad en tales determinaciones, no solo respecto de su ubicación geográfica sino también su cabida y linderos, con la finalidad de que no se afecten terceros. **En los casos de usucapión, únicamente serán tolerables las diferencias en cuanto a las dimensiones o linderos, cuando las mismas sean mínimas o respondan a un error en medidas pequeñas** o situaciones singulares; situación que deberá ser valorada por el juez en el marco de la sana crítica” (énfasis añadido).

²⁶ El juez de la Unidad Judicial sostiene que el “acta de inscripción de la demanda no aparece ninguna observación o novedad particular; y, [...] la titularidad del derecho de dominio, la acredita el registro de la propiedad, es de entenderse que cuando se inscribe la demanda a fs. 63, se da por asegurado la determinación del legítimo contradictor”. Sin embargo, se toma nota de que el mismo juez accionado que resolvió el presente caso, habría conocido una acción posesoria previa presentada por Bilma Marcela Vines Zambrano en contra de FIRAUTO por el mismo lote de terreno que se pretendió prescribir. De ello, ante una duda razonable que podía presentar el juez de Unidad Judicial hacía imperativo requerir el certificado actualizado al Registro de la Propiedad del cantón Manta.

archivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados²⁷ o realizar una inspección judicial.²⁸

48. Por todo lo expuesto, se observa que el juez de la Unidad Judicial incumplió con verificar al legítimo contradictor en la causa de origen, por lo que este Organismo encuentra que se vulneró el derecho a la defensa de la compañía accionante, previsto en el artículo 76, numeral 7, literal a) de la Constitución. Tal omisión generó un escenario de indefensión para la compañía accionante, en tanto fue privada de la posibilidad de comparecer oportunamente al proceso, controvertir las pretensiones y aportar los elementos necesarios para salvaguardar sus intereses respecto del bien inmueble discutido. De esta forma, se constata que la irregularidad procesal incidió directamente en la esfera de derechos de la compañía accionante. Ello, de ninguna manera constituye un reconocimiento de derechos sobre bienes inmuebles que se disputan en el proceso.

7. Reparaciones

49. En este caso, al haber concluido que la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la defensa de la compañía accionante,²⁹ para reparar tal vulneración a este Organismo le corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada. Adicionalmente, dada la connotación del derecho vulnerado, que tiene relación con la citación de la compañía

²⁷ En el expediente de origen figuran varios memorandos emitidos por el GAD del cantón Manta, de fechas 04 de marzo de 2020, 01 de mayo de 2020 y oficios de 07 de mayo de 2020 y 17 de noviembre de 2020 suscrito por el director de Avalúos, Catastro y Permisos Municipales, mediante el cual informa a la procuradora síndica municipal, que la solicitud de catastro de la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio, emitida por el juez de la Unidad Judicial del cantón Manta, respecto al predio ubicado en la calle 307 entre avenidas 217 y 218 Mz-H, parte del macro lote número 173, signado con el lote 10, barrio María Auxiliadora, “se encuentra catastrado con el código 3091808000 a nombre de la compañía FIRMA AUTOMOTRIZ CIA. KTDA. [sic] FIRUATO, según consta en la escritura de compraventa celebrada en la notaría Quinta del cantón Manta, de fecha 14 de julio de 2014, inscrita con fecha 12 de agosto del mismo año de su otorgamiento” (énfasis añadido).

²⁸ Este procedimiento fue realizado el 23 de marzo de 2018 en el marco del proceso de amparo posesorio signado con el número 13337-2017-00569.

²⁹ Esta Corte toma nota del proceso signado con el número 13337-2020-00272 en el sistema EXPEL. En dicho proceso, FIRAUTO presentó una demanda de reivindicación en contra de Bilma Marcela Vinces Zambrano. El 27 de junio de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí aceptó la demanda, dispuso la restitución del bien inmueble singularizado, el pago de \$1500 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica a favor de FIRAUTO por concepto de honorarios profesionales y ordenó la cancelación de la inscripción de la demanda, para lo cual se notificará al Señor Registrador de la Propiedad del cantón Manta. Bilma Marcela Vinces Zambrano apeló a dicha decisión. El 22 de julio de 2024, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí “res[olvió] en forma unánime disponer que la parte actora de esta causa en el término de 10 días presente un informe detallado y adjunte la documentación correspondiente con relación al estado actual de la [...] causa constitucional 585-21-EP adjuntando la debida documentación que sustente su informe”. FIRAUTO proveyó con dicho informe. Es así que, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí convocó a la reinstalación para el 11 de abril de 2025.

accionante como parte procesal del juicio planteado en origen, esta Corte encuentra necesario considerar el momento procesal en el cual ocurrió la vulneración del derecho.

50. Por lo tanto, corresponde dejar sin efecto todas las actuaciones dentro del proceso 13337-2019-01086 hasta el auto de calificación de la demanda; esto incluye actos posteriores emitidos en la fase de ejecución. En consecuencia, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí, deberá designar, mediante sorteo, un nuevo juez o jueza para que el proceso sea nuevamente sustanciado a partir de la calificación de la demanda, con la posibilidad de que todas las partes –que conformen la relación jurídico procesal- comparezcan al mismo una vez que sean citadas con la demanda.³⁰
51. En esa línea, considerando que la sentencia impugnada incidió en las transferencias de dominio, en función de las inscripciones del Registro de la Propiedad, corresponde poner en conocimiento de dicha entidad la presente sentencia.³¹ Esto, no obsta que, en caso de que –luego de la emisión de la sentencia impugnada– hayan existido cambios por diversas situaciones respecto de los derechos sobre el inmueble, deban ser conocidas y ventiladas en las vías ordinarias.

8. 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 **585-21-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2019 por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí vulneró el derecho a la defensa en la garantía de nadie podrá ser privado en ninguna etapa o grado del procedimiento, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal a) de la CRE.
3. Como medida de reparación integral:
 - 3.1.1. **Dejar** sin efecto todas las actuaciones dentro del proceso 13337-2019-01086 hasta la calificación de la demanda y posteriores, incluidas aquellas llevadas a cabo en la fase de ejecución. En consecuencia, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de

³⁰ CCE, sentencia 2306-19-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 35.3.

³¹ CCE, sentencia 515-20-EP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 133.

Manabí, deberá designar, mediante sorteo, un nuevo juez o jueza para que el proceso sea nuevamente sustanciado a partir de la calificación de la demanda, con la posibilidad de que todas las partes comparezcan al mismo una vez que sean citados con la demanda.

3.1.2. Oficiar al Registro de la Propiedad de Manta la decisión de esta Corte y todas las consideraciones realizadas para que tenga conocimiento que la sentencia de 20 de diciembre de 2019 dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí –que ordenó la prescripción adquisitiva de dominio a favor de Bilma Marcela Vences Zambrano– fue dejada sin efecto.

4. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

58521EP-83ab1



Caso Nro. 585-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes quince de septiembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2201-21-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 08 de octubre de 2025

CASO 2201-21-EP

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

SENTENCIA 2201-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación dictada en el contexto de una acción de protección. Este Organismo concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al haber aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente, ya que fue planteada para exigir el desembolso de fondos provenientes del Presupuesto General del Estado.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de junio de 2020, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha (“**GADP**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“**Ministerio**”), alegando, en lo principal, la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la propiedad. Este proceso fue signado con el número 17230-2020-05778.¹
2. En sentencia de 16 de julio de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección.² En contra de esta decisión, el GADP interpuso recurso de apelación.

¹ Los representantes del GADP, en su demanda, señalaron que el Ministerio adeudaba la cantidad de USD 11'924.853,92, por concepto de devolución del IVA, de los períodos comprendidos entre julio de 2014 a diciembre de 2019. Indicaron que este monto habría sido establecido a través de las correspondientes resoluciones del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”). A decir del GADP, la falta de transferencia de dichos recursos por parte del Ministerio representaría un claro incumplimiento del entonces vigente artículo innumerado agregado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Los representantes del GADP indicaron que la falta de estos recursos afectó el “buen vivir de los habitantes de la provincia de Pichincha”, dado que sin este dinero no es posible la ejecución y gestión de obras de competencia de este nivel de gobierno. De tal forma, su pretensión fue que se declare la vulneración de los derechos alegados, y que como reparación integral se ordene al Ministerio el pago de la totalidad de la suma pendiente. Cabe mencionar que, por el Ministerio, incluso indicó que los hechos ocurrieron en el contexto de la pandemia por COVID-19.

² El juez que conoció el caso concluyó que la acción era improcedente “al no evidenciarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, habiéndose establecido los casos de improcedencia previstos en los numerales 1 y 3 del Art. 42 ibidem [...]”.

3. En sentencia de 22 de junio de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptaron el recurso de apelación, revocaron la sentencia subida en grado; en consecuencia, aceptaron la acción de protección. En el fallo establecieron que el Ministerio “devolverá al [GADP] las cantidades pagadas [...] por concepto de IVA en las pertinentes transacciones económicas de acuerdo a las resoluciones del Servicio de Rentas Internas en cada caso”.³
4. El 21 de julio de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas (“**Ministerio**” o “**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de junio de 2021, detallada en el numeral anterior.
5. El 5 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión -conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado; y, la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez- admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.⁴
6. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC asignó la causa al juez constitucional Raúl Llasag Fernández;⁵ quien, el 18 de agosto de 2025, avocó conocimiento de la causa en atención al orden cronológico de despacho de casos y solicitó a los juzgadores que emitieron la decisión judicial impugnada que remitieran su informe de descargo.⁶

³ En el expediente, así como en la sentencia de apelación consta la participación de los representantes del Ministerio, quienes explican la naturaleza de los fondos referentes a la devolución de IVA y cuál es el proceso que en esas fechas operaba para la devolución de tales fondos a los gobiernos autónomos descentralizados. Según señaló el legitimado pasivo: “[...] el Ministerio de Economía y Finanzas está en la obligación de realizar desembolsos de dinero de acuerdo al flujo de caja efectivamente recaudada, ustedes deben entender que toda la recaudación tributaria va a la cuenta única de tesoro nacional y esa cuenta única del tesoro nacional tiene que atender a principios como la sostenibilidad, urgencia, etc. frente a eso existen ya que esto no es parecido a una devolución que hace la persona natural o jurídica [...]”.

⁴ La sustanciación de la acción extraordinaria de protección, en inicio, le correspondió por sorteo a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez que, en atención al orden cronológico de despacho de causas en fase de sustanciación, avocó conocimiento mediante auto de 20 de marzo de 2025, y ordenó oficiar a los jueces de la Sala Provincial, a fin de que presenten su informe de descargo motivado. Además, solicitó al Ministerio que informara de forma sustentada si las transferencias exigidas fueron realizadas (sea total o parcialmente) al GADP de Pichincha.

⁵ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez (quien sustanciaba la causa anteriormente) y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza. Por lo tanto, el caso fue asignado al juez constitucional Raúl Llasag Fernández, por lo que correspondió que avocara conocimiento de la causa para la sustanciación.

⁶ Adicionalmente, el 21 de agosto de 2025, el GADP remitió un escrito a esta Corte en el que solicitó rechazar la acción presentada por el Ministerio porque, a su criterio, la sentencia impugnada en la causa identificó la vulneración de los derechos constitucionales y restableció los mismos “reparando las

2. Competencia

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

3. Alegaciones de las partes

3.1. Del Ministerio accionante

8. De la revisión íntegra de la demanda se desprende que la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos constitucionales: a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, observancia del trámite propio de cada procedimiento, a ser juzgado por un juez imparcial, y a la garantía de motivación. También, alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.⁷ Además, pide que se deje sin efecto la sentencia impugnada, que se declare la improcedencia de la garantía jurisdiccional y se ordene su archivo.
9. Dentro de las alegaciones del Ministerio, relacionadas con la presunta vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en las garantías de observancia del trámite propio a cada procedimiento y ser juzgado por un juez imparcial, se expone que, en la sustanciación de la acción, los juzgadores debieron considerar que “si lo que se pretendía era determinar que existió un incumplimiento por parte del ministerio [...] la vía adecuada no es la acción de protección, por lo que la causa debió ser planteada ante la Corte Constitucional del Ecuador [...]”.
10. El Ministerio indica que, incluso desde la audiencia de primera instancia, su defensa expresó que la demanda planteada por el GAD provincial no correspondía ser tratada a través de una acción de protección ya que aquello, a su criterio, afecta concomitantemente el derecho a la seguridad jurídica. De tal forma estima que:

[...] los jueces de segunda instancia han decidido que la Justicia Constitucional, debe suplir a la jurisdicción Ordinaria, y que los jueces constitucionales de instancia son los competentes para analizar y ha (sic) existido un incumplimiento normativo, asumiendo competencias que están al alcance de la Corte Constitucional del Ecuador.

actuaciones cargadas de inconstitucionalidad perpetradas por el Ministerio de Economía y Finanzas al no devolver el IVA”.

⁷ Estos derechos se encuentran contemplados en los artículos 75, 76 numerales 1, 3, 7 literales k y l; y, artículo 82 de la CRE, respectivamente.

11. Respecto de la garantía de motivación, el Ministerio manifiesta que la Sala:

[...] debió exponer con claridad las normas y principios constitucionales y legales que fundamentan la ratificación de la decisión tomada por la Jueza de primer nivel respecto a la obligación que en base a sus competencias podía cumplir el Ministerio de Economía y Finanzas, situación que al ser el cumplimiento o incumplimiento de una norma infraconstitucional, jamás debió ser ventilado a través de la vía de acción de protección.

12. Además, menciona que la sentencia impugnada no es comprensible, ya que las autoridades judiciales no identifican de qué forma habría operado la vulneración de derechos alegada, en particular aquella relacionada con los derechos constitucionales de los ciudadanos de la provincia de Pichincha.

13. En lo atinente al derecho a la seguridad jurídica, el Ministerio establece que la acción de protección “bajo ningún concepto pudo haber sido planteada, como vía constitucional para cobrar una deuda del Estado con el Estado (GAD Provincial de Pichincha) sin demostrar cuál es la vulneración ocasionada a los supuestos derechos constitucionales [...]”. En ese sentido, procede a citar los artículos 41 y 42 de la LOGJCC, a fin de establecer que:

[e]s por lo tanto inaudito que a través de una acción de protección se determine que no ha cumplido con lo establecido en una norma jurídica infra constitucional y que esto afecta a la vulneración del derecho patrimonial de una Persona Jurídica (sic), sin establecer de qué forma se vulneran dichos derechos constitucionales [...].

14. El Ministerio, a lo largo de su demanda, cita jurisprudencia relacionada con el objeto de la acción de protección,⁸ expresa varios antecedentes fácticos relacionados con el objeto de la controversia de origen; y, enlista una serie de pronunciamientos de diversas judicaturas del país en los que habría sido demandado por situaciones similares, y en los cuales las autoridades judiciales analizaron la inexistencia de vulneraciones de derechos y la improcedencia de la acción de protección.

3.2. De los jueces de la Sala Provincial

15. El 22 de agosto de 2025, los jueces de la Sala Provincial remitieron su informe de descargo y mencionaron que consideraron que, en el caso, la acción de protección era la vía adecuada y que en la sentencia “se argumentó que la [j]usticia constitucional no puede eludir su responsabilidad remitiendo los casos a la justicia ordinaria bajo la excusa de ser ‘asuntos de mera legalidad’, especialmente cuando se evidencia una clara vulneración de derechos constitucionales”.

⁸ Como las sentencias 001-10-PJO-CC y 016-13-SEP-CC.

16. Mencionaron que el caso no presentaba un tema de mera legalidad, puesto que “el GADP no impugnaba la legalidad de las 26 resoluciones del SRI, sino que reclamaba la vulneración de sus derechos por la omisión del Ministerio de cumplir con la obligación derivada de esas resoluciones y de la ley”. De tal forma, a criterio de los jueces era “necesaria la intervención de la justicia constitucional” para la tutela y reparación de los derechos constitucionales.
17. Finalmente, establecieron que la sentencia se encuentra debidamente motivada y “se sustenta en una interpretación de la Constitución y la ley que busca la protección efectiva de los derechos constitucionales”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁹ Asimismo, se ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes elementos: **i)** una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, **ii)** una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, **iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.¹⁰
19. Esta Corte nota que las alegaciones presentadas por el Ministerio, si bien se realizan respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, observancia del trámite propio a cada procedimiento, a ser juzgado por un juez imparcial, y a la motivación; éstas presentan un argumento común y central respecto de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Aquello se evidencia porque, a su criterio, la decisión judicial impugnada omite considerar el objeto y normas que versan respecto de la procedencia de la acción de protección -en específico frente a las pretensiones y argumentos esgrimidos por el GAD provincial en el proceso de origen, relacionados con la exigencia de la transferencia de recursos estatales derivados de la devolución del IVA y establecidos en normativa infraconstitucional-. Así, de acuerdo con el Ministerio, los jueces constitucionales habrían resuelto un asunto que se encuentra por fuera del objeto de una acción de protección.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 18.

20. De tal forma, esta Magistratura identifica que el tratamiento más adecuado para analizar los cargos planteados es a través del derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a la exigencia de la devolución del IVA correspondiente a un gobierno autónomo descentralizado?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a la exigencia de la devolución del IVA correspondiente a un gobierno autónomo descentralizado?

21. La CRE en su artículo 82 señala: “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Asimismo, la Corte ha definido a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. De tal forma, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹¹
22. Esta Magistratura ha indicado que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando las autoridades judiciales 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. Asimismo, la Corte ha resuelto varios casos en los que, en el marco de una acción de protección, la autoridad judicial incurrió, bien

¹¹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 17; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

¹² CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

en improcedencia desnaturalizante, o en improcedencia manifiesta.¹³ Sin perjuicio de aquellos casos en los que existe un margen de duda razonable.¹⁴

23. Respecto de la improcedencia desnaturalizante, la jurisprudencia ha estimado necesario verificar que:

[...] la improcedencia no solo que era manifiesta, sino que fue de tal magnitud que implicó la desnaturalización de la acción, esto es, subvirtió de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección; en casos así, la Corte ha establecido que dicha actuación conlleva consecuencias muy severas en el orden disciplinario, como la declaratoria de jurisdicción previa en contra de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados de parte.¹⁵

24. En relación con los casos de manifiesta improcedencia, la Corte ha indicado que éstos “no alcanzan la gravedad de los anteriores, pero sí muestran que la demanda de acción de protección era claramente improcedente, por lo que la Corte, si bien ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica y anulado la correspondiente decisión judicial, no ha tomado medidas en el plano disciplinario”.¹⁶
25. Con base en lo manifestado, en la sentencia 1791-22-EP/25 también se ha determinado que para que la Corte examine y se pronuncie sobre la procedencia de la acción, en el marco de una acción extraordinaria de protección, se requiere que la improcedencia

¹³ En el pie de página 16 de la sentencia 1791-22-EP/25, la Corte ejemplificó escenarios de manifiesta improcedencia, cuando la pretensión es: “la restitución en dinero de la diferencia de hectárea de un inmueble rematado y adjudicado (sentencia 2012-22-EP/25), la titularidad de acciones de una sociedad (sentencia 3372-22-EP/25), la declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial (sentencia 522-20-JP/25), impugnar actos administrativos tributarios que versan sobre rectificaciones de tributos (sentencia 2555-21-EP/24), impugnar una controversia suscitada entre dos entidades privadas, durante la ejecución de un contrato (sentencia 3012-22-EP/24), la extinción de una obligación proveniente de una relación netamente contractual o de naturaleza patrimonial (sentencia 1692-21-EP/24), declarar la existencia de un despido intempestivo (sentencia 797-20-EP/24), la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo (sentencia 1452-17-EP/24), si ya se conocieron los mismos hechos, cargos y pretensiones en la vía administrativa (sentencia 2901-19-EP/24), de pretender que se determinen infracciones a los derechos de propiedad intelectual o medidas cautelares en esa materia (sentencia 446-19-EP/24), de tratarse de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos (sentencia 2006-18-EP/24), la declaratoria de silencio administrativo (sentencia 665-18-EP/24), alterar el presupuesto general del Estado (sentencia 2731-23-EP/24), la declaración a un contratista como ganador de una licitación o adjudicarle un contrato público (sentencia 1765-21-EP/24), la cuantificación del justo precio o estar en desacuerdo con este cuando sí hubo expropiación (sentencia 400-24-EP/24), el pago de regalías por transmisión de imagen y marca (sentencia 2539-18-EP/24), cuestionar la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos (sentencia 461-19-JP/23), la declaración del incumplimiento de un contrato (sentencia 1580-18-EP/23), anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta (sentencia 165-19-JP/21), entre otras”.

¹⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23. “[...] en casos cuyas demandas no resultan claramente improcedentes (por existir un margen razonable para la duda), la Corte se ha mostrado deferente con el juicio de la autoridad judicial de origen y, en consecuencia, no ha entrado a examinar la eventual improcedencia y la consecuente potencial vulneración a la seguridad jurídica”.

¹⁵ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 23.

sea, al menos, manifiesta. Asimismo, se expuso que esta calificación es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional. En tanto que a los jueces de garantías les compete, en el caso concreto, determinar si la acción procede o no, sin extenderse al juicio de manifiesta improcedencia o desnaturalización.¹⁷

26. Así, en el caso analizado, corresponde dilucidar si la improcedencia que se alega fue tal y si puede calificarse de manifiesta. Esto, dado que el argumento de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica refiere que la sentencia impugnada aceptó una acción de protección que fue planteada en relación a la exigencia de la transferencia de recursos estatales derivados de la devolución del IVA a un gobierno autónomo descentralizado, con el fin de –como mencionó el Ministerio– “cobrar una deuda del Estado con el Estado”.¹⁸
27. Para tal efecto, conviene mantener claridad respecto del artículo 88 de la CRE que determina que el objeto de la garantía jurisdiccional de acción de protección radica en:

[...] el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.¹⁹

28. Asimismo es necesario recordar que, reiteradamente, la Corte ha establecido que las juezas y jueces que conocen una acción de protección deben verificar que exista una real afectación de derechos constitucionales,²⁰ analizar con detenimiento el cumplimiento de los requisitos de presentación y las causales de improcedencia de la acción de protección –establecidos por la LOGJCC en sus artículos 40, 41 y 42–; además, de la jurisprudencia de este Organismo.²¹

¹⁷ *Ibid.*, párr. 24.

¹⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección, caso 2201-21-EP.

¹⁹ También, es necesario considerar el artículo 39 de la LOGJCC, que señala: “Objeto. - La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

²⁰ También cabe tener en cuenta los casos en los que la Corte ha señalado que los jueces no deberían realizar dicho análisis, por ejemplo, los casos que se han establecido manifiestas improcedencias y desnaturalizaciones de la acción de protección. Por ejemplo, véase las sentencias 135713-EP/20; 1101-20-EP/22; 1679-12-EP/20, 25316-EP/21; 1329-12-EP/22; 1178-19-JP/21; 165-19-JP/21; 461-19-JP/23, entre otras.

²¹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 530-10-JP, 22 de marzo de 2016; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 48; sentencia 2572-22-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 104.

29. El GAD provincial en el proceso de origen señaló que el Ministerio no habría transferido a su favor los valores determinados legalmente por concepto de la devolución del IVA, lo cual habría afectado sus derechos a la seguridad jurídica, a la propiedad y al buen vivir de los habitantes de la provincia. Su pretensión fue que se ordenara al Ministerio la transferencia de dichos valores.
30. Por su parte, el Ministerio arguyó que la Sala Provincial que resolvió la acción de protección en segunda instancia habría inobservado que la acción de protección que, a su decir, fue planteada para “cobrar una deuda del Estado con el Estado [...] sin demostrar cuál es la vulneración ocasionada a los supuestos derechos constitucionales”. De acuerdo con el Ministerio la pretensión era improcedente, puesto que el GAD provincial debería exigirla por otras vías. Según el Ministerio, en la sustanciación de la causa en instancia su defensa habría advertido dicha situación a los juzgadores.
31. Esta Corte observa que la sentencia impugnada, en su acápite quinto denominado “Análisis de la Sala”, identificó la pretensión expresada por el GAD provincial en la demanda -respecto de la falta de acreditación de los fondos consistentes en la devolución del IVA por parte del Ministerio- y estableció que existiría una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y, como consecuencia de esto, también una vulneración “al derecho patrimonial” del GAD provincial. Para llegar a tal determinación, se advierte que la Sala Provincial citó el entonces vigente artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (ver párrafo 36 *infra*), y estableció que el Ministerio no inició el proceso de asignación presupuestaria para el pago de los valores solicitados por el GAD provincial. Adicionalmente, la sentencia indicó:

[...] En el presente caso, si bien se analiza lo dispuesto en una norma legal; es decir, el artículo Innumerado (sic) agregado a continuación del Art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, y consecuentemente lo resuelto por el Servicio de Rentas Internas (SRI) en 26 resoluciones (actos administrativos) lo que se alega es la vulneración a la seguridad jurídica por la falta del inicio del proceso de asignación presupuestaria del valor establecido en las Resoluciones del Servicio de Rentas Internas, conforme lo establece la norma citada, lo que evidentemente no puede ser demandado en la justicia ordinaria por control de legalidad mediante una acción Contencioso Tributaria, porque se estaría frente a un pedido de nulidad de las resoluciones, que en el presente caso no es la pretensión; por lo que, se concluye que en la demanda no se impugna la legalidad del acto, mucho menos la falta de cumplimiento de una norma de carácter legal; por lo que se concluye que no es un asunto de mera legalidad.

32. Con base en ello, la Sala resolvió aceptar la acción de protección, y como medida de reparación dispuso que el Ministerio devolviera al GAD provincial “las cantidades pagadas [...] por concepto de IVA”.

33. En ese contexto, es menester recordar que la Corte –a través de la sentencia 2731-23-EP/24– conoció un caso en el que, por medio de una acción de protección, se ordenaron medidas que propendieron o conllevaron a la modificación del Presupuesto General del Estado para incrementar los fondos destinados a una institución pública. En dicho caso la Corte expresó que:

[...] la garantía activada no debió ser utilizada para **alterar** el Presupuesto General del Estado, **pretendiendo reconducir fondos públicos** [...] Por ende, no se puede declarar la procedencia de la acción de protección cuando su pretensión busca tratar y resolver un asunto que está por fuera de las facultades o potestades constitucionales que caracterizan a la Función Judicial.²² [Énfasis agregado].

34. También, la sentencia citada previamente consideró que el ordenamiento jurídico prevé normas constitucionales específicas respecto del manejo del Presupuesto General del Estado como, por ejemplo, los artículos 284, 286, 292 y 296 de la CRE. Esto, con la finalidad de evitar la “injerencia directa en atribuciones, deberes y responsabilidades constitucionales exclusivas de otros poderes del Estado”,²³ y que se afecte la previsibilidad y la planificación presupuestaria que son principios rectores del sistema financiero nacional.
35. Ahora bien, en el caso *in examine* se observa que la sentencia emitida por la Sala Provincial se refirió al entonces vigente artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno que señalaba:

Art. (...).- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y universidades y escuelas politécnicas públicas.- [...] **Los valores equivalentes al IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados** y las universidades y escuelas politécnicas públicas **serán asignados vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado** y el Ministerio de Finanzas los acreditará en la cuenta correspondiente. Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

[Énfasis agregado].

36. Además, en el contexto de esa referencia normativa empleada por los jueces de instancia, es importante considerar que el mismo Ministerio en el proceso de acción de protección explicó la naturaleza de los fondos provenientes de la devolución de IVA, y cuál era el procedimiento que en esas fechas operaba para la devolución de tales fondos a los gobiernos autónomos descentralizados. De esa manera, considerando

²² CCE, sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024, párrs. 50 y 52. Adicionalmente, en la sentencia 1791-22-EP/25, la Corte compiló varias de las ejemplificaciones de casos en los que ha conocido supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, entre ellos se encontró “[...] alterar el presupuesto general del Estado (sentencia 2731-23-EP/24) [...]”.

²³ *Ibid.*, párr. 51.

la norma citada por los jueces, la propia defensa del Ministerio y la época de presentación de la acción de protección, es plausible entender que los valores de la devolución del IVA a los gobiernos autónomos descentralizados podían considerarse parte del Presupuesto General del Estado.²⁴

37. En ese sentido, esta Magistratura nota que los supuestos de hecho del caso actual y el de la sentencia 2731-23-EP/24 no son totalmente análogos. Así en la sentencia 2731-23-EP/24 esta Corte estableció la improcedencia de la acción de protección al haber sido utilizada para “alterar” el Presupuesto General del Estado, con el fin de reconducir fondos para incrementar el presupuesto de una institución pública específica. En el caso actual, en cambio, se observa que la acción planteada no buscaba alterar el Presupuesto General del Estado, sino resolver controversias sobre la existencia de deudas entre entidades estatales, derivadas de un supuesto normativo que determinaba la asignación presupuestaria, y su pago a través de desembolsos que provengan de dicho presupuesto.²⁵
38. No obstante, pese a la distinción mencionada, esta Magistratura nota que los casos tienen un puntal común que radica en la obtención de fondos del Presupuesto General del Estado por medio de una acción de protección. En ese sentido, también resulta lógico y necesario que esta Corte analice la procedencia o la manifiesta improcedencia de esta pretensión frente a la naturaleza de la garantía jurisdiccional.
39. En ese sentido conviene establecer que en la sentencia 2731-23-EP/24 se dijo que, al buscar resolver asuntos de índole presupuestario, que tienen sus propios cauces

²⁴ Esta norma fue reformada. La reforma fue publicada en el R.O. 486-S de 02 de julio de 2021. Incluso, en referencia al entonces vigente artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno que señalaba que estos valores no serían parte de los ingresos permanentes del Estado Central, es menester tener en cuenta lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que menciona que: “no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, **pero sí del Presupuesto General del Estado**, los siguientes: [...] **el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios** [...]”. [Énfasis agregado].

²⁵ De la revisión del expediente de acción de protección es posible observar que el Ministerio no controvertió la existencia de la deuda, y a lo largo del proceso judicial incluso explicó cuál era el procedimiento a seguirse para la transferencia de dichos valores a los gobiernos autónomos descentralizados que, según indicó, incluso se habían visto afectados por la pandemia de COVID-19 que sobrevino en el país. Adicionalmente, en la sustanciación de la causa ante esta Corte, el Ministerio remitió varios documentos, entre los que se aprecia el Memorando Nro. MEF-SRF-2025-0178-M, que en su punto 2 menciona “2.- Se determine cuál fue la situación del GAD de Pichincha a la fecha de presentación de la demanda esto es 25 de junio de 2020. Con respecto a este punto, es importante señalar que, antes del 25 de junio del 2020, el Servicio de Rentas Internas emitió resoluciones por concepto del Impuesto al Valor Agregado - IVA a esta Cartera de Estado a favor del GAD Provincial de Pichincha, las cuales se encontraban pendientes de pago. Dichas resoluciones estaban consideradas en la programación de pagos, y sus valores se acreditarían conforme la disponibilidad de caja fiscal en cumplimiento al artículo 74 numeral 36 del COPFP y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 0008, de 18 de febrero del 2022, que establece la “Política de Gestión de Programación de Pagos en la Caja Fiscal”.”.

normativos y procedimentales, se busca por ende que la Función Judicial actúe por fuera de las facultades o potestades constitucionales que la caracterizan, pretendiendo que se resuelvan “disputas inter orgánicas” respecto del Presupuesto General del Estado y su manejo. Lo dicho constituye una propiedad relevante que el caso actual y el que originó la sentencia citada.

40. Así, en virtud de lo indicado –y como se hizo en su momento a través de la sentencia 2731-23-EP/24– es menester establecer que el uso de una acción de protección para resolver controversias sobre la existencia y el pago de deudas entre entidades del Estado derivadas de un supuesto normativo que determina una asignación presupuestaria cuyos desembolsos provengan del Presupuesto General del Estado, también constituye una pretensión manifiestamente improcedente en el contexto del objeto y naturaleza de la acción de protección. Esto, justamente porque se busca que el accionar judicial derivado de una garantía jurisdiccional como la acción de protección arbitre y resuelva asuntos que rebasan su naturaleza, aun cuando la propia Constitución prevé normas específicas respecto del manejo del Presupuesto General del Estado para evitar la injerencia directa en atribuciones, deberes y responsabilidades constitucionales exclusivas de otros poderes del Estado.
41. Pese a lo dicho, y conforme a la jurisprudencia,²⁶ es menester establecer de forma taxativa que la presente sentencia alude exclusivamente al supuesto de hecho analizado, por lo que no se incluyen las pretensiones y disposiciones relativas a la erogación económica que pudieren ordenarse dentro de otros procesos judiciales ordinarios y constitucionales.
42. Así, en el caso concreto, esta Corte observa que las autoridades judiciales dispusieron medidas que propendieron o conllevaron a la entrega de fondos públicos, del Presupuesto General del Estado a una institución estatal con la finalidad de solventar una deuda entre entidades estatales, derivada de un supuesto normativo que determinaba una asignación presupuestaria, lo cual –como se dijo anteriormente y en observancia a la jurisprudencia de la Corte– también implica una inobservancia a la finalidad que el diseño constitucional estableció para la acción de protección -y por ende para las medidas de reparación- en el artículo 88 de la CRE y en los artículos 6, 18, 39, 40 y 42 de la LOGJCC. Así, lo resuelto por la Sala Provincial escapa del ámbito de procedencia de la acción de protección.
43. En definitiva, al observar que la Sala aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente, se concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

²⁶ CCE, sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 54.

6. Reparación integral

44. Conforme a lo establecido en el artículo 86.3 de la CRE, y los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Así, habiendo encontrado la vulneración a la seguridad jurídica, es fundamental que esta Corte determine las medidas de reparación idóneas en el caso *in examine*.

45. Esta Magistratura ya ha establecido que:

[G]eneralmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial [...].²⁷

46. De tal forma, a fin de determinar las medidas de reparación que corresponden en la causa, esta Corte estima indispensable aclarar que lo decidido en esta sentencia se circunscribe expresamente a la determinación de la manifiesta improcedencia de la acción de protección frente al caso presentado ante la justicia constitucional. El razonamiento constante a lo largo del fallo no implica valoración alguna sobre las normas que regulaban o regulan lo relacionado con el impuesto al valor agregado a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, la obligatoriedad de su cumplimiento, o con los procedimientos que el Ministerio haya realizado o deba llevar a cabo para cumplir la normativa sobre ese tema.

47. En ese sentido, dada la declaración de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada, ya que el reenvío deviene inútil y perjudicial, al establecerse que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser tratados a través de una acción de protección. En tal virtud, esta Corte también dispone, como medida de reparación, dejar sin efecto el proceso 17230-2020-05778, por lo cual se ordena su archivo.²⁸ Aquello implica que ninguna de las sentencias emitidas en este proceso judicial subsiste.

²⁷ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

²⁸ Adicionalmente, la Corte nota que el artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno fue reformado a través de la Ley s/n publicada en el Registro Oficial 486-S, de 02 de julio de 2021, que estableció: “Excepcionalmente cuando el impuesto al valor agregado sea recaudado por entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, actuando estos como agente de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las

48. No obstante, esta Corte nota que -en escrito de 28 de marzo de 2025- el Ministerio informó que pagó la totalidad del valor pendiente por concepto de devolución del IVA al GADP Pichincha, a través de diversos mecanismos. De la revisión del expediente de instancia constan las contestaciones e intervenciones del Ministerio, en las que se puede observar que este siempre explicó el mecanismo a seguir para la cobertura y entrega de dichos valores, y estimó los retrasos en asuntos referentes a las dificultades que supuso el manejo de la pandemia de COVID-19 en el país. Además, mediante Memorando Nro. MEF-SRF-2025-0178-M, en su punto 2 el Ministerio mencionó que antes de la presentación de la demanda de acción de protección el 25 de junio de 2020 “el Servicio de Rentas Internas ya había emitido resoluciones por concepto del Impuesto al Valor Agregado - IVA a esta Cartera de Estado a favor del GAD Provincial de Pichincha, **las cuales se encontraban pendientes de pago. Dichas resoluciones estaban consideradas en la programación de pagos, y sus valores se acreditarían conforme la disponibilidad de caja fiscal en cumplimiento al artículo 74 numeral 36 del COPFP y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 0008, de 18 de febrero del 2022, que establece la “Política de Gestión de Programación de Pagos en la Caja Fiscal”.** [Énfasis agregado].
49. De tal forma, esta Corte cree necesario aclarar que, si bien se ordena dejar sin efecto el proceso judicial 17230-2020-05778 y que ninguna de las sentencias emitidas en este proceso judicial subsista, el valor pagado al GADP –según refiere el propio Ministerio– es un valor que debía cubrir incluso antes y a pesar del planteamiento de la acción de protección, por lo que dadas las situaciones jurídicas actuales en relación con dicho pago, esta Corte no considera pertinente disponer su devolución como una medida de reparación.
50. Finalmente, esta Corte recuerda que, como la jurisprudencia ha manifestado previamente,²⁹ el ordenamiento jurídico prevé normas constitucionales específicas respecto del manejo del Presupuesto General del Estado. Además, recuerda la existencia de cauces específicos -que no corresponden a la acción de protección- para solventar diferencias entre los distintos actores de los diversos niveles de gobierno, en relación con el cumplimiento de obligaciones legales-presupuestarias, en el marco de las competencias constitucionalmente reconocidas.

universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable”.”

También, se observa que en estas reformas se agregó la Disposición Transitoria Cuarta, en la que se incluyó un procedimiento y plazos para la realización de las asignaciones pendientes de pago a los gobiernos autónomos descentralizados por concepto de devolución del IVA, hasta la entrada en vigencia de las reformas que fueron publicadas en el Registro Oficial 486-S, de 02 de julio de 2021.

²⁹ Ver párrafo 35 *supra*.

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 **2201-21-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que dictaron la sentencia de 22 de junio de 2021.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 22 de junio de 2021, y en general, dejar sin efecto el proceso 17230-2020-05778, por lo cual se ordena su archivo. Lo cual implica que ninguna de las sentencias emitidas en este proceso judicial subsiste, con la precisión realizada en los párrafos 48 y 49 de esta sentencia.
4. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
5. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

220121EP-85073



Caso Nro. 2201-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes catorce de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 2277-21-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 2277-21-EP

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

SENTENCIA 2277-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 17 de junio de 2021, que inadmitió un recurso de casación interpuesto por los accionantes. Esta Magistratura constata que la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes al haber obviado el trámite procesal vigente a la fecha en que se analizó la admisión del recurso de casación.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de enero de 2015, Jorge Isaac Calle Beltrán, Pablo Mariano Cordero Díaz y Sonia Alejandrina Quezada Quezada (“actores”) presentaron una acción subjetiva contra el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado. Los actores impugnaron la resolución emitida el 17 de septiembre de 2014 dentro del expediente A-1054-SNCD-013-MBM, que resolvió destituirlos de sus cargos como jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 3 con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, por haber incurrido en la infracción disciplinaria gravísima de error inexcusable.¹

¹ Proceso 01803-2015-0034. Los actores explicaron que se inició un proceso administrativo disciplinario en contra de varios jueces que conocieron el juicio contencioso administrativo 286-2010 –entre los que constaban ellos como investigados–, en función de la denuncia que presentó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”). Alegaron que el acto administrativo impugnado carecía de motivación, puesto que el Consejo de la Judicatura no consideró el verdadero alcance de lo ordenado en la sentencia cuya ejecución estaban tramitando y no tomó en cuenta que se embargó el dinero de la cuenta del entonces Banco Nacional del Fomento (“BNF”) de titularidad del MREMH, que no mantenía “protección legal”. De esa forma, sostuvieron que sus actuaciones no adolecían de ningún error, puesto que se encontraban conformes al ordenamiento jurídico. Añadieron que, el presidente del Consejo de la Judicatura –Gustavo Jalkh– no podía conocer del proceso disciplinario, ya que fue parte de la petición administrativa que dio lugar al proceso contencioso cuando ejercía funciones como Ministro de Gobierno. Adicionaron que el Consejo de la Judicatura actuó sin competencia temporal, pues se los sancionó dos años después que inició el proceso disciplinario. Finalmente, arguyeron que el proceso disciplinario violentó el principio de independencia judicial al ser una injerencia del poder ejecutivo en la justicia.

2. El 16 de febrero de 2018, el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay (“**Tribunal Distrital**”) negó la demanda.² Los actores interpusieron recursos de aclaración y ampliación.
3. El 14 de marzo de 2018, el Tribunal Distrital rechazó los recursos de aclaración y ampliación.³ Los actores interpusieron recurso extraordinario de casación.
4. El 17 de junio de 2021, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuenza nacional**”) inadmitió el recurso de casación.⁴ Los actores interpusieron recurso de revocatoria.
5. El 13 de julio de 2021, la conjuenza nacional negó el recurso de revocatoria por improcedente.⁵
6. El 16 de agosto de 2021, Jorge Isaac Calle Beltrán, Pablo Mariano Cordero Díaz y Sonia Alejandrina Quezada Quezada (“**accionantes**”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 13 de julio de 2021 emitido por la conjuenza nacional.

² El Tribunal Distrital razonó que los actores cometieron un “error craso”, puesto que ordenaron el embargo de la cuenta bancaria del MREMH, pese a que era inembargable por tratarse de una subcuenta auxiliar de la cuenta corriente única del Tesoro Nacional. Afirmó que los actores “alteraron el contenido de la sentencia” al haber ordenado al MREMH que pague un rubro no previsto expresamente en el fallo. Respecto de la falta de imparcialidad del presidente del Consejo de la Judicatura, puntualizó que “el pedido de indemnización al Estado ecuatoriano, realizado por el señor Edgar Ugalde Noritz ante la Presidencia de la República, fue direccionado al Ministerio de Gobierno; y, el doctor Gustavo Jalkh Róben, a ese entonces Ministro de Gobierno de Policía y Cultos, [...], redireccionó dicha petición a la Comandancia General de la Policía Nacional y a la Procuraduría General del Estado”. Adicionó que, conforme la normativa vigente a esa fecha, el Consejo de la Judicatura era la entidad competente para determinar el error inexcusable de los actores y que actuó dentro del tiempo permitido.

³ El Tribunal Distrital señaló que los recursos horizontales eran improcedentes porque, por un lado, “no establece[n] la ambigüedad o falta de claridad en la decisión judicial que amerite aclaración, más bien solicita pronunciamiento en torno del contenido de las actuaciones que forman parte de un proceso contencioso administrativo diferente”; y, por otro lado, pretenderían alterar el sentido del fallo principal.

⁴ La conjuenza nacional expuso que el recurso de casación no cumplió los requisitos exigidos por la Ley de Casación, debido a que la fundamentación carecía de claridad y precisión. Indicó que los actores no justificaron debidamente la infracción de las normas jurídicas invocadas por parte del Tribunal Distrital, ni demostró el carácter determinante de tales infracciones en la parte dispositiva de la sentencia recurrida.

⁵ La conjuenza nacional anotó que, en el caso del recurso de casación interpuesto por los actores, aplicaba la Ley de Casación según la Disposición Transitoria Primera del COGEP y, mas no, las reformas posteriores del COGEP. De esa forma, señaló que el auto de inadmisión del recurso “es indudablemente un auto resolutorio o definitivo que impide la prosecución del proceso, conforme el inciso final del artículo 8 de la Ley de Casación, es decir viene a constituir un auto definitivo con fuerza de sentencia, no susceptible de revocatoria, por lo que el juzgador no puede revocar, ni alterar el sentido, de una sentencia o auto resolutorio o definitivo”.

7. El 14 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y solicitó a la conjueza nacional un informe de descargo.⁶
8. El 8 de noviembre de 2021, la conjueza nacional remitió su informe de descargo.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 23 de abril de 2025 y solicitó a la conjueza nacional su informe de descargo actualizado.
10. El 30 de abril de 2025, la conjueza nacional remitió su informe de descargo actualizado. El 8 de mayo de 2025, el Consejo de la Judicatura ingresó un escrito ante esta Corte.⁷

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador y 191 número 2 letra d de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

12. En la demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes proporcionaron argumentos en contra del auto de 13 de julio de 2021 que negó el recurso de revocatoria. Sin embargo, esta Corte encuentra también que los accionantes presentaron cargos en contra del auto de 17 de junio de 2021 por el cual se inadmitió el recurso de casación. De tal manera, este Organismo considerará ambas decisiones judiciales impugnadas.⁸

⁶ La Sala de Admisión estuvo integrada por la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Ramiro Ávila Santamaría.

⁷ En su escrito refirió que en el caso no existió violación de derechos constitucionales, por lo que solicitó que se niegue la presente acción extraordinaria de protección “por cuanto auto [sic] de 17 de junio de 2021, dictado por la Conjueza de la Corte Nacional de Justicia se encuentra debidamente motivada y emitida sobre la base de una normativa previa, clara y pública”.

⁸ CCE, sentencia 1296-20-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr.16; y, sentencia 2797-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 21.

13. Los accionantes pretenden que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE) y al **debido proceso** (art. 76 CRE) en las decisiones impugnadas emitidas por la conjuenza nacional.
14. De tal manera, para sustentar su pretensión en contra del **auto de inadmisión** de 17 de junio de 2021, los accionantes alegan que la autoridad judicial vulneró el derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), porque inobservó el régimen procesal aplicable al trámite de admisión de su recurso de casación. Así, argumentaron que la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP (“**Ley Reformatoria**”) ordenaba que cuando el recurso de casación se interpuso con la Ley de Casación y el trámite de admisibilidad se encontrare pendiente, “hasta la introducción de la Reforma al COGEP [...], se aplicará en cuanto a su admisión o no admisión las normas del [COGEP], y no se tramitarán con la Ley de Casación, lo cual también fue resuelto por la Corte Nacional de Justicia en su Resolución Obligatoria No. 5[-2019]”.⁹ De esa manera, sostienen:

[El] recurso de casación al no haber sido examinado su admisión cuando estuvo vigente la Ley de Casación, y al haber realizado dicho examen de admisibilidad cuando ya estuvo vigente el Código Orgánico General de Procesos, debió aplicarse en cuanto al trámite de admisibilidad del recurso, lo previsto en la reforma del Art. 270 del COGEP, de tal manera que al no haber cumplido el recurso interpuesto los requisitos previstos en la Ley de Casación, [...], debió disponer que los recurrentes completemos o aclaremos el recurso de casación sobre los defectos del recurso en el término de cinco días.¹⁰

15. Para sustentar su pretensión en contra del **auto que rechazó el recurso de revocatoria** de 13 de julio de 2021 dictado por la conjuenza nacional, los accionantes expresan los siguientes cargos:
 - 15.1. Respecto del derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), los accionantes refieren que interpusieron su recurso de revocatoria con base en el artículo 270 de la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP. Así, argumentan que la autoridad judicial “[no solo] ha omitido aplicar una norma que se encontraba prevista con anterioridad en el ordenamiento jurídico [...], sino que contraviene la misma, indicando que el auto de inadmisión del recurso de casación, ‘es un auto definitivo con fuerza de sentencia’ que no es susceptible de revocatoria”.¹¹ De esa manera, arguyen que, la conjuenza nacional negó su recurso horizontal de manera arbitraria, “contraría[n]do a la norma que en forma clara prevé la

⁹ Expediente constitucional 2277-21-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, fs. 37.

¹⁰ *Ibid.*, fs. 37-37v.

¹¹ *Ibid.*, fs. 37v.

existencia del recurso de revocatoria del auto de inadmisión del recurso de casación”.¹²

15.2. En cuanto al derecho al **debido proceso** (art. 76 CRE), los accionantes alegan que el COGEP era la norma aplicable a su recurso de casación, pero que la conjuenza nacional aplicó la Ley de Casación. En ese sentido, advierten que el recurso de revocatoria que interpusieron era procedente “por ser un recurso previsto en la ley, por lo que es un recurso conforme a derecho, porque es el debido proceso que se debe seguir cuando el recurso de casación haya sido inadmitido”.¹³

16. Finalmente, los accionantes solicitan que se acepte su acción y se retrotraiga el proceso hasta el momento anterior de la vulneración de sus derechos, y se dicten las medidas de reparación pertinentes.

3.2. Argumentos de la conjuenza nacional

17. La conjuenza nacional, en su informe de 8 de noviembre de 2021, expresó que los actores interpusieron su recurso de casación el 21 de marzo de 2018, de acuerdo con la Ley de Casación. De manera que, “tratándose de un proceso promovido al amparo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso [sic] y [la] Ley de Casación respectivamente, le es aplicable la Codificación de la Ley de Casación”.¹⁴ Añadió que la Ley Reformatoria fue publicada el 26 de junio de 2019 para suplir vacíos legales respecto de los recursos de casación interpuestos según el COGEP, dado que “la Ley de Casación, a pesar de su derogatoria, [era aplicable] para los casos iniciados con anterioridad al COGEP”.¹⁵

18. Además, la conjuenza nacional sostuvo que el auto que rechazó el recurso de revocatoria de 13 de julio de 2021 era una actuación de mero trámite que no puso fin al proceso, “de tal suerte que resulta improcedente su ataque mediante esta acción extraordinaria de protección”.¹⁶ Adicionó que, a su criterio, el auto que terminó la causa fue el auto de 17 de junio de 2021 que inadmitió el recurso de casación. Alegó que el auto que rechazó el recurso de revocatoria no vulneró ningún derecho constitucional por haberse dictado conforme la ley correspondiente y por estar debidamente motivado.¹⁷

¹² *Ibid.*, fs. 37v.

¹³ *Ibid.*, fs. 38v.

¹⁴ *Ibid.*, informe de 8 de noviembre de 2021, fs. 14.

¹⁵ *Ibid.*, fs. 14v.

¹⁶ *Ibid.*, fs. 14v.

¹⁷ *Ibid.*, fs. 14v.

19. En su informe de descargo actualizado de 30 de abril de 2025, la conjueza nacional señaló que en el auto que inadmitió el recurso de casación, se determinó el requisito de fundamentación que incumplía el recurso. Así, puntualizó que, a su criterio, al haberse iniciado el proceso con base a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa y al haberse propuesto el recurso de casación conforme la Ley de Casación, “solo [se] admite dicha aplicación normativa, conforme la Disposición Transitorio [sic] Primera del COGEP [...], en virtud del principio de ultra-actividad de las normas procesales”.¹⁸ Además, manifestó que, de acuerdo con lo anterior, “no [se] prevé la fase de aclaración y complemento del recurso por deficiencias en la estructura de fundamentación del memorial casacional”.¹⁹
20. En esa línea, indicó que el argumento de los accionantes sobre el incumplimiento del artículo 270 del COGEP en el trámite en la admisibilidad del recurso, al no haberse pedido aclaración y ampliación, “es empleado, también, para solicitar la revocatoria [...]; lo cual no entraña una respuesta diferente, pues, como se ha indicado ut supra, se encuentra totalmente justificada la pertinencia de la aplicación de la Ley de Casación al caso”.²⁰

4. Cuestión previa

21. La Corte Constitucional, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció una excepción a la regla de preclusión, la cual implica que, si en la etapa de sustanciación, el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.²¹ Por tanto, previo a analizar la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados, se verificará si los autos impugnados son objeto de acción extraordinaria de protección, a través del siguiente problema jurídico:

¿El auto que inadmitió el recurso de casación y el auto que rechazó su revocatoria son objeto de acción extraordinaria de protección?

22. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y

¹⁸ *Ibid.*, informe actualizado de 30 de abril de 2025, fs. 19.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, fs. 19-19v.

²¹ CCE, sentencia 3202-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 21.

resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

- 23.** La Corte Constitucional ha manifestado que un auto es objeto de esta garantía si se cumplen los siguientes supuestos: **(1)** si pone fin al proceso, siempre que se verifique uno de estos dos casos: **(1.1)** o bien, el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, **(1.2)** o bien, el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. **(2)** Si el auto no pone fin al proceso, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este causa un gravamen irreparable.²²
- 24.** En este contexto, la Corte verificará si los autos impugnados son objeto de esta acción extraordinaria de protección conforme los parámetros referidos *supra*. En caso de que se verifique que alguno de los autos no son objeto de esta acción, este Organismo se abstendrá de realizar consideraciones adicionales respecto de aquel.
- 24.1.** En cuanto al auto de 17 de junio de 2021, se constata que, si bien este auto no se pronunció sobre las pretensiones del recurso con autoridad de cosa juzgada material (1.1), puso fin al proceso y la continuación del mismo con la inadmisión del recurso extraordinario de casación (1.2). Por lo tanto, al cumplirse el supuesto **(1)**, el auto es objeto de acción extraordinaria de protección.
- 24.2.** Sobre el auto de 13 de julio de 2021, se observa que este auto resolvió una cuestión aparente de “mero trámite”, por lo que no tuvo la potencialidad de poner fin al proceso **(1)**. No obstante, de ser ciertas las afirmaciones de los accionantes y de no haberse seguido el trámite pertinente de admisibilidad del recurso, se advierte que *prima facie* el auto impugnado podría causar un gravamen irreparable, por la aplicación de una norma derogada con relación al trámite de admisibilidad del recurso de casación interpuesto por los accionantes **(2)**. En consecuencia, este auto también es objeto de esta acción.
- 25.** Por lo expuesto, este Organismo determina que los autos de 17 de junio de 2021 y 13 de julio de 2021 son objeto de acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 58 de la LOGJCC.

²² CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

26. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.²³ Además, este Organismo ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.²⁴
27. Ahora bien, en relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14 *supra*, se observa que los accionantes argumentan esencialmente que la conjuenza nacional no aplicó la normativa vigente que regulaba el trámite de admisibilidad de su recurso de casación, lo que les impidió completar y aclarar el recurso. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La conjuenza nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) porque habría aplicado normativa procesal derogada en el trámite de admisibilidad de su recurso de casación?**
28. En cuanto a los cargos sintetizados en el párrafo 15.1 y 15.2 *supra*, se advierte que el núcleo de la argumentación de los accionantes se centra en la falta de aplicación del régimen procesal vigente para la resolución del recurso de revocatoria interpuesto sobre la inadmisión del recurso de casación. En particular, los accionantes alegan que la transgresión de sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica se debió a que la autoridad judicial aplicó la derogada Ley de Casación para negar el recurso de revocatoria, pese a que el COGEP como norma vigente preveía la posibilidad de interponer el mencionado recurso horizontal. En esa línea y para evitar una reiteración argumentativa, se reconducen los cargos para ser analizados a la luz del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La conjuenza nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) porque habría inobservado la normativa procesal vigente al momento de rechazar el recurso de revocatoria?**
29. En este punto, esta Magistratura examinará el cargo planteado en contra del auto que inadmitió el recurso de casación y, en caso de no establecerse ninguna vulneración, se analizará el segundo problema jurídico. Lo indicado, por cuanto, si se concluyera que el aludido auto vulneró el derecho de los accionantes, correspondería dejarlo sin efecto

²³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

²⁴ *Ibid.*, párr. 18. La Corte estableció que un argumento claro se compone de (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica que “muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata”.

y, en consecuencia, quedaría sin efecto también el auto que atendió su recurso de revocatoria. Así las cosas, este Organismo procederá al análisis de los problemas jurídicos según lo indicado, como lo ha hecho en ocasiones anteriores para evitar el análisis inoficioso de un auto que dejaría de existir.²⁵

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La conjetura nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) porque habría aplicado normativa procesal derogada en el trámite de admisibilidad de su recurso de casación?

30. La Constitución, en el artículo 82 dispone “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”.
31. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica debe ser entendida como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.²⁶ El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad.²⁷
32. Este Organismo también ha manifestado que se debe verificar que, en el caso de incumplimiento al orden jurídico, tiene que producirse una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante. La mera constatación de que una norma infraconstitucional ha sido infringida, no supone *per se* una violación a la seguridad jurídica, si esta no se relaciona con la vulneración de un derecho.²⁸
33. Empero, en el caso de aplicación de una **norma derogada**, esta Corte ha precisado que:

[L]a aplicación de una norma derogada [...] impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes. Por lo tanto, este Organismo considera que **en este tipo de supuestos no será necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales** toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica

²⁵ CCE, sentencia 2581-21-EP/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 19.

²⁶ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

²⁷ CCE, sentencia 1271-18-EP/23, 20 de septiembre de 2023, párr. 28.

²⁸ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párrs. 14.4 y 14.5.

de las personas, quienes no pueden prever las consecuencias de sus acciones o exigir el cumplimiento de sus pretensiones. La aplicación de una norma que no se encuentra vigente genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo y público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad en el que siempre se compromete derechos y preceptos constitucionales (énfasis añadido).²⁹

34. En el caso *in examine*, los accionantes alegan que el auto de inadmisión de 17 de junio de 2021 que dictó la conjuenza nacional violó su derecho a la seguridad jurídica por cuanto, aun cuando se encontraba pendiente la admisión de su recurso de casación a la fecha en que entró en vigencia la Ley Reformatoria al COGEP (26 de junio de 2019), para tramitar la admisibilidad del recurso se aplicó la derogada Ley de Casación, mas no el COGEP. Sobre lo indicado, los accionantes advierten que la Ley Reformatoria al COGEP y la Resolución 005-2019 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia ordenaban que, el trámite de admisión de los recursos de casación pendientes a la fecha en que se publicó dicha Ley Reformatoria sea el previsto en el reformado artículo 270 del COGEP.
35. En ese orden de ideas, para determinar si la conjuenza nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), esta Magistratura comprobará “si ha existido o no una observancia de las normas vigentes a la época del proceso”.³⁰ Para el efecto, se verificará la norma vigente aplicable a la fecha del trámite de admisibilidad del recurso de casación (17 de junio de 2021) y, la norma que empleó al caso concreto la conjuenza nacional.
36. Al respecto, se observa que la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP, publicada en el Registro Oficial el 26 de junio de 2019, dispone en su parte pertinente:

Disposición Transitoria Segunda: En el caso de los recursos de casación que se encuentran interpuestos **sin que hasta la presente fecha se haya resultado [sic] su admisión o inadmisión, se aplicará lo dispuesto en la presente ley y no se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación** (énfasis añadido).

37. Por otro lado, en la Resolución 005-2019 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia el 27 de noviembre de 2019 se establece:

Art. 1.- En aplicación de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos, en los recursos de casación interpuestos en los procesos iniciados con anterioridad a la fecha en que entró en vigencia el COGEP, las Conjuenzas y los Conjuences deberán verificar que el recurso se haya formulado de acuerdo a la Ley de Casación.

²⁹ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.

³⁰ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

Conforme la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, **en el trámite de admisibilidad del recurso, la o el Conjuez aplicará lo previsto en la reforma del Art. 270 del COGEP** (énfasis añadido).

38. Por su parte, el artículo 270 del COGEP reformado el 26 de junio de 2019 establece:

Art. 270.- Admisibilidad del recurso. Recibido el proceso en virtud del recurso de casación, se designará por sorteo a una o a un Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, quien en el término de quince días examinará exclusivamente que el recurso se lo haya presentado en el término legal y que la forma del escrito de fundamentación tenga la estructura señalada en el artículo 267. Cumplidas estas formalidades, lo admitirá.

Si los cumple, se admitirá el recurso, se notificará a las partes y se remitirá el expediente a la Sala Especializada correspondiente de la Corte Nacional de Justicia. **Si no los cumple, la o el Conjuez dispondrá que la parte recurrente la complete o aclare** en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos, si no lo hace, se inadmitirá en recurso, **pudiendo deducirse el recurso de revocatoria del auto de inadmisión.** [...] (énfasis añadido).

39. De la revisión de las disposiciones transcritas, esta Corte constata:

39.1. En primer lugar, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP y la Resolución 005-2019, en su conjunto, prevén que todos los recursos de casación interpuestos **cuya admisión o inadmisión no se haya tramitado todavía a la fecha en que entró en vigencia la Ley Reformatoria**, 26 de junio de 2019,³¹ **se deberá aplicar el trámite de admisibilidad previsto en el reformado artículo 270 del COGEP.**

39.2. En segundo lugar, que la o el conjuez, al determinar que el recurso de casación no cumple con las formalidades exigidas por la ley, deberá disponer que el recurrente **complete o aclare** el recurso determinando explícitamente los defectos conforme el inciso segundo del artículo 270 del COGEP, reformado el 26 de junio de 2019.

39.3. Finalmente, en caso de que el recurrente no complete o aclare se inadmitirá el recurso, pudiendo deducirse el **recurso de revocatoria** del auto de inadmisión.

40. Es decir, para los recursos de casación pendientes de trámite de admisibilidad hasta la reforma del COGEP de 26 de junio de 2019, los conjueces nacionales debían observar el trámite establecido en el artículo 270 del COGEP reformado.

³¹ Ley Orgánica Reformatoria del COGEP. Disposición Final: La presente reforma entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

41. Ahora bien, del expediente procesal del caso bajo análisis, este Organismo verifica:
- 41.1. El 21 de marzo de 2018, los accionantes interpusieron su recurso extraordinario de casación.
- 41.2. Al 26 de junio de 2019 –fecha de publicación de la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP en el Registro Oficial– no se resolvía sobre la admisión del recurso de los accionantes.
- 41.3. El 17 de junio de 2021, la conjueza nacional inadmitió el recurso de casación en primera providencia bajo el trámite recogido en la Ley de Casación.³² En su decisión, la autoridad judicial razonó que “es aplicable la Codificación de la Ley de Casación”,³³ por lo que, “[al] no presenta[r] formalmente [el recurso] el requisito de fundamentación exigido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación”,³⁴ correspondía inadmitir el recurso de casación.
42. De esta forma, la Corte evidencia que la admisión del recurso de casación interpuesto por los accionantes el 21 de marzo de 2018 se encontraba pendiente a la fecha en que entró en vigencia la Ley Reformatoria del COGEP (26 de junio de 2019). Recién, el 17 de junio de 2021, la conjueza nacional emitió el auto de inadmisión del recurso de casación en primera providencia aplicando la Ley de Casación, a pesar de que la reforma mencionada ya estaba vigente hace casi dos años. Por ende, le correspondía aplicar el reformado artículo 270 del COGEP, con apego a la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria y la Resolución 005-2019 de la Corte Nacional de Justicia, conforme lo referido en los párrafos *supra*.
43. Ahora bien, con el fin de identificar la norma procesal aplicable, este Organismo considera que si bien, por una parte, la Disposición Transitoria Primera del COGEP (22 de mayo de 2016)³⁵ prevé que a los procesos que en ese momento se encontraban

³² Ley de Casación. Art. 8.- Admisibilidad. [...] Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y **en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; [...] si lo rechaza devolverá el proceso al inferior** (énfasis añadido).

³³ Expediente procesal 01803-2015-0034, auto de 17 de junio de 2021, fs. 2172v.

³⁴ *Ibid.*, fs. 2175v.

³⁵ COGEP.- Disposiciones Transitorias.- Primera.- Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación.

en trámite, les corresponde continuar sustanciándose hasta su conclusión conforme a la normativa vigente al momento que iniciaron –en este caso la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Ley de Casación–. Por otra parte, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP (26 de junio de 2019) dispone que en el caso de que los recursos de casación, que se encontraran interpuestos sin que hasta ese momento se haya resuelto su admisión, se debe aplicar lo dispuesto conforme a dicha ley y, en consecuencia, ya no se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación. De allí que, ante el conflicto o duda en la aplicación de tales disposiciones transitorias, conforme el artículo 7 del Código Civil en su regla 20a.,³⁶ los conjuces de la Corte Nacional debían aplicar la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria del COGEP y la Resolución 005-2019 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, por ser posterior y prevalecer sobre la anterior disposición transitoria primera, en relación a los recursos de casación que hayan sido interpuestos oportunamente.

44. En consecuencia, esta Magistratura constata que la conjueza nacional, al prescindir e inobservar la norma procesal vigente a la fecha en que se encontraba pendiente de análisis la admisión del recurso de casación, socavó el trámite de admisibilidad del recurso que recogía el reformado artículo 270 del COGEP. Ello, en tanto que la conjueza nacional inadmitió en primera providencia el recurso –conforme lo ordenaba la Ley de Casación– e imposibilitó a los actores completar o aclarar los defectos que advirtió la autoridad judicial, de acuerdo con lo que establece el citado artículo 270 del COGEP. Lo anterior, impidió consecuentemente que, por un lado, la autoridad judicial analice el recurso aclarado o completado y, por otro, que los actores interpongan el recurso de revocatoria sobre el auto de inadmisión, de acuerdo con el segundo inciso del reformado artículo 270 del COGEP.³⁷
45. En suma, este Organismo encuentra que la conjueza nacional no garantizó el respeto a las normas previas, claras y públicas en el ordenamiento jurídico respecto al régimen procesal aplicable al caso. Así, la judicatura accionada aplicó una norma procesal derogada para inadmitir el recurso de casación de los accionantes. Al respecto, tal como lo ha afirmado esta Corte, al aplicar una norma derogada, se “impacta en sí

³⁶ Código Civil.- Art. 7.- La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes:

[...] 20a.- Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir. Pero los términos que hubieren comenzado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo entonces vigente; [...].

³⁷ Ley Orgánica Reformatoria del COGEP. Art. 270.- Admisibilidad del recurso. [...] Si no los cumple, la o el Conjuetz dispondrá que la parte recurrente la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos, si no lo hace, se inadmitirá en recurso, **puediendo deducirse el recurso de revocatoria del auto de inadmisión** (énfasis añadido).

misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes”, sin que sea necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales.³⁸

46. Por todo lo expuesto, la autoridad judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de los accionantes.
47. Puesto que se ha verificado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo a lo considerado en el párrafo 29 *supra*, no es necesario analizar el segundo problema jurídico planteado respecto del auto que rechazó el recurso de revocatoria.

7. Medida de reparación integral

48. Conforme al artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración de derechos debe ordenarse la reparación integral del daño causado. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y que requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.³⁹
49. En el caso *in examine*, esta Magistratura considera que corresponde dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación de 17 de junio de 2021 emitido por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, y retrotraer el proceso hasta el momento anterior en que se produjo la vulneración del derecho constitucionales de los accionantes.
50. Asimismo, esta Corte considera que dejar sin efecto el auto de 17 de junio de 2021, conlleva a que las demás providencias emitidas posteriormente queden sin efecto. En consecuencia, se dispone el reenvío, a fin de que, mediante sorteo, otro conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva sobre el recurso de casación interpuesto por los accionantes.
51. Finalmente, este Organismo considera oportuno disponer al Consejo de la Judicatura la difusión de la presente sentencia a las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, en el término de 15 días contados desde su notificación.

³⁸ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.

³⁹ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147; sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37, y sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 81.

8. 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 **2277-21-EP**.
2. **Declarar la vulneración** del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de los accionantes en el auto de 17 de junio de 2021 dictado por la Conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
3. **Disponer** como medidas de reparación integral:
 - 3.1. **Dejar sin efecto** el auto de 17 de junio de 2021 emitido por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso 01803-2015-0034. También se deja sin efecto las providencias posteriores al auto de 17 de junio de 2021.
 - 3.2. **Ordenar** que, previo sorteo, otro conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva sobre el recurso de casación interpuesto por los accionantes.
 - 3.3. **Disponer** al Consejo de la Judicatura la difusión de la presente sentencia en todas las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, en el término de 15 días contados desde su notificación. Para constatar el cumplimiento de esta medida, deberá remitir a esta Corte Constitucional la constancia de haberla enviado al correo electrónico institucional de los jueces, juezas, conjueces y conjuezas de las distintas Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, en el término de 30 días contados desde su notificación.
4. **Notifíquese, publíquese y cúmplase.**



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

227721EP-8421b



Caso Nro. 2277-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintitrés de septiembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.**-

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NGA/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.