

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

AUTO:

Caso 4-25-RC Se avoca conocimiento del caso No. 4-25-RC	2
---	---

SENTENCIAS:

2190-21-EP/25 En el Caso No. 2190-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2190-21-EP	6
2260-21-EP/25 En el Caso No. 2260-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2260-21-EP	19
11-21-IN/25 En el Caso No. 11-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 11-21-IN	27
407-22-EP/25 En el Caso No. 407-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 407-22-EP	38
1293-22-EP/25 En el Caso No. 1293-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1293-22-EP	48



CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M.- 14 de octubre de 2025.-
VISTOS. – En virtud del sorteo electrónico de causas efectuado el 08 de abril de 2025,
AVOCO CONOCIMIENTO del caso 4-25-RC, [1] ingresado por escrito de la misma fecha de Luis Ramiro Simbaña Vásquez, en el que consta: “ante Usted presento la siguiente INICIATIVA POPULAR NORMATIVA, para reformar el art. 354 de la Creación de Universidades y Escuelas Politécnicas Autónomas. De conformidad al Oficio No.CNE-SG-2025-1366-OF, de fecha 14 de marzo de 2025, que ingrese en el Consejo Nacional electoral, con número de trámite CNE-SG-2025-2041-EXT, en el cual en el Análisis y Criterio, establece que corresponde a la Corte Constitucional, determinar el procedimiento aplicable, [...] ya que no se trata de una norma legal ordinaria, sino de una modificación”. (sic)

En virtud de lo señalado, y siendo el estado de la causa, se DISPONE:

1. Continuar con la sustanciación de la presente causa, y previo a emitir el respectivo proyecto de dictamen conforme lo previsto en el artículo 30 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se dispone notificar a las partes la recepción del proceso, la petición de esta causa y el contenido de la presente providencia. Esto, es:

A Luis Ramiro Simbaña Vásquez en el correo electrónico: luis.ramiro.sv@gmail.com.

2. Poner en conocimiento del público la existencia del caso 4-25-RC, a través de la publicación de la presente providencia en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional. Al efecto se notificará a la Directora del Registro Oficial en el correo electrónico: martha.vargas@cce.gob.ec

3. Poner a disposición de los usuarios el SACC, tanto para notificaciones, como para presentación de escritos, para lo cual, deberán registrarse previamente en la página: <https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/appexterno/registro>

Los usuarios que tengan inconvenientes podrán acceder al siguiente enlace que contiene el Manual de Usuario de la Plataforma SAAC:

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6ICJ3YnByb3YyMDIzIiwgdXVpZDoiNzQ2NzZjNTEtOTdkMy00MDIhLTkwNDMtMGY3MTJhODA2YzgZLnBkZiJ9

4. En caso de que los usuarios no cuenten con firma electrónica, de manera excepcional, podrán presentarlo directamente en las oficinas de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional del Ecuador (horario 08h00 hasta las 16h30) en la ciudad de Quito D.M., en la siguiente dirección: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. O, en su defecto, en la oficina regional en la ciudad de Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre, Edificio Banco Pichincha, 6to Piso.

5. Para los fines pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos se les indica que las firmas electrónicas puestas en el presente auto tienen igual validez y genera los mismos efectos jurídicos que la firma manuscrita. En consecuencia, no será necesario consignar la firma manuscrita en el presente auto. De conformidad a las Resoluciones 005-CCE-PLE-2020 y 007-CCE-PLE-2020, este auto se notificará en los correos electrónicos de las partes; y, en caso de imposibilidad se utilizarán los casilleros constitucionales y demás mecanismos físicos al alcance del despacho.

6. Designar a la abogada Melissa Trujillo, funcionaria de este Despacho, como actuaria en la tramitación la presente causa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -

Documento firmado electrónicamente

José Luis Terán Suárez

JUEZ CONSTITUCIONAL

LO CERTIFICO.- Quito D.M., 14 de octubre de 2025.

Documento firmado electrónicamente

Melissa Trujillo Alvarez

ACTUARIA

[1] De conformidad con el artículo 194 numeral 3 y 195 de la LOGJCC y artículos 7 y 30 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.



Firmado electrónicamente por:
**ROMAN JOSE
LUIS TERAN
SUAREZ**



Firmado electrónicamente por:
**MELISSA LIZETH
TRUJILLO
ALVAREZ**



Sentencia 2190-21-EP/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 2190-21-EP

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

SENTENCIA 2190-21-EP/25

Resumen: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 31 de mayo de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (CNJ), que no casó la sentencia recurrida por Constructora Norberto Odebrecht. La Corte considera que la Sala de la CNJ no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y ni la motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de julio de 2021, Verónica Isabel Loján Avellán, en calidad de apoderada general de la compañía CNO S.A. anteriormente llamada Constructora Norberto Odebrecht S.A. ("**CNO o compañía accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 31 de mayo del 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala Nacional**"). La acción extraordinaria de protección fue signada con el número 2190-21-EP, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación.¹
2. El 06 de noviembre de 2018, CNO presentó una demanda contencioso tributaria de impugnación en contra del Servicio de Rentas Internas ("SRI"), impugnando la resolución administrativa 109012018RREC201145. Dentro del proceso judicial 09501-2018-00597.² El 17 de septiembre de 2019, el Tribunal Distrital de lo

¹ El 19 de noviembre 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformado por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantez, admitió a trámite la causa signada con el número 2190-21-EP. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, mediante providencia de 23 de junio de 2025, avocó conocimiento de la causa.

² En esta resolución el Servicio de Rentas Internas atendió el reclamo administrativo de CNO en contra del acta de determinación tributaria 09201824900153995, acto administrativo en el cual la administración tributaria estableció un valor a pagar de USD 597.958, 13 por impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2013, más intereses y recargos.

Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas declaró parcialmente con lugar la acción de impugnación.³

3. El 31 de octubre de 2019, CNO y el SRI, interpusieron recursos de casación respectivamente. El 6 de enero de 2020, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“Sala Nacional”) solicitó al SRI aclarar y completar su recurso de casación.
4. El 15 de enero de 2020, el congreso de la Sala Nacional admitió a trámite los recursos de casación.⁴
5. El 31 de mayo de 2021, la Sala Nacional no casó la sentencia impugnada.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión de la compañía accionante

7. CNO pretende que la Corte acepte la acción extraordinaria de protección y, declare la vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente y bajo el procedimiento debido (76 numerales 3, 7 literal k) y el debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.l). Además, como medidas de reparación solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se designe mediante sorteo a otros jueces nacionales para que conozcan nuevamente el recurso de casación.

³ En consecuencia, en la sentencia se confirmó la resolución 109012018RREC201145 emitida por el director zonal 8 del SRI, el 9 de agosto del 2018, a través de la cual se ratificó el acta de determinación tributaria 09201824900153995, referente al impuesto a la renta del periodo fiscal 2013; y, se modificó parcialmente la resolución 109012018RREC252034 del 4 de septiembre de 2018, así como el acta de determinación 09201824900386936 por impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2014. También, se dispuso que el Servicio de Rentas Internas practique una nueva liquidación del impuesto a la renta del ejercicio 2014.

⁴ El recurso de casación de CNO se admitió por los casos 4 y 5 del artículo 268 del COGEP, mientras que el recurso del SRI se admitió por el caso 5 del COGEP.

8. La compañía accionante acerca de la supuesta vulneración del derecho a ser juzgado por el juez competente y con el procedimiento debido señala que, una vez que el recurso es admitido a trámite, los jueces nacionales se encuentran impedidos de analizar nuevamente aspectos formales del medio de impugnación, pues la fase de admisibilidad ya precluyó. Y, reclama que en el caso, la Sala Nacional se pronunció sobre aspectos de admisibilidad en la fase de sustanciación del recurso de casación.
9. En ese sentido, CNO reclama que en el acápite 6.3.5 de la sentencia de la Sala Nacional se refiere al caso 4 del artículo 268 del COGEP, y en lugar de pronunciarse sobre los aspectos de fondo señala que el recurso no cumple con los requisitos mínimos de admisibilidad, pues únicamente “se habría realizado una descripción in genere y por tanto carente de validez cuando se denuncia una infracción sobre un medio de prueba”. Sin emitir un pronunciamiento de fondo.
10. CNO acerca de la vulneración a la motivación aduce que la Sala Nacional no emitió un pronunciamiento autónomo sobre la causal 4 del recurso de casación de la empresa, sino que se limitó a transcribir el análisis del tribunal *a quo* sobre el tema y reprodujo las conclusiones emitidas por esa autoridad jurisdiccional “sin justificar por qué el fallo no incurría en este yerro”.
11. A decir de la empresa accionante, la Sala Nacional “[...] no se refirió a este cargo, sino que únicamente reprodujo las conclusiones del tribunal A quo no valoró toda la prueba presentada por CNO”. Por lo tanto, indica que no existió una valoración por parte del tribunal de casación acerca de la suficiencia y fundamentación del fallo recurrido en contraposición con el cargo de casación, por lo que alega que la sentencia carece de motivación.
12. En esa línea argumental, la empresa accionante precisa que el recurso de casación que presentó se fundamentó en el caso 4 por la falta de aplicación del artículo 164 del COGEP, lo que a su vez condujo a la falta de aplicación del artículo 144 de la Ley de Seguridad Social y del artículo 10 numeral 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) en la glosa denominada diferencias en fondos de reserva. Además, reclama que el tribunal a quo no valoró toda la prueba presentada por CNO.
13. Finalmente, CNO alega que el caso es relevante por cuanto va a permitir a esta Magistratura constitucional consolidar su línea jurisprudencial sobre la naturaleza del recurso de casación y la limitación de los jueces nacionales de referirse a temas de admisibilidad al momento de resolver el fondo del recurso. Y, reforzar la obligación de los jueces nacionales de analizar la motivación y la suficiencia del fallo impugnado, para revocarlo y confirmarlo. Además, para que la Corte determine que la motivación

per relationem es factible requiere que la Sala Nacional haya analizado los cargos de las partes en contraposición con lo resuelto por el Juez a quo emitiendo, al menos una postura crítica sobre la suficiencia y fundamentación de dicha sentencia.

b) Contestación a la demanda por parte de la autoridad accionada: Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

14. Los jueces nacionales en su informe de descargo detallaron el contenido de cada uno de los acápites de la sentencia, reprodujeron parte del análisis de las causales 4 y 5 del 268 del COGEP, y concluyeron que en la sentencia constan los fundamentos de la decisión.⁵

4. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

15. En el caso la compañía accionante alegó la vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente y bajo el procedimiento debido (76 numerales 3, 7 literal k de la CRE) por cuanto los jueces nacionales habrían realizado un análisis de admisibilidad en lugar de atender el fondo del recurso. Este cargo tiene relación directa con una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ya que se alega que la sentencia impugnada se habría dictado inobservando las normas que regulan la tramitación del recurso de casación, por lo que se reconduce el cargo. En ese sentido formula el siguiente problema jurídico:

¿La Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes al realizar un análisis de admisibilidad en lugar de pronunciarse sobre el fondo del recurso al estar en fase de sustanciación?

16. Según la empresa accionante los jueces nacionales habrían replicado el razonamiento del tribunal aquo, sin exponer razonamientos propios, por ello, la Corte analizará la afectación del debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.1). Por su parte, la Sala Nacional señaló que en la sentencia impugnada se expusieron los fundamentos de la decisión. En ese sentido, para atender los cargos y descargos propuestos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

⁵ El informe de descargo fue presentado el 15 de diciembre de 2021, mediante oficio 228-2021-GDV-PSCT-CNJ suscrito por Gustavo Adolfo Durango Vela (presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia), José Dionicio Suing Nagua (juez nacional) y Fernando Cohn Zurita (juez encargado).

¿La Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el parámetro de suficiencia al reproducir el razonamiento del tribunal a quo sin exponer una postura crítica propia en relación a la causal 4 del artículo 268 del COGEP?

17. A continuación, la Corte desarrollará los problemas jurídicos planteados.

4.1.¿La Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes al realizar un análisis de admisibilidad en lugar de pronunciarse sobre el fondo del recurso al estar en fase de sustanciación?

18. En este apartado, la Corte sostendrá que en la sentencia impugnada la Sala Nacional no vulneró el derecho al cumplimiento de normas y derechos de las partes reconocido en el artículo 76.1 de la Constitución, por cuanto los jueces nacionales actuaron en ejercicio de sus competencias y emitieron un pronunciamiento sobre el fondo del recurso de casación, por cuanto el recurso superó la fase de admisión.

19. El artículo 76.1 de la Constitución reconoce la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al establecer que: “corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

20. Esta Corte, en sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y afirmó que:

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.

21. En este caso, la empresa accionante alega que se vulneraron sus derechos porque se habría desconocido el principio de preclusión cuando la Sala Nacional al momento de resolver el fondo del recurso de casación había efectuado nuevamente un análisis de admisibilidad sobre la causal 4.

22. Acerca del principio de preclusión, esta Corte a través de su jurisprudencia ha establecido que cuando se trata de sentencias dictadas por las Salas Especializadas de

la Corte Nacional de Justicia, los juzgadores están obligados a respetar esos momentos y las competencias propias de cada etapa procesal concerniente al recurso de casación.⁶

23. Esta Magistratura constitucional, a lo largo de su jurisprudencia ha sabido distinguir que la etapa de admisibilidad del recurso de casación está limitada a la revisión de los requisitos formales establecidos en la ley de la materia, para determinar si corresponde entrar a conocer los yerros planteados en el recurso, sin que corresponda realizar pronunciamientos sobre el fondo. Una vez precluida dicha fase, en la etapa de sustanciación corresponde a las Salas efectuar el examen de fondo del recurso, en el cual se debe analizar los yerros alegados y admitidos a trámite en la etapa previa y se debe contestar la pretensión del recurrente, resolviendo casar o no la decisión recurrida.⁷
24. Además, esta Magistratura ha reconocido que es posible que las sentencias de la Corte Nacional de Justicia, en circunstancias excepcionales y en materias no penales, no emitan una resolución de fondo.⁸ De manera específica, esta Corte ya ha manifestado que los elementos sobre la supuesta infracción cometida, en virtud del principio dispositivo previsto en el artículo 168 numeral 6 de la CRE, deben ser proporcionados necesariamente por el recurrente. Así, el recurrente, al menos, deberá establecer en su recurso de casación: (i) las normas que habrían sido menoscabadas; (ii) el cargo por el cual se acusa la infracción (si existió falta de aplicación, indebida aplicación o errónea

⁶ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 1914-16-EP/21 de 10 de febrero de 2021, párr. 28, 031-14-SEP-CC, 167-14-SEP-CC, 115-15-SEP-CC, 169-15-SEP-CC, 226-15-SEP-CC, 307-15-SEPCC, 025-16-SEP-CC, 056-16-SEP-CC, 372-16-SEP-CC, 093-17-SEP-CC.

⁷ CCE, sentencia 1838-17-EP/22 de 11 de mayo de 2022, párr. 39. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1914-16-EP/21 de 10 de febrero de 2021, párr. 28. En relación a la Corte Constitucional del Ecuador, la preclusión se aplica en virtud de la sentencia 03716-SEP-CC de 03 de febrero de 2016 que dispuso que “Una vez que la Sala de Admisión ha admitido a trámite una acción extraordinaria de protección, y por tanto se ha superado la fase de admisión, el Pleno de la Corte Constitucional en la fase de procedibilidad deberá dictar sentencia en la cual se analice el fondo del asunto, esto es se verifique la vulneración de derechos en la decisión judicial impugnada, sin que pueda volver a analizar los presupuestos de admisibilidad ya superados en la primera fase de esta acción”

⁸ CCE, sentencia 787-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 43 y sentencia 746-17-EP/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 35. En el párrafo 48 de la sentencia 787-14-EP/20 se señaló que: “la falta de resolución en el presente caso sobre el fondo del recurso de casación objeto de la presente acción, está justificada por el incumplimiento de un requisito válido ya que se ha evidenciado que el recurso carecía del señalamiento de la causal o causales en las que se apoyaba el mismo y que los Jueces Nacionales no tenían atribución para suplir tal requerimiento, imprescindible para su resolución” y en el párrafo 42 de la sentencia 898-15-EP se señaló que: “En el presente caso, las razones por las que la Sala de Casación se inhibió de conocer el fondo del recurso se basa en la falta de competencia de conocer el recurso de casación en razón del tipo de proceso (juicio ejecutivo), como se detalló en el párrafo 23 supra, por lo que a criterio de esta Corte, no se observa que la Sala haya infringido el principio de preclusión en la medida que estableció de forma argumentada la imposibilidad de conocer dicho recurso”.

interpretación); y, (iii) la determinación de la causal por medio de la cual se sustentó el recurso o la fundamentación que permita determinarla.⁹

- 25.** En el presente caso, la compañía accionante alegó la infracción de las causales 4 y 5 del artículo 268 del COGEP. El 15 de enero de 2020, el conjuez en el auto de admisión admitió a trámite los dos cargos.
- 26.** A lo largo de su demanda, la compañía accionante reclama que la Sala Nacional realizó un análisis de admisibilidad al tratar la causal cuarta.
- 27.** De la revisión de la sentencia impugnada, esta Magistratura constitucional verifica que a lo largo del acápite 6.3.5, la Sala Nacional emite las siguientes conclusiones:

- i)** La compañía CNO al identificar el medio de prueba simplemente menciona de manera general “la prueba aportada en el proceso”. Así lo expresa:

[...] Todo lo cual deja en evidencia que no se determina de forma precisa, como era su obligación, cuál es el medio de prueba sobre el cual recae la infracción de que no ha sido valorada en conjunto y sobre el cual el juzgador tenía la obligación de pronunciarse.

Por lo tanto, no determinó con precisión el medio de prueba sobre el cual recaería la infracción alegada.

- ii)** La compañía CNO no realizó una precisión acerca del medio de prueba no valorado. Así lo expuso:

“Medio de prueba que no ha sido valorado, no es posible conocer sobre cual, el tribunal a quo no se habría pronunciado. Esta descripción general carece de validez, pues al denunciar una infracción de este tipo, debe describirse de forma precisa a qué medio de prueba se refiere”.

- iii)** La empresa CNO presentó un certificado de RUC, que no es relevante en el caso, ya que no está en controversia el objeto social de la compañía.

- iv)** La compañía alega que el tribunal a quo no apreció la prueba en su conjunto. Lo cual, a decir de la Sala Nacional es una denuncia imprecisa y equívoca, pues el tribunal de instancia sí apreció la prueba en su conjunto, lo que se puede evidenciar por los razonamientos realizados sobre los informes periciales, en donde constan los pagos realizados al personal por concepto de fondos de reserva.

⁹ CCE, sentencia 787-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párrs. 35 y 44.

- v) El tribunal a quo valoró la prueba en su conjunto, y la glosa de fondos de reserva se ratificó pues la CNO no proporcionó información que demuestre que el valor glosado corresponde a trabajadores que prestaron sus servicios directamente en las obras de construcción. No existe información que permita distinguir el personal que labora de manera directa en la construcción, que tiene el régimen especial de fondos de reserva, del personal que labora en oficinas o áreas administrativas. La Sala Nacional textualmente señala lo siguiente:

[...] Base fáctica por la cual el Tribunal A quo ratifica la diferencia glosada a la compañía actora, agravado porque la compañía CNO no proporcionó la información de cuáles fueron los trabajadores que laboraron directamente en las obras, ya que no se debe incluir en el régimen de la construcción al personal ejecutivo y al personal que no trabaje directamente en la construcción.

- vi) CNO alegó que como consecuencia del yerro denunciando sobre la valoración probatoria se dejó de aplicar el artículo 144 de la Ley de Seguridad Social, sin embargo no desarrolla las razones por las cuales dicha norma debía aplicarse al caso, ni tampoco demostró que el beneficio del fondo de reserva se adecuó al presupuesto referido en la norma antes señalada. Así lo explica:

[...] el casacionista no solo que no desarrolla las razones por las cuales a su criterio dicha norma sí debía aplicarse al caso concreto, sino que además para que se configure el presupuesto de dicha norma, primero se debió demostrar que el beneficio social del fondo de reserva pagado, se adecuó al presupuesto normativo del referido Art. 144 de la Ley de Seguridad Social; lo que evidentemente en el caso no ocurrió.

28. Por todo lo expuesto, esta Corte verifica que la Sala Nacional si bien realizó análisis sobre la insuficiente fundamentación del recurso, este no impidió revisar el fondo del recurso de casación y el examen del cargo acusado frente a la sentencia recurrida. Y, estableció que el cargo no tiene sustento por lo que desechó el recurso y decidió no casar la sentencia impugnada. Por lo cual, no se verifica una vulneración a una regla de trámite que haya conllevado al socavamiento del principio del debido proceso.¹⁰
29. En suma, la Sala Nacional actuó en ejercicio de sus competencias y emitió un pronunciamiento de fondo en la fase de sustanciación del recurso de casación, esta Corte verifica que la referencia a aspectos que no requieren análisis de fondo por ser impertinentes al recurso no vulnera el derecho al cumplimiento de normas y derechos de las partes reconocido en el artículo 76.1 de la Constitución sobre todo cuando la decisión cumplió con la finalidad del recurso.

¹⁰ CCE, sentencia 1296-20-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr. 21.

4.2.¿La Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el parámetro de suficiencia al reproducir el razonamiento del tribunal *a quo* sin exponer una postura crítica propia en relación a la causal 4 del artículo 268 del COGEP?

30. En este apartado, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76.7. 1 de la CRE, pues la Sala Nacional sí respondió de manera suficiente al caso cuarto del artículo 268 del COGEP, que fue el cargo de casación admitido a trámite.

31. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE establece que:

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: [...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. [...].

32. La Corte Constitucional ha señalado que para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación se debe atender al criterio rector que observa que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa.¹¹ Para lo cual ha determinado que esta necesariamente debe estar integrada por: **(i)** una fundamentación normativa suficiente; y **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente.¹²

33. La compañía accionante alega que la Sala Nacional al analizar la causal 4 se limitó a reproducir los argumentos del tribunal *a quo* sin exponer una carga argumentativa propia. La alegada vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación se produciría por una insuficiencia.

34. En el caso bajo examen, en la sentencia recurrida a partir del acápite 6.3.3 la Sala Nacional analizó la causal 4 de la empresa accionante, se incluyó una referencia doctrinaria. Posteriormente, en el acápite 6.3.4. se indican los requisitos que esta causal debe reunir para prosperar, que están contenidos en el artículo 268 del COGEP, y son los siguientes: 1. Identificar de forma precisa el medio de prueba que a su juicio no ha

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 57.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61: “Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. [...] Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.

- sido valorado en sentencia; 2. Determinar con precisión la norma procesal sobre valoración de prueba que ha sido violada, 3. La demostración lógica y jurídica de la forma cómo ha sido violada la norma sobre la valoración del medio de prueba respectivo, y 4. La identificación de la norma sustantiva o material que ha sido aplicada erróneamente o que no ha sido aplicada a consecuencia del yerro en la valoración probatoria.
35. En el acápite 6.3.5. la Sala Nacional analiza el fondo de la causal cuarta. En lo relacionado con el primer requisito, el de identificar de forma precisa el medio de prueba que no ha sido valorado, la Sala Nacional indica que CNO señala de manera general “la prueba aportada al proceso”, también adjunta un cuadro que resume el contenido del informe pericial.
36. Frente a ello, la Sala concluye que la empresa accionante no determinó de manera precisa el medio de prueba sobre el que recae la infracción que alega. En la sentencia se indica: “[...] Todo lo cual deja en evidencia que no se determina de forma precisa, como era su obligación, cuál es el medio de prueba sobre el cual recae la infracción que no ha sido valorada en conjunto y sobre la cual se podrían establecer los elementos necesarios para determinar la aplicación de la ley es hacer una descripción in genere y por tanto carente de validez cuando se denuncia una infracción sobre un medio de prueba, que debe ser descrito de forma precisa [...]”.
37. Por lo tanto, a criterio de los juzgadores existió una descripción “in genere” del medio de prueba, y considera que es carente de validez, pues no se describe el medio de prueba de manera precisa. También, refiere que se adjuntó un certificado del RUC de la empresa, lo que considera intrascendente para el cargo por cuanto no se encuentra en controversia el objeto social de la compañía.
38. Acerca del segundo requisito de la causal, que exige la determinación de la norma procesal sobre valoración de la prueba que ha sido violada, se señala el artículo 164 del COGEP, y la compañía accionante en el recurso de casación señaló que el tribunal no valoró la prueba en su conjunto. Más adelante, la Sala acudió al fallo de instancia para revisar el contenido de la glosa de diferencias en fondos de reserva.
39. La Sala Nacional concluyó que el cargo expuesto por la compañía accionante es impreciso y equívoco, debido a que se alega de manera general que “el tribunal no apreció la prueba en su conjunto”, y en contraposición se indica que el tribunal de instancia sí apreció la prueba en su conjunto, pues se valoraron los informes periciales, en ese sentido se indica que en el informe del perito designado por CNO, se consideró que el pago de los fondos de reserva se debía hacer desde el primer día de afiliación,

y no se distingue si se trata de un obrero que trabaja en la obra o de un empleado que trabaja en un área administrativa. Mientras que, el informe pericial del experto designado por la administración tributaria se considera el pago de fondo de reserva a partir del año de trabajo.

40. La Sala Nacional acerca de esta glosa de fondos de reserva señala que el tribunal a quo ratificó la glosa, por cuanto la compañía no proporcionó información de cuáles trabajadores laboraron directamente en las obras de construcción y de cuáles empleados prestaban sus labores como personal ejecutivo o que no trabaja directamente en la construcción.
41. Frente a todo lo expuesto, la Sala Nacional concluyó que la compañía CNO no aportó prueba para desvanecer la glosa y que lo que pretende es que la Sala de Casación se forme una convicción diferente a la que el juzgador de instancia se formó.
42. Finalmente, la Sala Nacional refiere que CNO alegó que, como consecuencia de la falta de análisis de la prueba se dejó de aplicar el artículo 144 de la Ley de Seguridad Social, y concluye que conforme ha sido expuesto dicha norma sí fue aplicada en el caso concreto. Y, advierte que en el recurso de casación no se incluyeron las razones para considerar que esta norma sí debía aplicarse al caso, y además advierte que para que se configure el presupuesto de la norma era necesario demostrar que el beneficio social de fondo de reserva estaba pagado, y esto en el caso no ocurrió. Por todas estas consideraciones la Sala Nacional decidió no casar la sentencia recurrida.
43. En virtud de lo señalado, esta Corte concluye que en la sentencia impugnada la Sala Nacional emitió su análisis en relación con la causal 4 propuesta por la empresa, y más allá del razonamiento del tribunal *a quo*, los jueces nacionales emitieron sus conclusiones sobre la improcedencia del cargo alegado, frente a la sentencia impugnada. Esta actuación se encuentra dentro de la competencia jurisdiccional de la Corte Nacional de Justicia de conformidad con artículo 268.4 del COGEP que no habilita a valorar nuevamente la prueba.
44. Consecuentemente, la sentencia cuenta con una motivación suficiente pues se exponen cada uno de los elementos que debe contener la causal 4 y se los analiza frente a la sentencia recurrida, la Sala Nacional si bien explica cada una de las deficiencias del recurso de casación, esta explicación no impidió el análisis sobre el fondo del caso de casación, expone las razones por las cuales el recurso de casación debe ser desechado y confirma la sentencia recurrida. Por lo tanto, no se verifica que en la decisión impugnada se haya vulnerado el derecho a la motivación, en el vicio de insuficiencia, conforme lo ha reconocido en el artículo 76.7.1 de la Constitución.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 2190-21-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. 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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 29 de agosto de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



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

219021EP-83190



Caso Nro. 2190-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles tres 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 2260-21-EP/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 17 de julio de 2025

CASO 2260-21-EP

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

SENTENCIA 2260-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas en una acción de protección con medidas cautelares. Se concluye que la Sala no vulneró el derecho a la seguridad jurídica, porque la normativa derogada que se refirió en la sentencia no incidió en la fundamentación principal y decisión tomada en la sentencia de mayoría.

1. Antecedentes procesales

1. El 05 de mayo de 2021, Tony Eduardo Durán Brito (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección¹ en contra de la sentencia de 19 de enero de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Provincial**”), en el marco de una acción de protección con medidas cautelares cuyos antecedentes procesales se narran en los siguientes párrafos.²
2. El 12 de junio de 2020, el accionante presentó una demanda de acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán (“**GAD de Durán**”) ante la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”). Este proceso fue signado con el número 09287 2020 00671.³

¹ La causa fue ingresada a la Corte Constitucional el 31 de agosto de 2021, conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”).

² La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 2260-21-EP mediante auto de 19 de noviembre de 2021; y solicitó a los jueces de la Sala Provincial presenten un informe debidamente motivado de descargo. El 10 de febrero de 2022 se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 25 de febrero de 2025 y solicitó a los jueces de la Sala Provincial presenten un informe debidamente motivado. El 28 de febrero de 2025 y el 06 de marzo de 2025, los actuales jueces de la Sala Provincial presentaron sus argumentos de descargo.

³ En la demanda, el accionante indicó que en marzo de 2016 ganó el concurso de méritos y oposición convocado por el GAD de Durán para ocupar el cargo de registrador de la propiedad del cantón, desde el

3. El accionante arguyó que sus funciones como registrador de la propiedad del cantón Durán debían haberse prorrogado, pues al momento de finalizar su periodo, el GAD de Durán aún no había realizado el concurso público de méritos y oposición para elegir al siguiente registrador de la propiedad. Adicionalmente, como medida cautelar solicitó “[...] la suspensión provisional del cese ilegal de mis funciones como Registrador (sic) de la Propiedad del GADMCD Durán”.⁴
4. El 13 de julio de 2020, el juez de la Unidad Judicial declaró improcedente la acción de protección.⁵ Frente a esta decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación.
5. El 19 de enero de 2021, la Sala Provincial, por voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación interpuesto por el accionante.⁶ La decisión fue notificada el 25 de enero de 2021. El accionante presentó un recurso de aclaración y ampliación de esta decisión, que fue negado mediante auto de 06 de abril de 2021.

2. Competencia

6. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“CRE”) y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

11 de mayo de 2016 hasta el 11 de mayo de 2020. El 11 de mayo de 2020 fue notificado con la resolución administrativa GADMCD-A-RP-2020-004-R emitida por el alcalde del Cantón Durán, con la cual se le informó que estaba cesado de sus funciones a partir del día 12 de mayo de 2020.

⁴ El 15 de junio de 2020, la Unidad Judicial, señaló: “En cuanto a las Medidas Cautelares solicitadas por el accionante, el suscrito Juez la NIEGA, por cuanto de las afirmaciones expuestas en la acción planteada, no se evidencia de momento que exista peligro inminente de causar daño que la parte accionada argumenta, presupuesto esencial a efectos que proceda esta petición, no se encuentra cumplido en mérito que la acción planteada se tratará en la audiencia convocada, conforme consta dispuesto en líneas anteriores”.

⁵ La Unidad Judicial indicó que, “(...) la Resolución Administrativa N° GADMCD-A-RP-2020-004-R, de fecha 11 de mayo de 2020, ha sido dictada en sede administrativa por la autoridad nominadora en la que dispone cesar todas las funciones al Dr. Tony Eduardo Durán Brito, por lo que la Abogada Jessica Vaca Cabello, Secretaria General y del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Durán le ha notificado al accionante el CESE DE FUNCIONES, por ende, al contener todos los requisitos de un acto administrativo es impugnabile únicamente ante la justicia contenciosa administrativa, no siendo objeto de impugnabilidad a través de una acción de protección (...)”. Además, indicó que el accionante no logró demostrar que la vía judicial no era idónea ni eficaz, así también señaló que el GAD de Durán respetó el periodo de duración del cargo del accionante.

⁶ La Sala Provincial mediante voto de mayoría manifestó que, “(...) se ha llegado a determinar que el cese de funciones del Dr. Tony Eduardo Durán Brito, se ha dado respetando el derecho al debido proceso y a las garantías básicas del mismo; quedando desvirtuada la posible vulneración de derechos constitucionales. En esta causa, mal haría un juez constitucional en invadir el ámbito de competencia de la justicia ordinaria, considerando que el dictar o emitir un acto administrativo es potestativo de la autoridad competente, acorde y conforme a lo establecido en la ley, y su incompetencia, ilegalidad, improcedencia, contenido, etc., deberá ser resuelto por los organismos jurisdiccionales”.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos y pretensión del accionante

7. El accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE) y debido proceso (artículo 76 de la CRE). Como pretensión solicita que se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala Provincial.
8. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante indica que la Sala Provincial omitió tutelar sus derechos constitucionales al aplicar normas derogadas y no aplicar las normas adjetivas que eran atinentes al caso, señalando que:

[...] los jueces de mayoría de la Sala, consideran que es constitucional, legal y justo fundamentar una sentencia en normas de leyes derogadas, por cuanto se han invocado para su expedición: la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, [...] la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, derogada con la vigencia del Código Orgánico General de Procesos; el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva cuando por la vigencia del Código Orgánico Administrativo publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017 quedaron derogadas todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando. (Énfasis retirado)

9. Sobre el derecho al debido proceso que fue alegado como vulnerado en la demanda, el cargo planteado se encamina hacia la garantía de la motivación. El accionante manifiesta que la sentencia de mayoría emitida por la Sala Provincial adolece de motivación aparente, porque no aplicaron normas jurídicas previas, claras y públicas, y porque “no tomaron (...) en cuenta que la garantía básica de la motivación es el conjunto de reglas que fijan los derechos y obligaciones de sus habitantes y deben ser acatadas con carácter obligatorio”.
10. En referencia a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, señala que los jueces de la Sala Provincial fundamentaron su decisión en normas derogadas, y desatendieron su pretensión, que fue el amparo y restablecimiento de sus derechos constitucionales, y no la declaración de nulidad del acto administrativo, por lo que la acción de protección era la vía adecuada para el efecto.

3.2. Fundamentos de la judicatura accionada

11. El 28 de febrero de 2025, Estalin Coronel, juez de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentó un

escrito en el que señaló que asumió dicho cargo el 14 de abril de 2024, y que los jueces que emitieron la decisión impugnada ya no se encuentran laborando en la Sala.

12. El 06 de marzo de 2025, Ricardo Ramos, juez de la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presentó un escrito en el que señaló que asumió dicho cargo 01 de junio de 2024, por lo que concluye que “no habiendo el suscrito, ni conocido, ni tramitado, ni resuelto y no ha expresado argumento alguno sobre el proceso 09287-2020-00671, resulta infructífero expresar descargo alguno a mi favor”.

3.3. Fundamentos del GAD de Durán

13. El 10 de diciembre de 2021, el GAD de Durán, señala la legalidad de la resolución que cesó en funciones al Registrador de la Propiedad Tony Durán Brito, argumentando que su nombramiento era por un periodo fijo de 4 años que venció en mayo de 2020, conforme a la ley. Sostiene que no hubo destitución ni vulneración de derechos, sino solo la expiración legal del plazo para el cargo, por lo que pide rechazar la demanda de acción de protección por improcedente.

4. Planteamiento del problema jurídico

14. La Corte Constitucional ha establecido que en las acciones extraordinarias de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷ No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer la violación de un derecho fundamental.⁸
15. Los cargos descritos en los párrafos 9 a 11 *supra* se refieren a la misma conducta judicial, la fue que el fallo se fundamentó en disposiciones derogadas. En este sentido, aunque el accionante aduce la vulneración de tres derechos constitucionales, la acción u omisión realizada por la Sala Provincial es un hecho concreto: la aplicación de normativa derogada para sustentar su decisión. Sobre este punto, en múltiples fallos la Corte ha analizado este cargo a la luz del derecho a la seguridad jurídica,⁹ por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho a**

⁷ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

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

⁹ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022; sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 23; sentencia 525-20-EP/24, 08 de noviembre de 2024.

la seguridad jurídica del accionante porque habría fundamentado su decisión principalmente en normas derogadas?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante porque habría fundamentado su decisión principalmente en normas derogadas?

16. En el siguiente apartado análisis la Corte sostendrá que las normas jurídicas derogadas citadas por la Sala Provincial, no afectaron la decisión de rechazar el recurso de apelación ni configuran un escenario constitucional grave que afecte a la seguridad jurídica. El análisis y las razones para denegar la acción se basaron en un apartado diferente, por lo que la Sala Provincial no violó el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
17. El artículo 82 de la CRE establece que: “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”. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas.¹⁰ Además, este Organismo ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad.¹¹
18. De manera particular, la jurisprudencia de este Organismo en ocasiones previas, al analizar la posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica por aplicación de normativa derogada ha precisado que:

[...] la 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 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.¹²

¹⁰ CCE, sentencia 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 37.

¹¹ CCE, sentencia 763-17-EP/22, 03 de agosto de 2022, párr. 35.

¹² CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44; CCE, sentencia 525-20-EP/24, 08 de noviembre de 2024, párr.47.

19. En la demanda, el accionante expone que la Sala habría fundamentado su decisión en la normativa enlistada en el párrafo 8 *supra*, que fue derogada por el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Administrativo. A efecto de verificar si efectivamente el fundamento de la decisión judicial se rige sobre normativa derogada, y si la citación de dicha normativa fue decisiva en la resolución de la causa, se observa que la Sala Provincial refirió al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado y los artículos 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo en el considerando cuarto correspondiente a la “Finalidad de la acción de protección”.
20. Además en este apartado los jueces de la Sala Provincial señalaron la finalidad de la acción de protección, sus requisitos y límites conforme a la LOGJCC; la improcedencia de esta acción cuando existen vías judiciales ordinarias adecuadas y eficaces para impugnar actos administrativos; el marco normativo que regula la impugnación de actos administrativos en sede contencioso administrativa; y citaron doctrina y jurisprudencia, sosteniendo que la acción de protección solo procede frente a vulneraciones directas de derechos constitucionales, no para resolver aspectos de mera legalidad.
21. Por su parte, en el considerando séptimo denominado “Consideraciones de la Sala”, la Sala Provincial realizó el análisis de los derechos que el accionante alegó como vulnerados. En este acápite se constata que la decisión de la Sala Provincial no se fundamentó en las normas derogadas reportadas por el accionante, sino en los preceptos contenidos en el artículo 40 numerales 1 y 3, y 42.1 de la LOGJCC para determinar que los derechos constitucionales alegados no han sido vulnerados; y en los artículos 88 y 173 de la CRE, y en los artículos 40.3 y 42.4 de la LOGJCC para indicar que el accionante puede recurrir a otras vías diferentes a la constitucional.
22. Esta Corte considera que, si bien la Sala Provincial hizo una referencia inadecuada a la Ley de Modernización del Estado y al Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva para precisar la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el conocimiento de las impugnaciones de los actos administrativos,¹³ dicha imprecisión no afectó de manera sustancial la decisión ni configura una vulneración de derechos constitucionales del accionante.¹⁴
23. Sin que a la Corte le corresponda pronunciarse sobre la corrección o incorrección del razonamiento judicial que se examina, se verifica, entonces, que la decisión de la Sala Provincial no se fundamentó en las normas que el accionante identificó como

¹³ Actualmente, la competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo se encuentra regulada en los artículos 216 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

¹⁴ CCE, sentencia 1588-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 40.

derogadas, sino que se las utilizó como referencia para identificar al juez competente para conocer la impugnación de los actos administrativos, en abstracto, y que las razones que fundamentaron la decisión de la Sala Provincial reposan en el considerando séptimo, en tal virtud, no se advierte que la normativa citada en el cuarto acápite haya incidido en la decisión tomada por los jueces de la Sala Provincial, en voto de mayoría. Esta conducta judicial, si bien denota falta de prolijidad, al no ser un elemento gravitante en el fundamento de la decisión no configura una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

24. En virtud de lo expuesto, la Sala Provincial que emitió la sentencia de mayoría no vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **2260-21-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.



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

Validar únicamente con FirmaRC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

226021EP-81292



Caso Nro. 2260-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticinco de julio 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 11-21-IN/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

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

CASO 11-21-IN

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

SENTENCIA 11-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo contra el artículo innumerado primero de la sección segunda, agregada a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, por el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías, por considerar que la disposición impugnada fue derogada y además descartó que exista unidad normativa o efectos ultractivos que permitan ejercer el control de constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de diciembre de 2012, la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías fue publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 843 y reformada el 12 de septiembre de 2014 con el Segundo Suplemento del Registro Oficial 332.
2. El 28 de enero de 2021, Alberto Federico Lenk Robicek (“**accionante**”) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo contra el inciso tercero y sexto del artículo innumerado primero de la sección segunda, agregada a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, por el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías (“**norma impugnada**”). El caso se identificó con el número **11-21-IN**.
3. El 26 de febrero de 2021, el tribunal de la Sala de Admisión¹ resolvió admitir a trámite la acción pública de inconstitucionalidad, hizo conocer del auto al Presidente Constitucional de la República, al Presidente de la Asamblea Nacional y al Procurador

¹ El tribunal estuvo conformado por los ex jueces Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet y el juez Ali Lozada Prado.

General del Estado, Iñigo Salvador Crespo, para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma.

4. El 24 de marzo de 2021, la Procuraduría General del Estado señaló dirección para notificaciones.
5. El 1 de abril de 2021, la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) contestó la demanda y delimitó su posición respecto a las pretensiones de la demanda.
6. El 9 de abril de 2021, la Asamblea Nacional presentó su contestación a la demanda planteando su posición.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez, quien, en auto de 8 de agosto de 2025, avocó conocimiento de la presente acción y requirió información a la Asamblea Nacional y a la Presidencia.
9. El 14 y 15 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional y la Presidencia respectivamente, atendieron el pedido de información efectuado por el juez sustanciador.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436.2 y 436.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la LOGJCC.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

11. La presente acción pública de inconstitucionalidad se presentó únicamente por el fondo contra del inciso tercero y sexto del artículo innumerado primero de la sección segunda, agregada a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos por el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 843, de 3 de diciembre 2012, que textualmente señala:

[...]

Los reportes de información crediticia que se generen requeridos o autorizados por los Usuarios de la Información Crediticia, harán referencia únicamente a las operaciones vigentes, vencidas o canceladas de los 3 años anteriores a la fecha en que tales reportes se emitan y solamente podrán reportar obligaciones contraídas directamente por el titular de la información crediticia en calidad de deudor principal y los saldos vigentes de aquellas en las que éste hubiera otorgado garantía a favor de otra u otras personas naturales y jurídicas.

[...]

Estos reportes excluirán la referencia de valores inferiores a 0.15 veces de un salario básico unificado para los trabajadores del sector privado.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

12. El accionante alega que la norma impugnada contraviene los artículos 11.2, 66.4, 76.2, 309 y 310 de la Constitución.

13. En lo referente a los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, sostiene que la norma impugnada contraviene dichas disposiciones constitucionales por cuanto:

13.1. “[T]rata como iguales a todas las personas para efectos del registro de sus datos crediticios, sin considerar las diferencias propias de cada una de ellas”, agrega que las personas con discapacidad no están en las mismas condiciones en el acceso “a una fuente de empleo” y que, por ende la ley debe hacer una distinción en favor de los grupos de atención prioritaria “y excluir que su información crediticia sea reportada al buró de crédito, a fin de permitir la democratización y acceso al crédito”.

13.2. No existen distinciones de personas que han sufrido “un evento de caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobado” y que en esas circunstancias “resulta ser discriminatorio en la medida en que las personas víctimas de estos eventos no están la misma (sic) condición de las demás personas”.

13.3. En la norma no se hace una diferenciación “en relación al monto de la deuda que es reportada que garantice la igualdad material de todas las personas” pues “debería excluir al menos las deudas equivalentes al salario básico unificado”. Por otro lado, “el monto que consta en la disposición bajo examen es el 0,15 % del salario básico unificado, que no es ni de cerca equiparable al bono de desarrollo humano” lo que a juicio del accionante “discrimina a un sector socialmente vulnerable y excluido”.

14. Así también señala que la norma no “hace una diferenciación sobre las deudas por pensiones alimenticias”, señala que esto es contrario al “interés superior del menor” pues “precisamente, para garantizar el interés superior del menor, muchos padres pueden considerar acceder a un crédito para igualarse en las pensiones atrasadas”.
15. Respecto del artículo 76.2 de la Constitución señala que “[e]n la norma cuestionada, no se hace una diferenciación entre aquellas deudas que han sido cuestionadas judicialmente sobre aquellas que no” pues sostiene “Si el presunto deudor ha demandado a la institución financiera aludiendo que la deuda ha sido cancelada, o que esta no existe [...] esta presunta deuda debe eliminarse del buró mientras el juez competente no dictamine si existe o no [...] [y mientras] no exista una decisión firme que ratifique la existencia de esta”.
16. Respecto del artículo 310 de la Constitución señala que dicha norma “prevé que el crédito de las instituciones públicas deberá propender a incrementar la productividad”, sin embargo la norma impugnada inobserva dicha disposición constitucional por cuanto “lejos de permitir la inclusión de los sectores menos favorecidos se castiga a estos con el reporte indiscriminado de su historial crediticio, sin tomar en consideración sus circunstancias específicas” y añade que “[s]i no se aplica este precepto constitucional que obliga a generar medidas de acción afirmativa, cualquier beneficio de intereses y otros financieros -que presuponen que se puede acceder al crédito- resultan nulos”.
17. Respecto del artículo 309 de la Constitución, el accionante pese a invocarlo no realiza alegación alguna sobre la trasgresión a dicha norma constitucional.
18. Como pretensiones el accionante solicita a esta Corte que “declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo innumerado primero de la sección segunda de la Ley Derogatoria a la Ley de Buros de Información Crediticia” y que “realice la interpretación conforme de la misma en apego a los preceptos constitucionales”.

4.2. Argumentos de la Presidencia

19. El 1 de abril de 2021, la Presidencia contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas impugnadas.
20. Respecto de la alegada incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 66.4 de la Constitución señaló que “no se verifica que exista una situación de desigualdad, peor aún discriminatoria” pues “[e]l registro de información crediticia es un registro

de información que no diferencia a determinada persona por su calidad” y que además “no privilegia a un sector sobre otro para asumir la existencia de desigualdad material o discriminación”. Añade que “el accionante realmente busca la ‘democratización del acceso al crédito’, y en un segundo plano, la ‘suspensión del registro de información crediticia’”.

21. Señala que los “grupos afectados” pueden acceder a créditos por cuanto “el Estado formula políticas económicas dirigidas a determinados sectores (considerados vulnerables si se quiere) para facilitar el acceso a créditos y así fomentar la productividad y competitividad” circunstancia por la cual considera que “no cabe entonces camuflar una acción de inconstitucionalidad para renegar de las políticas públicas inclusivas impulsadas por el Estado”.
22. Respecto de la alegación de inclusión de los deudores de pensiones alimenticias en los registros crediticios, señala que “tales obligaciones no forman parte de la información que, según la ley, compone la base de datos crediticios”.
23. Respecto de la alegada transgresión al artículo 11.2 de la Constitución señala que el accionante hace alusión a medidas de acción afirmativa y respecto de ello “el Estado implementa medidas que promueven la igualdad, no cabe presentar una acción pública de inconstitucionalidad para impulsar este fin”, agrega que “la mera formulación de situaciones hipotéticas no conlleva una afectación a la Constitución” y concluye que “la verdadera pretensión en este apartado es o la democratización en el acceso a créditos o la implementación de medidas de acción afirmativa, para lo cual no está concebida la acción pública de inconstitucionalidad”.
24. Respecto de la alegada afectación al artículo 76.2 de la Constitución, señala que el documento “busca una reforma legal que regule, por un lado, los procedimientos coactivos y por el otro, la tipificación del delito de suplantación de identidad”. Añade que los cuerpos normativos invocados por el accionante hacen referencia a la presunción de inocencia “dentro de un contexto en el que siempre existe un acusado, un proceso o la presunción del cometimiento de un delito” y concluye que “el registro de información crediticia es un medio de registro de información en el que no se contraponen derechos”.
25. Respecto de la alegación de inconstitucionalidad por incompatibilidad de la norma impugnada con el artículo 309 de la Constitución, la Presidencia manifiesta que el accionante “no indica el argumento legal que demuestre por qué la composición del sistema financiero nacional se vería comprometida por la aplicación del artículo demandado” y que no existe “fundamento para sustentar esta supuesta inconstitucionalidad”.

26. Respecto del artículo 310 de la Constitución, señala que no existe “vínculo entre la norma impugnada y la aplicación del artículo 310 de la CRE que permita verificar que hay una vulneración en la prestación de servicios por parte del sector financiero” y que la “verdadera pretensión [del accionante] es pedir al Estado la implementación de más medidas de acción afirmativas (sic)” y concluye que “esta no es la vía procedimental” para demandar el incumplimiento de disposiciones constitucionales por parte de las instituciones del sector financiero.
27. La Presidencia solicita a esta Corte que “rechace la presente acción y disponga su archivo”.
28. En su escrito de 15 de agosto de 2025, la Presidencia señaló que los artículos e incisos impugnados en la presente acción “fueron expresamente derogados, quedando privados de vigencia y sin producir efecto jurídico alguno al momento de interponerse la demanda”, además agregó que “su contenido fue eliminado en su integridad y no ha sido replicado o incorporado en disposición posterior alguna” por lo que se ratificó en su pedido de archivo de la acción pública de inconstitucionalidad.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

29. La Asamblea Nacional contestó la demanda el 9 de abril de 2021, señalando que esta “carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales”.
30. Después de relatar los antecedentes y citar la norma acusada de inconstitucionalidad, alegó que la disposición impugnada “ha dejado de tener vigencia dentro del ordenamiento jurídico actual, inclusive a la fecha de presentación de la demanda que se atiende”, por cuanto fue derogada “mediante disposición derogatoria contenida en la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera”.²
31. Dicho Organismo concluyó que “resultaría inútil realizar un análisis jurídico y fundamentarlo con base a la ley y a la doctrina para legitimar su constitucionalidad, ya que la disposición debatida ya no consta en la vida jurídica” y que además “la disposición impugnada, ya no surte efectos jurídicos desde diciembre del año 2017”.
32. En su escrito de 14 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional además de ratificarse en los argumentos de su contestación a la demanda señaló que la norma no cumple con los presupuestos del artículo 76.9 de la LOGJCC, agregó que “la disposición

² Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 150 de 29 de diciembre de 2017.

impugnada no surte efectos ultractivos” y solicitó que se desestime la acción propuesta.

5. Consideraciones previas

5.1. De la derogatoria de la norma impugnada

33. El 27 de diciembre de 2017, la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera, la misma que fue publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial número 150 de 29 de diciembre de 2017. En la disposición derogatoria única dicho cuerpo legal prescribe “Deróguese el capítulo innumerado a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos” y en la disposición final señala que entró en vigencia “a partir de su publicación en el Registro Oficial”.
34. Este organismo observa que el 29 de diciembre de 2017 quedó derogado el capítulo innumerado a continuación del artículo 32 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, el cual contenía la norma impugnada por el accionante. Dicho capítulo había sido incorporado previamente mediante el artículo 1 de la Ley Orgánica Derogatoria a la Ley de Burós de Información Crediticia y Reformatoria a la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y a la Ley de Compañías.

5.2. Del control de constitucionalidad de normas derogadas

35. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
36. Esta Corte es competente para efectuar el control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, siempre que: **i)** se presuma unidad normativa; o, **ii)** las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución por ultractividad, conforme a lo establecido en el artículo 76.8 y 76.9 de la LOGJCC.³

5.3. Unidad normativa

³ CCE, sentencia 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 29 y sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 21.

37. La unidad normativa se configura cuando la disposición acusada o su contenido se encuentra reproducido en otros textos normativos no demandados.⁴
38. La disposición legal impugnada por el accionante se refiere a: (i) la autorización de los usuarios; (ii) el monto de deuda para estar excluidos de los informes crediticios; (iii) tiempo de vigencia de la información y; (iv) calidad del deudor: principal o garante.
39. Actualmente la sección 17 del capítulo 3 del título II del libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero⁵ regula el Registro de Datos Crediticios. En el artículo 357 establece las entidades que prestan el servicio de referencias crediticias; en los artículos 358 y 359 se regulan las fuentes de información y el tiempo de antigüedad de la información de riesgo crediticio y;⁶ en el artículo 360 la protección de la información, la confidencialidad, el acceso a datos crediticios y la responsabilidad.
40. De lo señalado no se evidencia que las disposiciones legales vigentes que regulan la información crediticia reproduzcan el contenido de la disposición acusada de inconstitucionalidad.
41. Del mismo modo, de la información remitida por la Asamblea Nacional y Presidencia, se observa también que el contenido de la disposición impugnada no ha sido reproducido en otra norma. En consecuencia, no se configura el principio de unidad normativa.

5.4. Ultractividad de la norma

42. Por otro lado, para que exista ultractividad de la norma jurídica, en el control abstracto de constitucionalidad, debe existir la potencialidad de que esta pueda continuar produciendo efectos jurídicos contrarios a la Constitución pese a que ha sido derogada. Este examen se lo realiza a partir de que la norma perdió vigor en el ordenamiento jurídico.⁷
43. En el presente caso, y conforme se lo señaló en los párrafos 33 y 34, el capítulo del cuerpo legal que contenía la norma impugnada fue derogado en su totalidad suprimiendo la norma acusada de inconstitucionalidad y la derogatoria de dicha norma entró en vigor el 29 de diciembre de 2017, cuando fue publicada en el Registro Oficial

⁴ CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 22.

⁵ Publicada en el Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014

⁶ Establece que la información “no tendrá una antigüedad mayor a 4 años contados a partir de la última fecha de vigencia de la operación de crédito. Los reportes de información crediticia harán referencia únicamente a las operaciones vigentes, vencidas o canceladas de los dos (2) últimos años anteriores a la fecha de su expedición”.

⁷ CCE, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

conforme lo dispone la disposición final de la Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera.

44. La Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera no establece reglas de transición que permitan la aplicación ultractiva de la norma derogada a circunstancias iniciadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley. A diferencia de otros supuestos en los que el legislador ha previsto expresamente regímenes transitorios para asegurar la continuidad normativa, la derogatoria aquí examinada se limitó a suprimir la disposición impugnada, sin prever efectos posteriores.
45. A esto se suma que los incisos impugnados únicamente disponían que los reportes de información crediticia se limitaran a operaciones contraídas en los tres años previos a su emisión, sea directamente por el titular o en calidad de garante, y que, además, se excluyeran los valores inferiores a 0,15 veces el salario básico unificado. Estas previsiones, por su contenido específico y alcance restringido, no tienen la aptitud de proyectar efectos ultractivos luego de la derogatoria, más aún cuando fueron eliminadas en su totalidad.
46. En definitiva, respecto de la disposición impugnada no se presume unidad normativa, ni tampoco se observa que pueda producir efectos posteriores por ultractividad. En consecuencia, no procede que esta Corte realice el control de constitucionalidad solicitado.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad 11-21-IN.
2. Notifíquese, publíquese 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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 29 de agosto de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

1121IN-8342c



Caso Nro. 11-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco 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 407-22-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 24 de julio de 2025

CASO 407-22-EP

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

SENTENCIA 407-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que resolvieron no casar la sentencia, al verificar que la decisión impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el componente de certeza, alegado por el Servicio de Rentas Internas.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de abril de 2019, el señor Rodrigo Neptalí Fernando Cevallos Breilh, en calidad de representante legal de la compañía Aseguradora Del Sur C.A. (**“compañía actora”**) presentó una demanda de impugnación en contra del Servicio de Rentas Internas (**“SRI”**), proceso signado con el número 17510-2019-00160¹ y sometido a conocimiento y resolución del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (**“Tribunal Distrital”**).
2. El 12 de diciembre de 2019, el Tribunal Distrital dictó sentencia en la cual aceptó la demanda y declaró la nulidad del acta de determinación 17201924900103406 de 28 de enero de 2019, emitida por el Director Zonal 9 del SRI.²
3. El 17 de diciembre de 2019, el SRI solicitó ampliación de la sentencia, recurso que fue rechazado en auto de 8 de enero de 2020.

¹ La compañía actora impugnó el acta de determinación, en la que se establece diferencias por concepto de impuesto a la salida de divisas del ejercicio fiscal 2015, por USD 694.855,97 más el 20% de recargo por la obligación tributaria determinada USD 138.971,19.

² El Tribunal Distrital, señaló que “el fundamento que sirvió de sustento a la administración tributaria para determinar el ISD en el ejercicio fiscal 2015 contenida en el acta de determinación nro. 17201924900103406 carece de la debida motivación; requisito constitucional contemplado en el literal k) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la Republica y desarrollado en los artículos 81 y 103 numeral 2 del Código Tributario”, luego de lo cual concluyó en que se logró desvirtuar la legitimidad del acto determinativo impugnado conforme lo determina el artículo 82 del Código Tributario y la doctrina existente, relativa a que los actos administrativos se presumen legítimos, en tanto no se demuestre lo contrario, y al tratar sobre la presunción de legitimidad de aquellos, a más de declarar la nulidad del acta de determinación impugnada, aplicó el artículo 324 del COGEP disponiendo “el afianzamiento consistente en la garantía judicial constante a foja 1.854 del proceso, corresponde su devolución a la empresa”.

4. El 20 de enero de 2020, el SRI interpuso recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia de 12 de diciembre de 2019, el cual fue admitido mediante auto de 18 de mayo de 2020, por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.³
5. El 10 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (**“Tribunal de Casación”**) dictó sentencia en la cual resolvió no casar la sentencia emitida el 12 de diciembre de 2019 por el Tribunal Distrital.⁴
6. El 15 de diciembre de 2021, el SRI solicitó la ampliación de la sentencia de 10 de diciembre de 2021, recurso que fue rechazado en auto de 22 de diciembre de 2021.
7. El 2 de febrero de 2022, el SRI (**“entidad accionante”**), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada y notificada el 10 de diciembre de 2021 por el Tribunal de Casación que resolvió no casar la sentencia impugnada.
8. El caso sometido a la Corte Constitucional se identificó con el número 407-22-EP y por sorteo su conocimiento le correspondió a la entonces jueza constitucional, Daniela Salazar Marín.
9. El 27 de mayo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las ex juezas Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y el juez Richard Ortiz Ortiz, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección **407-22-EP** y dispuso que el Tribunal de Casación presente su informe de descargo.
10. El 14 de junio de 2022, el Tribunal de Casación remitió su informe en el cual expone los fundamentos de descargo.

³ El SRI fundamentó su recurso de casación en el artículo 268 del COGEP en los casos segundo por falta de motivación de la sentencia impugnada; tercero por resolver en la sentencia, lo que no es materia del litigio; quinto por falta de aplicación de los artículos 17 del Código Tributario y 160 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, errónea interpretación del artículo 156 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador e indebida aplicación de los artículos 1583.1 y 1584 del Código Civil.

⁴ El Tribunal de Casación luego de analizar los yerros propuestos por el SRI, en lo pertinente concluyó: “[...] no se configura el vicio alegado de errónea interpretación del artículo 156 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, y tampoco la indebida aplicación de los arts. 1583 numeral 1 y 1584 del Código Civil que se refieren a la extinción de las obligaciones y al pago en particular. [...] la compañía de seguros no le ha dado a sus operaciones con la reaseguradora una apariencia o estructura formal que resulte inadecuada a su relación comercial; aspectos que son explicados in extensum por la sentencia del Tribunal de instancia, que coinciden con el análisis efectuado por esta Sala”.

11. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
12. En resorteo de 18 de marzo de 2025, el conocimiento de la causa le correspondió al juez José Luis Terán Suárez.
13. El 14 de julio de 2025, el juez José Luis Terán Suárez avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

14. 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 y 181 numeral 2 de la LOGJCC.

3. Fundamentos de la acción y pretensión

3.1. Argumentos de la entidad accionante

15. La entidad accionante estima que la decisión impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 Constitución), en su componente de certeza, por aplicarse retroactivamente el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 309 de 21 de agosto de 2018.
16. Para fundamentar la vulneración del derecho invocado expresa lo siguiente:
17. Sobre el derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 Constitución), el accionante señala que:

[L]a acción violatoria del derecho constitucional se concentra en que los Magistrados de la Corte Nacional de Justicia en la sentencia aplicaron retroactivamente el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal; norma que reformó al artículo 156 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador [...] Para comprender el alcance de la acción violatoria tenemos que el período impositivo materia de controversia se refiere a los meses de enero a diciembre 2015. Mientras que la norma aplicada como parte del fundamento normativo de la sentencia fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 309 del 21 de agosto de 2018. Es decir, la norma aplicada no entró en vigencia sino tres años después del período cuestionado en el juicio de impugnación.⁵

⁵ Acción extraordinaria de protección presentada por el accionante, pp. 77 vuelta y 78 del cuaderno de casación.

18. Dentro del mismo abordaje que realiza del derecho a la **seguridad jurídica agrega:**

[L]a norma aplicada retroactivamente reformó el artículo 156 a través de la inclusión del siguiente texto “con excepción de las compensaciones”. De modo que, recién para el 2018, el ordenamiento local excluyó definitivamente a la “compensación” como hecho constitutivo del Impuesto a la Salida de Divisas. A la época de la determinación tributaria - esto es al año 2015 - no existía expulsión normativa expresa de esta figura, como sí lo hizo la reforma del 2018. En este sentido, la acción en sentencia que condujo a la violación del derecho a la seguridad jurídica se resume en que la Corte aplicó una fórmula legal que no se encontraba vigente a la época de determinación tributaria.⁶

19. En cuanto a la vulneración de la seguridad jurídica en su componente de certeza, la entidad accionante asevera:

[L]a acción descrita llevó a un quiebre en el vínculo generador de certeza propia del derecho constitucional de seguridad jurídica. Pues, es evidente que el legislador a partir del año 2018 (reforma introducida) excluyó de forma categórica a la compensación como hecho generador del Impuesto a la Salida de Divisas no antes. Inclusive, en sentencia se hace referencia a la cita textual de la reforma, así como a la fecha de publicación en el Registro Oficial. Pero, la Sala acoge esta norma del año 2018 como parte del fundamento jurídico para la resolución del caso, que se refiere a situaciones desarrolladas en el año 2015.⁷

20. Para cerrar su alegación la entidad accionante agrega:

[L]a Sala considera que para efectos de interpretar el artículo 156 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador la compensación no forma parte del hecho generador. Y, esta interpretación se ampara en la exclusión expresa prevista en la norma vigente al 2018 que su texto reza: “con excepción de las compensaciones”. Por tanto, el derecho a la seguridad jurídica se ve violentado en tanto y cuanto la Sala aplicó retroactivamente (2018) una norma para solucionar el problema jurídico puesto en su consideración, determinación 2015.⁸

21. En virtud de los argumentos expuestos, la entidad accionante pretende que se declare la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y que como medida de reparación integral se deje sin efecto la sentencia dictada y notificada el 10 de diciembre de 2021.⁹

3.2 Argumentos del órgano jurisdiccional accionado

22. Conforme se lo ha señalado en el párrafo 10, el Tribunal de Casación remitió su informe, formulando sus argumentos de descargo en lo principal refiere que analizó la naturaleza jurídica del mecanismo contable utilizado por la aseguradora —la

⁶ *Ibid.*, p. 78.

⁷ *Ibid.*, p. 78.

⁸ *Ibid.*, p. 78.

⁹ *Ibid.*, p. 78 vuelta.

liquidación de cuentas- y concluyó que no constituía una compensación generadora del impuesto a la salida de divisas (ISD). Para ello, recurrió al artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, no con efecto retroactivo, sino como elemento ilustrativo que refuerza la interpretación de que las compensaciones están excluidas del hecho generador del ISD.

23. Luego de lo cual concluye que:

[De] las consideraciones que anteceden vendrá a su conocimiento, que la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha expuesto los fundamentos que sustentan su decisión, por lo que la sentencia de 10 de diciembre de 2021, las 10h23, presenta la motivación suficiente. De esta forma se da cumplimiento a lo solicitado.¹⁰

4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

- 24.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes, en contra de la decisión impugnada dentro de la acción. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga (i) una tesis o conclusión, (ii) una base fáctica y (iii) una justificación jurídica.¹¹ Este Organismo recuerda que no es su labor analizar lo correcto o incorrecto de la decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.¹²
- 25.** Sobre los cargos sintetizados en los párrafos 17, 18, 19 y 20 la entidad accionante señala la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica en su componente de certeza, al haber aplicado de manera retroactiva el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, norma que afirma reformó al artículo 156 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria. Por lo tanto, al existir una base fáctica y justificación jurídica se formula el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia del Tribunal de Casación vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el componente de certeza, por aplicar retroactivamente el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal?

¹⁰ Informe de descargo del Tribunal de Casación, p. 34 del cuaderno de Corte Constitucional.

¹¹ CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 04 de agosto de 2021, párr. 14.

¹² CCE, sentencia 420-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 18.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia del Tribunal de Casación vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el componente de certeza, por aplicar retroactivamente el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal?

26. El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, se fundamenta en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.
27. Asimismo, la seguridad jurídica se caracteriza por garantizar un ordenamiento jurídico claro, previsible, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas.¹³ Esto, con la finalidad de que las partes procesales cuenten con la certeza de que la autoridad judicial competente respetará las normas aplicables y sus derechos.¹⁴
28. Esta Corte Constitucional ha señalado que cuando se alega una vulneración a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección en cuanto a la aplicación e interpretación de normas de carácter infraconstitucional. Además, cuando el fundamento del cargo aborda la aplicación retroactiva de una norma, este Organismo ha concluido que aquella, constituye por sí misma, una afectación a la seguridad jurídica, sin que sea indispensable acreditar la vulneración de otros derechos constitucionales.¹⁵
29. En este orden, este Organismo ha determinado que la seguridad jurídica no es un mecanismo dirigido a la protección de la vigencia de reglas, sino que debe comprenderse como un derecho encaminado a procurar “el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”.¹⁶
30. Adicionalmente, esta Corte Constitucional ha precisado que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta, entre otros elementos, en la existencia de normas previas [y es] a partir [del art. 82 de la CRE que] se proscribe la aplicación retroactiva de las normas, claro está, con las excepciones establecidas constitucionalmente”.¹⁷

¹³ CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 18.

¹⁴ CCE, sentencia 1831-17-EP/22, 13 de abril de 2022, párr. 20.

¹⁵ CCE, sentencias 1179-20-EP, párr. 16, 3403-21-EP/25, párr. 25 y 361-17-EP/22, párr. 44.

¹⁶ CCE, sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

¹⁷ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 63.

31. De tal forma que, la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulnera la seguridad jurídica, ya que transgrede el principio de irretroactividad garantizado en la Constitución, así como otros derechos.¹⁸ Del mismo modo, esta Corte ha señalado que aquello afecta los componentes de la seguridad jurídica, siendo estos “la previsibilidad y la certeza de las normas”.¹⁹
32. La certeza ha sido relacionada con “un mínimo de estabilidad” que tienen los titulares del derecho respecto a “su situación jurídica en razón de los hechos ocurridos en el pasado” y, por otro lado, “la previsibilidad le permite generar expectativas legítimas”²⁰ respecto a las consecuencias de sus actos y respuesta de las autoridades.²¹
33. En cuanto a la retroactividad la Corte Constitucional ha establecido que aquella:
- [r]esulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta”.²²
34. En el caso en análisis, la entidad accionante considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque el Tribunal de Casación aplicó retroactivamente el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, norma que reformó al artículo 156 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador.
35. Sobre el cargo referido, y tras revisar la sentencia impugnada, este Organismo constata que el Tribunal de Casación precisó que:

[T]anto el Código Civil como el Código Tributario coinciden que la compensación se da cuanto ente [sic] dos personas (una de ellas puede ser el Estado) se presentan las condiciones de acreedor y deudor al mismo tiempo; en tal sentido no puede considerarse como errónea la interpretación que hace el Tribunal de instancia al no aceptar la postura de la administración tributaria, de que se considere a la compensación como un pago abreviado, pues son dos figuras jurídicas diferentes, según también lo señala la doctrina y la jurisprudencia; en consecuencia, no se configura el vicio alegado de errónea interpretación del artículo 156 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, y tampoco la indebida aplicación de los arts. 1583 numeral 1 y 1584 del Código Civil que se refieren a la extinción de las obligaciones y al pago en particular. Tan cierto es lo dicho que, el legislador entendiendo la figura de la compensación, en el Art. 36 de

¹⁸ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 26.

¹⁹ CCE, sentencia 161-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 40.

²⁰ CCE, sentencia 081-17-SEP-CC, 29 de marzo de 2017, p. 9.

²¹ *Ibid.*, p. 9.

²² CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, expresamente señaló: “En el artículo 156, luego del texto “retiros o pagos de cualquier naturaleza”, añádase el texto: “con excepción de las compensaciones” (S.R.O. #309 de 21 de agosto de 2018), lo que hace inútil cualquier discrepancia sobre la interpretación que ha de darse a la referida norma y confirma la debida aplicación de las normas civiles que fueron denunciadas como vicios por el recurrente, ya que sirven de base jurídica para establecer la naturaleza de las formas de extinción de las obligaciones, conforme se entendió en la resolución de la causa. [...]”.²³

36. En virtud de lo señalado en el párrafo anterior, se identifica que el Tribunal de Casación, realizó un examen de tipo analógico y concluyó que no se configuró el vicio de errónea interpretación del artículo 156 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, al considerar que la compensación y el pago abreviado, son dos figuras jurídicas distintas.
37. Además, esta Corte Constitucional observa que el Tribunal de Casación al señalar: “Tan cierto es lo dicho que, el legislador entendiendo la figura de la compensación, en el Art. 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal”, lo que hace es fortalecer el argumento de que las compensaciones no configuran el hecho generador del impuesto a la salida de divisas, como parte integrante del análisis del cargo de errónea interpretación del artículo 156 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador.
38. En este sentido, se identifica que la sentencia impugnada, no aplica de forma retroactiva el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, sino que más bien hace mención a esta norma en cuanto a la postura del legislador a esa fecha, es decir, como una referencia ilustrativa, luego de haber descartado el yerro de errónea interpretación del artículo 156 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, como consecuencia de un razonamiento de carácter analógico.
39. En atención a las consideraciones anteriores, se concluye que el Tribunal de Casación no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, en el componente de certeza.

6. Decisión

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

²³ Tribunal de Casación, sentencia 17510-2019-00160, p. 45 y vuelta del cuaderno de Corte Constitucional, considerando 8.4.3.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **407-22-EP**.
2. Devolver el expediente conforme fue remitido a esta Corte.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



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

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

40722EP-81556



Caso Nro. 407-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles treinta de julio 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 1293-22-EP/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

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

CASO 1293-22-EP

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

SENTENCIA 1293-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada contra el auto de inadmisión del recurso de casación. Esta Corte 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 la accionante al haber obviado el trámite procesal vigente a la fecha en que se analizó la admisión del recurso de casación, emitido por la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio número 09801-2013-0388.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de julio de 2013, Lorenzo Federico Palazzetti Grech, en calidad de gerente general de la compañía DURAGAS S.A. (“DURAGAS”), propuso una demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables¹, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y la Procuraduría General del Estado.² El proceso judicial fue signado con el número 09801-2013-0388.
2. El 28 de marzo de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 2 con sede en el cantón Guayaquil (“TDCA”), resolvió rechazar la demanda y confirmar la legalidad de los actos administrativos impugnados. Inconforme con la resolución judicial, el 3 de mayo de 2018, DURAGAS formuló recurso de casación.
3. El 3 de marzo de 2022, la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“la conjueza”) resolvió inadmitir a trámite el recurso de casación.³ El 07 de abril de 2022, la conjueza negó el recurso de ampliación y aclaración de DURAGAS.

¹ Actualmente su denominación es Ministerio de Ambiente y Energía según el decreto presidencial número 94 de fecha 14 de agosto de 2025.

² En lo principal, se impugnó el procedimiento administrativo sancionador N° 4082-2008-SS y la posterior resolución del recurso extraordinario de revisión número SAD-MRNNR 1263-2011, a través del cual se confirmó la sanción pecuniaria de \$400,00, por aparentemente haber inobservado normas técnicas relacionadas con las operaciones de envasado de gas licuado de petróleo.

³ La conjueza determinó que “el cargo en análisis, no contiene la argumentación del cargo conforme los preceptos establecidos en la causal invocada que permita conocer como ocurrió la infracción imputada al auto, por lo que incumple la exigencia del numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, [...] es obligación

4. El 06 de mayo de 2022, Raúl David Valverde Pérez, en calidad de procurador judicial de la compañía DURAGAS S.A. (“**accionante**”), interpuso la presente acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del TDCA, del auto de inadmisión del recurso de casación y el auto que negó el recurso de ampliación y aclaración.
5. El 08 de julio de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador conformado por los ex jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet (voto en contra) y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, con voto de mayoría, admitió a trámite la demanda. Igualmente, el Tribunal dispuso que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presente un informe de descargo en el término de diez días. En atención a aquello, el 28 de julio de 2022, la conjueza de la Sala de la Corte Nacional presentó su informe de descargo a la Corte Constitucional.
6. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue sorteada y correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 13 de mayo de 2025 y notificó el 14 de mayo de 2025 a los jueces del TDCA con sede en el cantón Guayaquil, requiriéndoles presentar su informe de descargo. Los jueces del TDCA del cantón Guayaquil presentaron su informe el 30 de junio de 2025, a través del sistema SACC de la Corte Constitucional.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

8. Tras relatar los antecedentes del proceso de origen, la accionante alega que la sentencia del TDCA y el auto de inadmisión de la Sala Nacional habrían vulnerado sus derechos

del casacionista cumplir con los requisitos formales exigidos en las normas en análisis, conforme se explicó ut supra, omisiones que impiden el pronunciamiento de fondo por parte de la Sala, por lo que el recurso se torna inadmisibile”.

al debido proceso en la garantía de la motivación, a la tutela judicial efectiva, y a la seguridad jurídica.

9. Asimismo, afirma que la sentencia emitida por los jueces del TDCA sería incoherente y con falta de lógica, pues, de manera “aparente”, pretendió atender dos cuestiones de derecho totalmente diferentes -prescripción y caducidad-, con una base legal aplicable enteramente a aspectos de caducidad (art. 204⁴ del ERJAFE).
10. Respecto al auto de inadmisión del recurso de casación, menciona que la conjueza aplicó la Disposición Transitoria Primera⁵ del COGEP, del año 2015, la cual fue superada por la Disposición Transitoria Segunda del COGEP, agregada en la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), publicada en el Registro Oficial suplemento 517 el 26 de junio de 2019. Enfatiza que debieron aplicar la disposición transitoria segunda⁶ del COGEP publicada en el Registro Oficial suplemento 517 el 26 de junio de 2019, específicamente el artículo 270⁷ del COGEP.
11. En cuanto al derecho a la **tutela judicial efectiva**, la accionante afirmó que la sentencia emitida por el TDCA con sede en Guayaquil vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, al no aplicar la norma correspondiente sobre la prescripción, y los jueces del TDCA aplicaron la misma base legal para atender la caducidad “incumpliendo además

⁴ Art. 204.- Caducidad del procedimiento administrativo sancionador y del control.- El procedimiento administrativo sancionador o de control caducará, en todos los casos y administraciones sometidas a este estatuto, si luego de 20 días de iniciado, la administración suspende su continuación o impulso. De ser ese el caso, la Administración deberá notificar nuevamente al presunto responsable con la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador. Se entenderá que el procedimiento ha sido suspendido, si el presunto responsable no ha recibido resolución o requerimiento de la administración en el plazo establecido en este artículo.

⁵ 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.

⁶ SEGUNDA: En el caso de los recursos de casación que se encuentran interpuestos sin que hasta la presente fecha se haya resuelto 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.

⁷ 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. En el auto de admisión se correrá traslado con el recurso deducido a la contraparte, concediéndole el término de treinta días para que sea contestado de manera fundada; con o sin contestación en el término señalado, se remitirá el expediente a la sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia para que falle sobre el recurso. [...]

con los principios de la administración de justicia, específicamente, el principio dispositivo”.

12. Adicionalmente, la parte accionante afirmó que la sentencia impugnada “no tuteló efectivamente los derechos de mi representada, tanto es así que de la sentencia se observa que se llegó inclusive a confundir entre **la prescripción de la infracción** y la **caducidad del procedimiento administrativo sancionador**” [énfasis agregado].
13. Respecto al derecho al **debido proceso en la garantía de la motivación**, la accionante alegó que la sentencia del TDCA no contiene una relación adecuada entre los hechos descritos y la normativa aplicada, ni la identificación de las razones que sustentan la decisión final. Además, señaló que los fundamentos de la sentencia no cumplen con los elementos exigidos por el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, estos son, (i) que se enuncien las normas y principios jurídicos en que se funda el Tribunal; y, (ii) que además de enunciarlas éste explique la pertinencia de su aplicación en los hechos expuestos al juzgador, “una sentencia como la accionada, en la que se enunció una norma contraria a la aplicable, se debió también justificar su pertinencia de esta, ya que dentro del mismo ordenamiento jurídico existe una norma que disponía lo contrario”. Afirma que los jueces del TDCA están obligados a explicar por qué el caso merece la resolución que obtuvo y exige que los jueces motiven dicha resolución en derecho, siendo evidente que, en el caso concreto, esto no sucedió. Sobre el auto de inadmisión de casación, la accionante afirma que la conjueza, “debió y debe necesariamente remitirse a disposiciones legales que estén vigentes, las cuales deben nutrir de motivación su decisión”.
14. La accionante alega respecto del auto de inadmisión de su recurso de casación por la Sala Nacional vulnera el derecho a la **seguridad jurídica**, adicionalmente si bien la accionante se refiere en su demanda a la negativa a su recurso de aclaración y ampliación, esta no presenta argumentos al respecto por lo tanto no se analizará esta resolución. Puesto que la norma “vigente, clara y pública” que debió aplicarse para la sustanciación de la causa era el COGEP, con su reforma al 26 de junio de 2019, con respecto al tratamiento de admisión o inadmisión de los recursos de casación antes y después de la mencionada reforma,

[...] el auto de inadmisión incorpora en su parte normativa, disposiciones que no atienden ‘la especialísima tramitación’ que se le debió dar al momento de resolver sobre la admisión o inadmisión del recurso de casación interpuesto por Duragas, ya que la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Proceso (COGEP) publicada en el Registro Oficial Suplemento 517, el 26 de junio de 2019, dispuso de manera expresa cual era el trámite para tal efecto.

15. Para concluir, manifiesta que “[...] el derecho constitucional a la **seguridad jurídica** fue vulnerado por cuanto de manera evidente y arbitraria se aplicó una norma procesal

derogada, y sin pretexto de esto se incurrió en una vulneración subsidiaria al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva”.

16. Finalmente, como pretensión, la accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene como medida de reparación “se deje sin efectos jurídicos” la sentencia de 28 de marzo de 2018 y el auto de inadmisión de casación de 03 de marzo de 2022, con el respectivo auto que negó su ampliación de 07 de abril de 2022.

3.2 Argumentos de los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil

17. Los jueces del tribunal de instancia justificaron su decisión de la siguiente forma:

[...] la Acción está encaminada a atacar el auto de inadmisión del recurso de casación, vinculada de acuerdo a los argumentos expuestos, a una deficiente motivación, por lo que éste tribunal no tiene nada que pronunciarse al respecto.[...] la sentencia dictada de manera oportuna por el tribunal, se encuentra expedida respetando los estándares motivacionales, acorde a lo establecido en el Art. 76.7.1 de la Constitución y no contiene ningún vicio de los señalados en la sentencia No. 1158-17-EP/21, que contiene los precedentes para la adecuada motivación de las decisiones de los poderes públicos. [...] la sentencia dictada en la causa sustanciada en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en Guayaquil, está dictado conforme al ordenamiento jurídico, garantizando el debido proceso.

3.3. Argumentos de la conjueza de la Corte Nacional

18. En su escrito de 28 de julio de 2022, la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional mencionó que considera improcedente la impugnación de la accionante mediante los cargos planteados en su recurso de casación. Principalmente, pretendía la aplicación retroactiva de una norma que no podía ser analizada en el presente caso sino respecto a su temporalidad. Segundo, afirman que “con el detalle de la normativa exigida y el contraste de lo presentado o de las omisiones evidenciadas en el recurso de casación; lo que conllevó a una conclusión, al incumplimiento del requisito de fundamentación, previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación”. Afirma que el sustento de la accionante “radica en que de manera evidente y arbitraria se aplicó una norma procesal derogada”, sin embargo, la conjueza defiende que,

[...] el auto de inadmisión contiene el análisis de la normativa pertinente al caso, el cual como se estudió corresponde a una acción contencioso administrativa iniciada el 12 de julio de 2013, al amparo de la vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esto es anterior a la vigencia del Código Orgánico General de Procesos COGEP.

19. De las alegaciones correspondientes en los numerales 17, 20, 21 y 23 la conjuez enfatiza las siguientes razones de descargo:

17. [E]l Marco jurídico que no varió con las reformas al COGEP, contenidas en la Ley No. [sic] Orgánica Reformativa del Código Orgánico General de Procesos, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 517 de 26 de junio de 2019, en su parte considerativa señala: ‘Que, con la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos, se ha observado varias falencias y vacíos legales, en relación a la aplicación del nuevo régimen procesal, que deben ser resueltos [...]

20. Se ha advertido, que el caso, materia de la acción extraordinaria de protección se inició con el sistema procesal escrito, sistema diferente al nuevo sistema procesal regulado en el COGEP, por provenir de una acción contencioso administrativa con una sentencia dictada el 28 de marzo del 2018, de acuerdo a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y con un recurso de casación, propuesto según Ley de Casación, conforme lo reconoce el accionante en el memorial casacional, y que solo admite dicha aplicación normativa, conforme la Disposición Transitoria Primera del COGEP antes mencionada, que determina que se aplica a los casos iniciados y que por lo mismo deben concluir, luego de haberse agotado las instancias y recursos, con sujeción a ésta, en virtud del principio de ultractividad de las normas procesales, que determinó el reconocimiento expreso del legislador de seguir aplicando la derogada Ley de Casación, para los casos iniciados con anterioridad al COGEP.

21. En el auto de inadmisión se aplicó la normativa previa, clara, pública, con vigencia ultra activa para todos los recursos extraordinarios iniciados con anterioridad al COGEP, esto es, la Ley de Casación, por consiguiente se cumplió con la verificación las solemnidades y requisitos de la ley, concluyendo que el recurso extraordinario de casación presentado por la compañía DURAGAS S.A., no cumplió con el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, [...]

23. El argumento de que, se aplicó una norma procesal derogada, es empleado, también, para solicitar la aclaración y ampliación, y seguir alegando vulneración a la seguridad jurídica; 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, ya que la reforma del artículo 270 del COGEP es aplicable a los recursos producto de juicios iniciados con el COGEP, [...]

20. Igualmente afirma,

De la revisión del cuaderno de instancia, se aprecia que el proceso se inició el 12 de julio de 2013, al amparo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el recurso de casación ha sido interpuesto el 3 de mayo de 2018, conforme la Ley de Casación vigente al momento de inicio del proceso, por consiguiente, tratándose de un proceso promovido al amparo de la anterior normativa procesal y casacional, le es aplicable la Codificación de la Ley de Casación, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 299 de 24 de marzo del 2004, de conformidad con la Disposición Transitoria Primera del COGEP, ya citada.

[...] en la aplicación del Código Orgánico General de Procesos, a los procesos orales, por lo que se reformó el artículo 270, estableciendo que en caso de que escrito recursivo no contenga la fundamentación conforme la estructura del artículo 267 del código ibídem, la o el Conjuez debe disponer que se aclare o complete el recurso de casación, en el término de cinco, señalando los defectos en caso de incumplimiento.

21. Finalmente concluye que la acción extraordinaria de protección de la accionante se basa exclusivamente en la insatisfacción de la aplicación de una norma de carácter legal, “[...] la reforma del artículo 270 del COGEP es aplicable a los recursos producto de juicios iniciados con el COGEP, cómo se indicó razonadamente en el referido auto que niega la aclaración y ampliación [...]”. La conjueza en su informe en el numeral 24, recalcó que: “tanto en el auto de inadmisión de 3 de marzo de 2022 como en el auto que niega la aclaración y ampliación que se atacan mediante la acción extraordinaria de protección, no existe vulneración a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva”.

4. Planteamiento del problema jurídico

22. En las sentencias de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”⁸ que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁹
23. Los cargos descritos en los párrafos 9, 11, 12 y 13 *ut supra* toda vez que dichos argumentos se refieren a la falta de motivación ya que la accionante manifestó que, la sentencia emitida por los jueces del TDCA “sería incoherente y con falta de lógica, pues, de manera “aparente”, pretendió atender dos cuestiones de derecho totalmente diferentes -prescripción y caducidad-, con una base legal aplicable enteramente a aspectos de caducidad (art. 204¹⁰ del ERJAFE)”. La accionante resalta que los jueces del TDCA vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva, “al no aplicar la norma correspondiente sobre la prescripción, y los jueces del TDCA aplicaron la misma base

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

⁹ *Ibid.*, párr. 21.

¹⁰ Art. 204.- Caducidad del procedimiento administrativo sancionador y del control.- El procedimiento administrativo sancionador o de control caducará, en todos los casos y administraciones sometidas a este estatuto, si luego de 20 días de iniciado, la administración suspende su continuación o impulso. De ser ese el caso, la Administración deberá notificar nuevamente al presunto responsable con la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador. Se entenderá que el procedimiento ha sido suspendido, si el presunto responsable no ha recibido resolución o requerimiento de la administración en el plazo establecido en este artículo.

legal para atender la caducidad”. La accionante afirma que el TDCA “no tuteló efectivamente los derechos de mi representada, tanto es así que de la sentencia se observa que se llegó inclusive a confundir entre la prescripción de la infracción y la caducidad del procedimiento administrativo sancionador”. Por lo expuesto esta Corte observa que, la accionante pretende a través de los cargos del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación y a la tutela judicial efectiva que este Organismo se pronuncie sobre la correcta aplicación de normas infraconstitucionales, cuestión que resulta ajena al objeto de esta acción. Cabe precisar que, a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales. Por lo tanto, esta Corte se abstiene de formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.¹¹

24. En cuanto al auto de inadmisión de casación la accionante se refiere en los párrafos 10, 14 y 15 *supra* a que la conjueza no aplicó la normativa legal vigente, es decir, la Disposición Transitoria Segunda del COGEP, publicada en el Registro Oficial suplemento 517 el 26 de junio de 2019 e inaplicó la norma procesal contenida en el artículo 270 del mismo cuerpo legal, en consecuencia, le habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica. Dicho argumento se refiere a la presunta inobservancia de una regla procesal para la inadmisión del recurso de casación y a la negativa de su recurso de aclaración del recurso de casación. Finalmente, se hace notar que en las alegaciones de la accionante no hay cargos en contra del auto que le negó su recurso de aclaración y ampliación. Por lo que solo se analizará el auto de inadmisión del recurso de casación. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La conjueza nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría aplicado normativa procesal derogada en el trámite de admisibilidad de su recurso de casación?** En ese sentido, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico:

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La conjueza nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría aplicado normativa procesal derogada en el trámite de admisibilidad de su recurso de casación?

25. 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”.

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

26. 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.¹² 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.¹³
27. 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.¹⁴
28. 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 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.¹⁵ [énfasis añadido].

29. En el caso *in examine*, la accionante alegan que el auto de inadmisión de 3 de marzo de 2022 que dictó la conjeza 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, la accionante advierte que la Ley Reformatoria al COGEP ordenaba 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.

¹² CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹³ CCE, sentencia 1271-18-EP/23, 20 de septiembre de 2023, párr. 28.

¹⁴ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párrs. 14.4 y 14.5.

¹⁵ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.

30. En ese orden de ideas, para determinar si la conjueza vulneró el derecho a la seguridad jurídica, esta Corte comprobará “si ha existido o no una observancia de las normas vigentes a la época del proceso”.¹⁶ Para el efecto, se verificará la norma vigente aplicable a la fecha del trámite de admisibilidad del recurso de casación (3 de marzo de 2022) y, la norma que aplicó al caso concreto la conjueza.
31. 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).

32. Por otro lado, en la Resolución 005-2019 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia el 27 de noviembre de 2019 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 Conjuezas y los Conjueces deberán verificar que el recurso se haya formulado de acuerdo a la Ley de Casación.

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 agregado].

33. 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].

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

¹⁶ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

- 34.1.** 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 2019,¹⁷ **se deberá aplicar el trámite de admisibilidad previsto en el reformado artículo 270 del COGEP.**
- 34.2.** En segundo lugar, que la conjueza, 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.
- 34.3.** 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.
- 35.** 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.
- 36.** Ahora bien, del expediente procesal del caso bajo análisis, este Organismo verifica:
- 36.1.** El 3 de mayo de 2018, la accionante interpuso su recurso extraordinario de casación.
- 36.2.** 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 la accionante.
- 36.3.** El 3 de marzo de 2022, la conjueza inadmitió el recurso de casación en primera providencia bajo el trámite recogido en la Ley de Casación.¹⁸ En su decisión, la autoridad judicial razonó que “es aplicable la Codificación de la Ley de Casación”,¹⁹ por lo que, “[al] no presenta[r] formalmente [el

¹⁷ Ley Orgánica Reformatoria del COGEP. Disposición Final: La presente reforma entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

¹⁸ 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].

¹⁹ Expediente procesal 01803-2015-0034, auto de 17 de junio de 2021, fs. 2172v.

recurso] el requisito de fundamentación exigido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación”,²⁰ correspondía inadmitir el recurso de casación.

37. De esta forma, la Corte evidencia que la admisión del recurso de casación interpuesto por la accionante 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 3 de marzo de 2022, la conjueza 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.
38. 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)²¹ prevé que a los procesos que en ese momento se encontraban 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 encontraren 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.,²² los conjueces 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 [énfasis agregado].

²⁰ *Ibid.*, fs. 2175v.

²¹ 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.

²² 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; [...].

39. En consecuencia, esta Magistratura constata que la conjueza, 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 inadmitió en primera providencia el recurso –conforme lo ordenaba la Ley de Casación– e imposibilitó a la accionante 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 la accionante interponga el recurso de revocatoria sobre el auto de inadmisión, de acuerdo con el segundo inciso del reformado artículo 270 del COGEP.²³
40. En suma, este Organismo encuentra que la conjueza 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 la accionante. Al respecto, tal como lo ha afirmado esta Corte, al aplicar una norma derogada, se “impacta en sí 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.²⁴
41. Por todo lo expuesto, la autoridad judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1293-22-EP**.
2. Declarar vulnerado el derecho constitucional de la compañía **DURAGAS S.A.** a la seguridad jurídica.
3. Como medida de reparación se dispone:

²³ Ley Orgánica Reformatoria del COGEP. Art. 270.- Admisibilidad del recurso. [...] 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].

²⁴ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 44.

- a) Dejar sin efecto los autos de inadmisión y de la negativa del recurso de aclaración dictados por la conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 03 de marzo de 2022 y el 07 de abril de 2022, respectivamente.
- b) Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto de inadmisión del recurso de casación de la accionante.

4. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

129322EP-84a37



Caso Nro. 1293-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes tres de octubre 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/FA

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.