

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1068-19-JP/25 En el Caso No. 1068-19-JP Se declara que la presente sentencia no tiene efectos para el caso concreto.....	2
76-20-IS/25 En el Caso No. 76-20-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 76-20-IS	30
161-24-IS/25 En el Caso No. 161-24-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 161-24-IS.....	43
2162-18-EP/25 En el Caso No. 2162-18-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2162-18-EP.....	55
17-21-EP/25 En el Caso No. 17-21-EP Se acepta la presente acción extraordinaria de protección.....	78
2755-21-EP/25 En el Caso No. 2755-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2755-21-EP	113

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

15-25-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Emilia Elizabeth Montalvo Basantes y otros	127
--	-----



Sentencia 1068-19-JP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 1068-19-JP

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

SENTENCIA 1068-19-JP/25

Resumen: La Corte Constitucional revisa la sentencia de 28 de junio de 2019 dictada por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitida dentro de un proceso de acción de protección iniciado por la Defensoría del Pueblo a favor de 65 personas que alegaron ser víctimas de violaciones a sus derechos constitucionales como usuarios y consumidores por parte de OTECEL. Luego del análisis correspondiente, se emiten estándares con efectos vinculantes para casos análogos futuros sobre los derechos de usuarios y consumidores a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, y a contar con sistemas de atención y reparación.

1. Antecedentes relevantes

1.1. Antecedentes de hecho

- 65 personas presentaron reclamos ante la compañía OTECEL S.A.¹ (“**OTECCEL**”) alegando que, a pesar de no haber expresado su voluntad de contratar servicios o adquirir equipos con la empresa, esta habría realizado el cobro y/o facturación de valores, así como la imputación de supuestas deudas por servicios no contratados y equipos no adquiridos, entre 2016 y 2019. Por lo que, solicitaron la devolución de los valores debitados y la extinción de las deudas que les fueron imputadas, según la siguiente reseña, ante lo cual OTECEL direccionó a los denunciantes a acudir a la Defensoría del Pueblo (“**DPE**”) u otras instituciones previo a resolver sus reclamos:

Nombres y apellidos del accionante²	Alegación	Grupo de referencia
Nelson Juvenal Albán Malán	Cobro de valores por equipo no entregado	A
Ernesto Fernando Guevara	Cobro de valores por productos no comprados	B
Pablo David Cedillo Gallardo		
Wilson Armando Campos Arce		

¹ OTECEL S.A. presta servicios de telecomunicaciones incluyendo telefonía móvil, internet, *roaming*, servicio de larga distancia, mensajes escritos y venta de equipos.

² Aun cuando dentro de la acción de protección de origen también se incluyó el caso de Daysi Elizabeth Ashqui Bastidas, no se resolvió sobre su situación dado que “refiere su reclamo frente al ‘Almacén Electrofertás’”. Por lo que, tampoco se la considerará en la presente sentencia.

Tomás Edison Barrionuevo Vaca	Cobro de valores por servicios no contratados	C
Édgar Augusto Aguirre Mazón		
Jorge Yesid Parra Sánchez		
Pamela Salomé Cárdenas Albán		
Sonia María Moscoso Espinosa		
Carlos Alfredo Sánchez Tito		
Carmela Riera		
Sandra Margoth Cali Guamushig		
Luis Germán Barragán Rodas		
Ana Estefanía Martínez Castro		
Edison Perugachi		
Marcela Chaves		
Lesly Anabell Larco Rodriguez		
Carla Daniela Venegas Arellano		
Marlene Patricia Estrella Angueta		
Sandra Patricia Paredes Urbina		
Milian Fausto Carrera Estévez		
Diego Alexander Sarango		
Alexis Daniel Bautista Rivera		
Verónica Cristina Guillén		
Oliver Paul Jata Álvarez	Cobro de valores por servicios no contratados y productos no comprados	D
Mauro Marcelo Reyes Naranjo		
Byron Rodrigo Vargas Pineda		
William Fredy Sigcha Camino	Compra de equipo reportado como robado	E
Byron Stalin Rea Yáñez	Descuento por producto no comprado	F
Rosa Marta Serrano León	Facturación de valores por productos no comprados	G
Bertha Elena Pabón Sánchez	Facturación de valores por servicios no contratados	H
María Dolores Camino Murillo		
Rosa Marta Serrano León		
Lidia Yolanda Ortega Santafe	Facturación de valores por servicios no contratados y productos no comprados	I
Andrés Estuardo Moreno		
Diego Vinicio Pacheco Gualpa		
Pamela Alexandra Carvajal Quiroz		
José Miguel Cuascota Cuascota	Facturación y cobro por servicios no contratados y productos no comprados	J

Daniel Alexander Ayala Camacho	Imputación de deuda por productos no comprados	K
Diego Miguel Salazar Iza	Imputación de deuda por servicios no contratados	L
Juan Carlos Santamaría Guambo		
Edwin Iván Peñafiel Alquedan		
Fernando Aquilino Mariño		
Dori Marlene Tafur Suárez		
Román Alfredo Vera Martínez		
Vitelma Soledad Burmester		
Flavio Édgar Ruano Tulcanaza		
Gabriel Ignacio Orozco Oquendo		
Carmen Lucía Guayllasaca Berrezueta		
Gabriel Alejandro Campaña Sánchez		
Manuel Fernando Huilcarema Mendoza		
Jorge Luis Caiza Talavera		
Carlos Elías Jeres Pillajo		
Iván Paul Arce Acosta		
Víctor Alberto Novoa		
Diana Martínez Valladares		
Rosa Marilú Ramírez Sánchez		
Henry Augusto Betancourt		
María Sandra Farinango Coyago		
Carmen Tatiana Galeas Arcos		
Chistian Patricio Mejía Arico	Imputación de deuda por servicios no contratados y productos no comprados	M
María Teresa Chipantaxi		
Francisco Alberto Bassignana Guevara		
Santiago Patricio Clavijo	Notificación de cobro por servicios no contratados	N

2. Entre los años 2018 y 2019, las 65 personas afectadas denunciaron ante la DPE que fueron víctimas de violaciones a sus derechos constitucionales como usuarios y consumidores por parte de OTECEL.

1.2. Procedimiento de la garantía jurisdiccional objeto de revisión

3. El 07 de febrero de 2019, Gioconda Benítez Escobar, en calidad de coordinadora general defensorial zonal 9 y otros funcionarios de la DPE, presentaron una acción de

protección³ en contra de OTECEL,⁴ a nombre de las 65 personas afectadas por la empresa (proceso 17230-2019-02272).

4. En sentencia de 19 de febrero de 2019, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), negó la acción de protección.⁵ La DPE interpuso recurso de apelación.
5. El 28 de junio de 2019, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primer nivel, aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de derechos⁶ y ordenó medidas de reparación integral, incluidas las de no repetición.⁷

³ Señalaron que las 65 personas identificadas se vieron afectadas por prácticas abusivas derivadas de la ausencia de debida diligencia en la verificación de la identidad de la persona contratante por parte de OTECEL, así como por deficiencias en la atención de sus reclamos ante la operadora. Mencionaron que si bien OTECEL “ha respondido individualmente a las personas afectadas [...] no ha hecho nada para evitar que este tipo de situaciones sigan presentándose”. Alegaron la vulneración de sus derechos constitucionales a elegir bienes y servicios con libertad, a recibir servicios de calidad, al buen nombre y al honor.

⁴ En la audiencia pública de 15 de febrero de 2019, el procurador judicial de OTECEL señaló: “los hechos relatados son consecuencia de acciones delictivas, no ejecutadas por mi representada, sino por terceros, que de alguna manera conocen información de los perjudicados y que la vía que corresponde es la acción penal, pues OTECEL no es quien puede determinar la existencia de un delito. De otra parte, los accionantes desconocen que se presume la buena fe, en materia de contratación, y bajo ninguna circunstancia podemos actuar sospechando de la existencia de fraudes o de delitos contra la fe pública [...] OTECEL, es también una víctima, tanto así que en el caso de un testigo señala que se le ha cobrado de un equipo, quién le devuelve a OTECEL de ese equipo, pero OTECEL sí ajusta los valores, sí devuelve, sí tiene que hacer declaraciones tributarias sustitutivas [...] OTECEL sí ha adoptado acciones, como pedir el apoyo a la Defensoría del Pueblo, además OTECEL no es Juez ni perito, ni sus funcionarios, para determinar los supuestos delitos [...] solo el Juez de garantías penales [...] determina si hubo o no responsable de un delito y sanciona al que incurrió en ese delito, nos están pidiendo los accionantes un tema imposible”.

⁵ La Unidad Judicial señaló: “En el presente caso la accionante se limita a manifestar que se ha coartado su derecho a elegir los bienes y servicios con libertad, aduce que en algunos casos se ha entregado líneas telefónicas a nombre de un usuario que no las solicitó, sin embargo para demostrar la aseveración del usuario es preciso que se determine la existencia de algún tipo de fraude, lo cual recae en el área penal, en lo que respecta al derecho a recibir servicios de calidad y los derechos de libertad al buen nombre y al honor, no se han demostrado directamente su vulneración ya que la Compañía accionada ha aplicado el trámite vigente para determinar la existencia de un cobro indebido y ha utilizado los mecanismos de identificación y control para verificar la identidad de los usuarios de su servicio. [...] se evidencia que los reclamos presentados por los 65 usuarios de Movistar, en caso de no ser atendidos oportunamente tienen una vía legal para satisfacer su requerimiento”.

⁶ La Corte Provincial determinó la “vulneración del derecho previsto en el Art.52 inciso primero, el derecho a bienes y servicios de óptima calidad, elegidos con libertad. Partiendo que, este derecho se complementa con la garantía de todo ciudadano a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficacia y buen trato, recibiendo información adecuada y veraz conforme el Art. Art.66.25 de la Constitución de la República” (sic).

⁷ Se ordenó que OTECEL: “1.- Atienda e investigue internamente todas y cada una de las reclamaciones de las 65 personas identificadas en el considerando cuarto de esta sentencia. Dejando a salvo el derecho de OTECEL S.A. a remitir la fiscalía aquellas situaciones denunciadas donde se observe un claro fraude en perjuicio de los denunciantes y de la misma empresa. Ello en un plazo de 90 días; 2.- Mientras dure la investigación se suspenda y no se proceda a efectivizar los valores por concepto de servicios y productos a las personas identificadas en el considerando cuarto; 3.- De los 65 usuarios identificados aquellos que hayan

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 11 de julio de 2019, la sentencia de 28 de junio de 2019, emitida dentro de la acción de protección 17230-2019-02272, ingresó a la Corte Constitucional del Ecuador para el proceso de selección y revisión y fue signada con el número 1068-19-JP.
7. El 18 de mayo de 2020, la Sala de Selección de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el entonces juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, seleccionó la causa para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.
8. En virtud del sorteo efectuado en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador de 27 de mayo de 2020, la sustanciación de la causa 1068-19-JP le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 18 de julio de 2024.
9. En auto de 20 de septiembre de 2024, la jueza sustanciadora solicitó informes al Ministerio de Telecomunicaciones y a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (“ARCOTEL”);⁸ lo cual fue cumplido el 16 y el 02 de octubre de 2024, respectivamente.
10. En sesión de 27 de enero de 2025, la Primera Sala de Revisión, conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno de 29 de agosto de 2024, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza ponente, en el marco de la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador.⁹

2. Competencia

11. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte

sido remitidos al buró de créditos, se los retire de dicho registro, adecuando OTECEL S.A., los pasos administrativos necesarios para alcanzar dicho objetivo. Se remitan al buró solo las personas que luego de las investigaciones se determine que son realmente deudores [...]” (sic).

⁸ Se solicitó que informen “sobre la normativa vigente desde el 2019 hasta la presente fecha, respecto de los mecanismos de prevención y reclamo por cobros indebidos con los que cuentan los usuarios, abonados y clientes del servicio de telefonía móvil”.

⁹ Constitución, artículo 436: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

Constitucional es competente para expedir sentencias en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

12. En el caso bajo análisis, no hay elementos para afirmar que existen violaciones de derechos o daños que deban ser reparados con ocasión de la resolución de la acción de protección de origen ni una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y que deba ser corregida. Por esa razón, conforme a las sentencias 159-11-JH/19¹⁰ y 1178-19-JP/21, únicamente se emitirá una sentencia con efectos vinculantes para casos análogos futuros,¹¹ con el fin de emitir un pronunciamiento sobre los derechos de los consumidores y usuarios a elegir con libertad el servicio público y a contar con sistemas de atención y reparación.

3. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. Como quedó establecido, de los hechos del caso se desprende que la DPE presentó una acción constitucional de protección a favor de 65 personas afectadas porque OTECEL habría realizado cobros o intentos de cobro por servicios no contratados o equipos no adquiridos y reportó a varias personas al buró de crédito por presuntas deudas impagas.¹² La acción tuvo como fundamento una vulneración, esencialmente, a sus derechos constitucionales como usuarios y consumidores, con énfasis en la omisión de OTECEL de adoptar mecanismos para evitar y corregir las prácticas acusadas.
14. Con base en lo planteado, esta Corte estima necesario desarrollar las obligaciones de los prestadores del servicio público impropio de telefonía móvil a partir de los hechos que dieron origen a la acción de protección y que deben ser observadas a efectos de precautelar los derechos constitucionales de los usuarios y consumidores. Para el efecto, esta Corte Constitucional dará respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

14.1. En los casos A, B, C, D, F, G, H, I, J, K, L, M y N, ¿se vulneró el derecho de las personas contratantes a disponer de bienes y servicios públicos y a

¹⁰ De acuerdo al párrafo 9 de la sentencia 159-11-JH/19: “La norma contenida en el artículo 25 (6) de la LOGJCC, según la cual el caso que fuere seleccionado veinte días después de ingresado debe entenderse excluido de la revisión y **que la Corte, al emitir su sentencia, esté facultada únicamente para emitir un pronunciamiento para casos posteriores y no para el que está juzgando**, cuando la Corte encuentra daños ocasionados por vulneraciones de derechos constitucionales que no fueron adecuadamente reparados y que subsisten al momento de dictar sentencia, anularía la efectividad de la garantía constitucional para tutelar efectivamente derechos [...], afectaría innecesariamente el derecho a la reparación integral [...] y, además, expropiaría la experiencia de dolor de la víctima con un fin de eficientismo procesal [...]” (énfasis añadido).

¹¹ CCE, sentencia 47-19-JD/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 6.

¹² William Fredy Sigcha Camino (caso E) alegó que el plan de telefonía móvil que contrató con OTECEL fue suspendido porque el equipo adquirido con la misma empresa fue reportado como robado en Perú. Toda vez que sus alegaciones no giran en torno a que se vulneraron sus derechos por la imputación de deudas por bienes o servicios contratados sin su consentimiento, no se considerará su situación en la sentencia.

elegirlos con libertad, contemplado en el artículo 52 de la Constitución, debido a una verificación insuficiente de sus datos de identificación?

14.2. Respecto de varios de los accionantes de los casos B, C, I, J, L y M,¹³ ¿se vulneró el derecho a contar con sistemas de atención y reparación contemplado en el artículo 53 de la Constitución, debido a que OTECEL derivó los reclamos internos presentados a la DPE y no suspendió los efectos de las supuestas deudas impagas durante el reclamo?

4. Resolución de los problemas jurídicos

4.1. En los casos A, B, C, D, F, G, H, I, J, K, L, M y N, ¿se vulneró el derecho de las personas contratantes a disponer de bienes y servicios públicos y a elegirlos con libertad, contemplado en el artículo 52 de la Constitución, debido a una verificación insuficiente de sus datos de identificación?

15. De conformidad con el artículo 261 de la Constitución, “[e]l Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones [...]”. Asimismo, la Constitución reconoce a las telecomunicaciones la doble calidad de servicio público¹⁴ y sector estratégico que será administrado, regulado, controlado y gestionado por el Estado. Esto, tomando en cuenta que “por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social”.¹⁵

16. La prestación de servicios de telecomunicaciones requiere del otorgamiento de un título habilitante por delegación. En el caso de empresas públicas e instituciones del Estado, la delegación se instrumenta a través de una autorización y en el caso de empresas de economía mixta, de iniciativa privada y de economía popular y solidaria, se instrumenta a través de una concesión.¹⁶ De modo que, el Estado podrá brindar el servicio público de telecomunicaciones de forma directa, a través de empresas públicas, y de forma indirecta, a través de la delegación de competencias a empresas de economía mixta, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria.¹⁷ En

¹³ Tomás Edison Barrionuevo Vaca, Luis Germán Barragán Rodas, Edison Perugachi, Andrés Estuardo Moreno, Diego Miguel Salazar Iza, Juan Carlos Santamaría Guambo, María Teresa Chipantaxi, Pedro Enrique Clavijo Maldonado, Sandra Patricia Paredes Urbina, Francisco Alberto Bassignana Guevara, Gabriel Ignacio Orozco Oquendo, Pablo David Cedillo Gallardo, Manuel Fernando Huilcarema Mendoza, Jorge Luis Caiza Talavera, Víctor Alberto Novoa, José Miguel Cuascota Cuascota, Henry Augusto Betancourt y Carmen Tatiana Galeas Arcos.

¹⁴ Constitución, artículo 314.

¹⁵ Constitución, artículo 313.

¹⁶ Ley Orgánica de Telecomunicaciones, artículos 11 y 37.

¹⁷ Ley Orgánica de Telecomunicaciones, artículo 14.

ese sentido, OTECEL presta el servicio público impropio de telefonía móvil, a través de una concesión.¹⁸

17. La prestación de servicios públicos impropios implica que “quienes estén encargados de su prestación (públicos o privados) están obligados a velar por el respeto y garantía de los derechos de las personas. Por lo que, es posible que, tras una prestación inexistente o deficiente del servicio, sus prestadores vulneren -de manera directa- derechos”.¹⁹ Lo anterior, deviene en la posibilidad de que una persona jurídica del sector privado, como OTECEL, pueda fungir como legitimado pasivo en una acción de protección, de conformidad con el artículo 41 numeral 4 literal a) de la LOGJCC. De suerte que corresponde analizar la actuación de OTECEL en el contexto de las alegaciones de los accionantes de la acción de protección, las que, en general, se refieren a que fueron sujetos de cobro y facturación de valores, así como de la imputación de supuestas deudas, por servicios no contratados y equipos no adquiridos.
18. La Constitución, en el numeral 25 del artículo 66, reconoce que todas las personas tienen el “derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características”. Como lo ha reconocido esta Corte, este derecho tiene tres elementos. El primero tiene que ver con el acceso a bienes y servicios públicos y el segundo y tercer elementos, cuando se accede, están relacionados con la forma cómo debe prestarse ese servicio. El primero se vulnera cuando, por algún tipo de barrera (cultural, física, geográfica, económica u otra índole), no es posible gozar del servicio público. El segundo elemento determina la forma cómo debe prestarse el servicio público: calidad, eficiencia, eficacia, buen trato. Y, el tercer elemento tiene relación con la información que se debe ofrecer sobre el servicio: adecuada y veraz sobre el contenido y las características del servicio público.²⁰
19. Es así que todos los prestadores de servicios públicos propios o impropios, están obligados a prestarlos conforme a los elementos constitucionales de calidad, eficiencia, eficacia y buen trato. Sobre estos, la Corte Constitucional ha establecido que la *calidad* del servicio tiene que ver con el cumplimiento de estándares reconocidos para el mismo, a los que debe sumarse el grado de satisfacción de una persona usuaria; la *eficacia* del servicio se verifica con el cumplimiento de los

¹⁸ CCE, sentencia 354-17-SEP-CC, causa 2037-15-EP, 25 de octubre de 2017, pp. 24-25. Los servicios públicos impropios como “aquellos prestados por personas privadas o particulares, pero bajo el control y regulación de la administración pública, manteniendo así, una actitud más pasiva y mediata”.

¹⁹ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 109. El artículo 66 numeral 25 de la Constitución, determina que “[s]e reconoce y garantizará a las personas: [...] 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características”. Ver también, Constitución, artículo 11 numeral 9.

²⁰ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 84.

objetivos para los que fue diseñado; la *eficiencia*, está relacionada con que el efecto debe lograrse con el mínimo de recursos posible y en el menor tiempo; y el *buen trato* se refiere a prácticas y relaciones de respeto del prestador a la persona usuaria.²¹

20. Con relación al derecho a disponer de bienes y servicios públicos y a elegirlos con libertad, el artículo 52 de la Constitución señala que las personas “tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características”.
21. Para efectos del caso, resulta importante enfatizar en que el consentimiento de la persona es un presupuesto para el ejercicio del derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad ya que, lo contrario, implicaría la vulneración de la libertad de contratación.²² Así, en los casos A, B, C, D, F, G, H, I, J, K, L, M y N la operadora accionada les cobró, facturó o imputó deudas por valores correspondientes a servicios no contratados y productos no adquiridos por ellos.²³ Es decir, los accionantes no otorgaron su aceptación expresa y/o desconocían sobre su vinculación con OTECEL.
22. Al respecto, las compañías de telefonía móvil deben garantizar que la contratación de sus servicios y, en consecuencia, el cobro de valores económicos resulte de una aceptación verificada de la persona contratante, a fin de evitar cobros indebidos y abusivos que perjudiquen su economía e/o historial crediticio. Por lo anterior, deberán adoptar mecanismos de verificación de identidad que permitan corroborar la aceptación de la persona contratante de un servicio. De lo contrario, se omitiría el elemento de autonomía de la voluntad de las partes como presupuesto para celebrar negocios jurídicos y se inobservarían los objetivos para los que su servicio fue desarrollado. En esa línea, en la sentencia objeto de revisión, la Corte Provincial señaló:

[e]s innegable que la empresa es la responsable de verificar, activar filtros, de manera que al momento de contratar directamente o a través de proveedores del servicio, la consignación de datos sea veraz, y evite así el fraude y perjuicio económico a sus usuarios y consumidores [...].

23. La aceptación de la contratación de servicios de telefonía móvil debe ser expresa y

²¹ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 123.

²² Ver, sentencia 24-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 42: “La Corte también ha señalado que el derecho a la libertad de contratación tiene dos elementos: (i) la **libertad de conclusión**, relacionada con la posibilidad de decidir sobre contratar o no, cuándo hacerlo y con quién contratar; y, (ii) la **libertad de configuración interna**, correspondiente a la posibilidad que las partes configuren libremente el contenido y alcance del contrato dentro de los límites que la Constitución y la ley les impone”.

²³ Así, OTECEL habría realizado débitos automáticos de sus cuentas bancarias o facturado e iniciado procesos de cobro de valores directamente o a través de empresas de cobranza.

puede manifestarse a través de medios físicos, electrónicos o telefónicos. En todos los casos, para corroborar la voluntad de la persona contratante, la prestadora debe comprobar la plena identidad de la persona.

24. Para tal efecto, las compañías de telefonía móvil deben implementar, al menos, los siguientes mecanismos:

24.1. Para efectos del empadronamiento,²⁴ la prestadora del servicio de telefonía móvil deberá verificar los datos proporcionados por la persona contratante — de forma física o digital— con la base de datos de cedulación del Registro Civil, Identificación y Cedulación.²⁵ Esto, a través de los procesos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y sus respectivos reglamentos.²⁶ Ahora, es preciso enfatizar que la información que conste en la base de datos del Registro Civil no puede ser compartida con terceros ni puede ser utilizada para otro fin que no sea el de verificación de datos de la persona contratante.

24.2. Cuando se otorgue la aceptación del servicio de manera electrónica, la persona contratante deberá entregar a la prestadora del servicio una grabación de video en la que manifieste su consentimiento para la contratación respectiva. De no

²⁴ ARCOTEL, Norma Técnica que regla las condiciones generales de los contratos de adhesión, del contrato negociado con clientes, y del empadronamiento de abonados y clientes, artículo 16: “Aplicación de la obligación de empadronamiento.- Previo a brindar el servicio o servicios contratados, el prestador está obligado a registrar los datos del nuevo abonado o cliente a fin de empadronarlo, independientemente de la modalidad de contratación (prepago o pospago); caso contrario el prestador no podrá brindar el servicio o servicios contratados”.

²⁵ ARCOTEL, Norma técnica que regla las condiciones generales de los contratos de adhesión, del contrato negociado con clientes, y del empadronamiento de abonados y clientes, artículo 21: “Verificación de información de empadronamiento.- Los datos suministrados por los abonados o clientes con fines de empadronamiento o actualización de la información, deberán ser verificados por el prestador del servicio, con la base de datos de cedulación a cargo del Registro Civil o la que corresponda, previo su inclusión en la base de empadronamiento. La base de datos del Registro Civil o la que señale la DINARDAP será compartida con los prestadores del servicio, en las condiciones establecidas por tal Entidad para el efecto y de conformidad al ordenamiento jurídico vigente”.

²⁶ Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, artículo 14: “[...] La Dirección Nacional de Registros Públicos podrá conceder acceso al servicio de **interoperabilidad** a instituciones privadas, siempre que cumplan con las disposiciones de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, su reglamento de aplicación, los requisitos que mediante resolución determine la Dirección Nacional de Registros Públicos; y, cancelen los valores por el acceso a dicha información”. Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 33: “Los datos personales podrán transferirse o comunicarse a terceros cuando se realice para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del responsable y del destinatario, cuando la transferencia se encuentre configurada dentro de una de las causales de legitimidad establecidas en esta Ley, y se cuente, además, con el consentimiento del titular. Se entenderá que el consentimiento es informado cuando para la transferencia o comunicación de datos personales el Responsable del tratamiento haya entregado información suficiente al titular que le permita conocer la finalidad a que se destinarán sus datos y el tipo de actividad del tercero a quien se pretende transferir o comunicar dichos datos”. Ver también, artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.

ser posible la entrega de una grabación de video, la persona contratante podrá acercarse personalmente a la matriz o sucursales de la compañía para ratificar su voluntad. Los datos proporcionados por la persona contratante —de forma física o digital— deben ser verificados por la prestadora del servicio de telefonía móvil con la base de datos de cedulación del Registro Civil, Identificación y Cedulación sin que el tratamiento de datos pueda estar destinado a una finalidad distinta de la validación de información de identidad.

24.3. La aceptación otorgada por medios telefónicos debe ser grabada y la grabación deberá contener los requisitos previstos en la normativa aplicable.²⁷ De igual manera, la prestadora del servicio de telefonía móvil deberá verificar los datos proporcionados por la persona contratante —de forma física o digital— con la base de datos de cedulación del Registro Civil, Identificación y Cedulación, herramienta que podrá ser utilizada con esa única finalidad.

24.4. La aceptación —sea física, electrónica o telefónica—, de promociones, servicios adicionales y servicios suplementarios (que no sean de carácter gratuito), también debe cumplir con los parámetros precitados.

25. Esta Corte resalta que la verificación de los datos de identidad de la persona contratante debe ser rigurosa, así como su obtención y manejo, pues las empresas que proveen el servicio de telefonía móvil constantemente realizan el tratamiento de los datos personales de las personas contratantes del servicio. Este tratamiento incluye, entre otros, el registro y custodia de datos de carácter personal, el registro de la calidad de deudor de una persona y el reporte sobre el incumplimiento de obligaciones a terceros, incluyendo a la Superintendencia de Bancos. En consecuencia, la parte concesionada está obligada a manejar con diligencia la información otorgada por los usuarios para el acceso al servicio.

26. El mentado tratamiento de datos debe ser legítimo y lícito, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. De lo contrario, el responsable transgrediría el derecho a la protección de datos y podría incurrir en infracciones administrativas y en responsabilidad civil por daños y perjuicios. Al respecto, también cabe referir que se debe garantizar la protección de datos personales desde el inicio de la contratación. Por lo que, debe existir consentimiento previo del titular para que una empresa de telefonía móvil use sus datos personales para ofertar bienes o servicios a través de canales electrónicos o telefónicos. De modo que, paralelamente, esta Corte considera que también podrían existir afectaciones al derecho a la protección de datos personales cuando no se adoptan protocolos para su

²⁷ Ver ARCOTEL, Norma técnica que regla las condiciones generales de los contratos de adhesión, del contrato negociado con clientes, y del empadronamiento de abonados y clientes.

protección eficaz.

27. De conformidad con la sentencia de segundo nivel, OTECEL registró la aceptación de personas contratantes en casos en los que, por ejemplo, la cédula de la accionante había sido reportada como extraviada y/o robada (Pamela Salomé Cárdenas Albán); la voz del accionante no correspondía con la de la llamada en la que se aceptaron los servicios (Edison Perugachi, Marcela Chaves, Bertha Elena Pabón Sánchez, Santiago Patricio Clavijo y Diego Miguel Salazar Iza); y, la dirección otorgada no correspondía a la de la provincia en la que vive, ni las firmas son las del accionante (Francisco Bassignana Guevara).
28. Así, en general, en el caso que nos ocupa, según consta en el expediente de origen, en los casos A, B, C, D, F, G, H, I, J, K, L, M y N, OTECEL no cumplió con la debida constatación de identidad de las personas contratantes y, pese a aquello, las registró como aceptantes de sus servicios y productos, según el caso; y, posteriormente procedió con el cobro y facturación de valores, así como con la imputación de deudas, por servicios no contratados y equipos no adquiridos.
29. Por lo expuesto, esta Corte determina que se vulnera el derecho a disponer de bienes y servicios públicos y a elegirlos con libertad cuando no se constata debidamente la identidad de la persona contratante y, pese a ello, se registra su aceptación expresa.

4.2. Respecto de varios de los accionantes de los casos B, C, I, J, L y M,²⁸ ¿se vulneró el derecho a contar con sistemas de atención y reparación, contemplado en el artículos 53 de la Constitución, debido a que OTECEL derivó los reclamos internos presentados a la DPE y no suspendió los efectos de las supuestas deudas impagas durante el reclamo?

30. Dentro de los casos B, C, I, J, L y M, los accionantes que han sido identificados, iniciaron reclamos internos ante OTECEL por cobros, facturación o imputación de deudas por servicios no contratados o equipos no adquiridos, ante lo cual, la compañía les indicó que deben acudir a la DPE para obtener una solución. Además, los efectos de las contrataciones no autorizadas se habrían mantenido vigentes lo cual conllevó, a su vez, a que sean reportados al buró de crédito y a que continúe la ejecución de acciones de cobro en su contra.

²⁸ Tomás Edison Barrionuevo Vaca, Luis Germán Barragán Rodas, Edison Perugachi, Andrés Estuardo Moreno, Diego Miguel Salazar Iza, Juan Carlos Santamaría Guambo, María Teresa Chipantaxi, Pedro Enrique Clavijo Maldonado, Sandra Patricia Paredes Urbina, Francisco Alberto Bassignana Guevara, Gabriel Ignacio Orozco Oquendo, Pablo David Cedillo Gallardo, Manuel Fernando Huilcarema Mendoza, Jorge Luis Caiza Talavera, Víctor Alberto Novoa, José Miguel Cuascota Cuascota, Henry Augusto Betancourt y Carmen Tatiana Galeas Arcos.

31. Por su parte, OTECEL estableció que ante la existencia de conductas delictivas no ejecutadas por la compañía sino por terceros, como la suplantación de identidad, les corresponde a los reclamantes presentar una denuncia ante la Fiscalía. Además, manifiesta que sí existen mecanismos internos de reclamación y prevención y que “ha solucionado caso por caso”.
32. Ante escenarios de afectación a los derechos de los consumidores y usuarios en la provisión de bienes y servicios, el artículo 53 de la Constitución establece: “Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y **poner en práctica sistemas de atención y reparación**” (énfasis añadido). Por lo que, la Constitución reconoce la obligación de quienes prestan servicios y ofertan bienes —incluyendo todo prestador de servicios públicos impropios—, de instaurar sistemas internos para atender las reclamaciones relacionadas a la prestación de servicios.
33. En la misma línea, el tratamiento de datos personales por fuera de lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales habilita al titular de los datos a requerir la suspensión de su tratamiento o su eliminación.²⁹ Como ya se estableció, el

²⁹ Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 19: “Derecho a la suspensión del tratamiento. - El titular tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento la suspensión del tratamiento de los datos, cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes: 1) Cuando el titular impugne la exactitud de los datos personales, mientras el responsable de tratamiento verifica la exactitud de los mismos; 2) El tratamiento sea ilícito y el interesado se oponga a la supresión de los datos personales y solicite en su lugar la limitación de su uso; 3) El responsable ya no necesite los datos personales para los fines del tratamiento, pero el interesado los necesite para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones; y, 4) Cuando el interesado se haya opuesto al tratamiento en virtud del artículo 31 de la presente Ley, mientras se verifica si los motivos legítimos del responsable prevalecen sobre los del interesado. De existir negativa por parte del responsable o encargado del tratamiento de datos personales, y el titular recurra por dicha decisión ante la Autoridad de Protección de Datos Personales, esta suspensión se extenderá hasta la resolución del procedimiento administrativo. Cuando el titular impugne la exactitud de los datos personales, mientras el responsable de tratamiento verifica la exactitud de los mismos, deberá colocarse en la base de datos, en donde conste la información impugnada, que ésta ha sido objeto de inconformidad por parte del titular. El responsable de tratamiento podrá tratar los datos personales, que han sido objeto del ejercicio del presente derecho por parte del titular, únicamente, en los siguientes supuestos: para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones; con el objeto de proteger los derechos de otra persona natural o jurídica o por razones de interés pública importante”.

Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, artículo 15: “Derecho de eliminación.- El titular tiene derecho a que el responsable del tratamiento suprima sus datos personales, cuando: 1) El tratamiento no cumpla con los principios establecidos en la presente Ley; 2) El tratamiento no sea necesario o pertinente para el cumplimiento de la finalidad; 3) Los datos personales hayan cumplido con la finalidad para la cual fueron recogidos o tratados; 4) Haya vencido el plazo de conservación de los datos personales; 5) El tratamiento afecte derechos fundamentales o libertades individuales; 6) Revoque el consentimiento prestado o señale no haberlo otorgado para uno o varios fines específicos, sin necesidad de que medie justificación alguna; o, 7) Exista obligación legal. El responsable del tratamiento de datos personales implementará métodos y técnicas orientadas a eliminar, hacer ilegible, o dejar irreconocibles de forma definitiva y segura los datos personales. Esta obligación la deberá cumplir en el plazo de quince (15) días de recibida la solicitud por parte del titular y será gratuito”.

tratamiento de datos en el contexto analizado incluye el registro y custodia de datos de carácter personal, el registro de la calidad de deudor de una persona, y, el reporte sobre el incumplimiento de obligaciones a terceros. Por lo que, OTECEL como proveedor del servicio y responsable del tratamiento de datos debe brindar atención a las personas que realicen reclamaciones.

34. Lo anterior significa que deben ofrecer mecanismos internos de reclamación, investigación y resarcimiento serios a través de los cuales se puedan recibir, procesar y resolver reclamos relacionados a cobros no autorizados considerando que estos pueden afectar tanto los derechos de los consumidores como el derecho a la protección de datos personales. Para el efecto, tienen derecho para presentar reclamos no solo quienes mantengan una relación contractual con una operadora, sino todo aquel que haya sido perjudicado por un cobro o intento de cobro no autorizado y/o haya sido reportado al buró de crédito como consecuencia de aquello.
35. Como bien estableció la Corte Provincial en la sentencia de 28 de junio de 2019, ante las alegaciones de OTECEL en la audiencia de primera instancia del proceso de origen:³⁰

no se puede aplicar la lógica simple, de que, corresponde a la fiscalía determinar el delito y el responsable de lo que denuncian sus usuarios y consumidores, agregando además irresponsablemente que, sus empleados y proveedores no pueden ser peritos y, detectar el fraude en el servicio de telefonía móvil que solicitan. Más aun utilizar la empresa accionada, a la Defensoría del Pueblo, un ente público, a donde deben ir los afectados por el servicio, para que presenten el reclamo como un “prerrequisito” y regresen con la copia notariada de sus documentos personales, para ahí atender internamente el reclamo con MOVISTAR, y ésta entonces, ahí recién active su plan y estrategia de prevención y remediación de contratación fraudulenta que está afectando a los usuarios y consumidores de sus productos y servicio.

36. Los reclamos ante la DPE o denuncias ante la Fiscalía por la presunta comisión de un delito no eximen a OTECEL, ni a cualquier otro prestador de un servicio público impropio, de conocer y atender los reclamos que le sean presentados. Es decir, OTECEL no podía exigir a los reclamantes, como requisito previo para la tramitación del reclamo, la presentación de una denuncia o requerimiento ante otra institución. La obligación constitucional estatuida en el artículo 53 de la Constitución solo se entenderá cumplida si se han adoptado mecanismos que resulten eficaces para solventar las reclamaciones relativas a afectaciones por cobros relacionados a servicios o equipos que no han sido autorizados, lo cual no se ha evidenciado en la presente

³⁰ En la audiencia pública de 19 de febrero de 2019 celebrada ante la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, OTECEL alegó: “OTECCEL no es Juez ni perito, ni sus funcionarios, para determinar los supuestos delitos [...] no se puede pedir a OTECEL que adivine cuando alguien va a suplantar la identidad, ¿cómo puedo presumir que existe fraude o alguien está incurriendo en un delito contra la fe pública?”.

causa.

37. Es así que, OTECEL vulneró el derecho de los reclamantes identificados de los casos B, C, I, J, L y M a contar con sistemas de atención y reparación, conforme al artículo 53 de la Constitución, al no haber adoptado mecanismos internos de reclamación, investigación y resarcimiento suficientes y adecuados para tramitar las reclamaciones presentadas. En su lugar, OTECEL derivó a los denunciantes a otras instituciones como requisito para tramitar un reclamo, pese a que tiene la obligación constitucional de conocer y dar respuesta a las denuncias que se presenten en su contra. En esa línea, los juzgadores que conocen acciones de protección sobre casos análogos tampoco podrán exigir el agotamiento de un reclamo previo ante otras entidades para resolver la garantía.
38. Además, los reclamantes señalaron que, a pesar del reclamo, el coste económico por el servicio o equipo no contratado, así como la afectación al historial crediticio, fueron asumidos por ellos. Es decir, se ejecutaron acciones tendientes al cobro de los valores económicos objeto de reclamo y se mantuvieron activos los reportes al buró de crédito por falta de pago mientras el reclamo estaba sustanciándose. Lo anterior acarrea consecuencias gravosas derivadas de la falta de diligencia de OTECEL que pueden afectar la economía personal y familiar de los afectados, su historial crediticio e incluso la posibilidad de conseguir “oportunidades comerciales, aún laborales, o incluso, afecta a la libertad de desarrollar actividades económicas”.³¹
39. Así, por ejemplo, estar registrado en el buró de crédito limita el acceso a tarjetas de crédito, préstamos o créditos hipotecarios, como le sucedió a Gabriel Ignacio Orozco Oquendo, quien tras pretender obtener un crédito en una cooperativa tuvo conocimiento de que se encontraba registrado en el buró de crédito por deudas impagas con OTECEL, sin haber otorgado su consentimiento para la contratación. No obstante, al realizar el reclamo interno, OTECEL le indicó que debía acercarse a la DPE y entregar una copia notariada de su cédula para dar trámite a su reclamo. Por lo que, se vio impedido de obtener el crédito que requería como consecuencia de la actuación negligente de la prestadora de servicios de telefonía móvil.
40. En su lugar, OTECEL debió suspender las acciones de cobranza internas o externas de los valores económicos objeto de reclamo, así como el registro de los reclamantes como deudores; y evitar que se mantengan vigentes los reportes al buró de crédito por falta de pago mientras se tramitaban los reclamos internos. Solo así se puede asegurar un proceso de reclamación en el que los afectados no asuman consecuencias que no están obligados a soportar cuando existen indicios de irregularidades en la contratación que deben ser revisados y constatados antes de producir efectos sobre las personas

³¹ Corte Provincial, sentencia de 28 de junio de 2019.

involucradas.

- 41.** Es así que, también se vulnera el derecho a contar con sistemas de atención y reparación cuando se mantienen vigentes los reportes al buró de crédito y se realizan acciones de cobro a pesar de tener conocimiento de la posible existencia de una contratación irregular de servicios o adquisición de equipos, es decir, durante la tramitación de los respectivos reclamos.

5. Conclusiones

- 42.** Por las consideraciones expuestas, esta Corte concluye que:

- 42.1.** Las empresas que brindan el servicio público impropio de telefonía móvil vulneran el derecho a disponer de servicios públicos y a elegirlos con libertad, conforme al artículo 52 de la Constitución, cuando no constatan la identidad y, por ende, la voluntad de la persona contratante de los servicios en cuestión.
- 42.2.** Las empresas que brindan el servicio público impropio de telefonía móvil vulneran el derecho de los consumidores y usuarios de contar con sistemas de atención y reparación, conforme al artículo 53 de la Constitución, cuando no adoptan mecanismos de reclamación, investigación y resarcimiento suficientes y adecuados para tramitar reclamaciones sobre cobros no autorizados; cuando derivan los reclamos a terceros como requisito previo a atenderlos; y, cuando estando en trámite una reclamación interna, realizan acciones de cobranza internas o externas de los valores objeto de reclamo, registran al reclamante como deudor o lo reportan al buró de crédito.
- 42.3.** La vulneración de los derechos constitucionales a disponer de servicios públicos y a elegirlos con libertad, y a contar con sistemas de atención y reparación por parte de empresas que brindan el servicio público impropio de telefonía, pueden ser atendidas a través de una acción de protección. Los juzgadores que conozcan acciones de protección sobre casos análogos no podrán exigir el agotamiento de un reclamo previo ante otras entidades para resolver la garantía.

6. Consideración adicional

- 43.** Visto que los escenarios planteados en este caso evidencian un problema que afecta a los consumidores, esta Corte considera necesario que, de conformidad con el contenido de la presente sentencia, ARCOTEL desarrolle normativa en el ámbito de

sus competencias³² para emitir regulación sobre la verificación rigurosa de la identidad de las personas que contratan el servicio de telefonía móvil o adquieren equipos y los mecanismos de atención y reclamación suficientes y adecuados que deben existir para el trámite de reclamos de los usuarios y consumidores por cobros o intentos de cobro no autorizados. Adicionalmente, la normativa deberá regular las obligaciones de las empresas de telefonía móvil para verificar y determinar el tratamiento de datos personales de los usuarios.

44. Para tal efecto, la ARCOTEL, en el plazo máximo de 6 meses desde la notificación de la presente sentencia, deberá expedir la normativa referida en el párrafo previo; para lo cual deberá coordinar las actuaciones administrativas respectivas con el Ministerio de Telecomunicaciones y contar con la participación de la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos y la Superintendencia de Protección de Datos Personales.

7. Decisión

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

1. Declarar que la presente sentencia no tiene efectos para el caso concreto.
2. Ordenar que, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, en el plazo máximo de 6 meses desde la notificación de la presente sentencia, expida normativa para precautelar los derechos de los consumidores conforme a lo establecido en el párrafo 43 *ut supra*. Para tal efecto, podrá coordinar las actuaciones respectivas con el Ministerio de Telecomunicaciones. Además, la agencia precitada deberá contar con la participación obligatoria de la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos y la Superintendencia de Protección de Datos Personales durante el desarrollo de la normativa.
3. Disponer que, en el término de 15 días a partir de la notificación de la presente sentencia, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, el

³² Ley Orgánica de Telecomunicaciones, artículo 144: “Corresponde a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones: 1. Emitir las regulaciones, normas técnicas, planes técnicos y demás actos que sean necesarios en el ejercicio de sus competencias, para que la provisión de los servicios de telecomunicaciones cumplan con lo dispuesto en la Constitución de la República y los objetivos y principios previstos en esta Ley, de conformidad con las políticas que dicte el Ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. [...] 21. Sustanciar y normar los procedimientos de atención de reclamos por violación a los derechos de los abonados y usuarios de los servicios de telecomunicaciones. [...] 28. Establecer las regulaciones necesarias para garantizar la seguridad de las comunicaciones y la protección de datos personales”.

Ministerio de Telecomunicaciones, la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, la Superintendencia de Protección de Datos Personales y el Consejo de la Judicatura publiquen la presente sentencia por un plazo de 6 meses, en la parte principal de su página web institucional. Las entidades obligadas deberán informar documentadamente del cumplimiento de esta disposición en el término de 5 días posteriores a la finalización del plazo de 6 meses otorgado.

4. Disponer que, en el término de 15 días a partir de la notificación de la presente sentencia, las empresas que brindan servicios de telefonía móvil en Ecuador remitan a todos sus usuarios, a través de un SMS, el siguiente mensaje en el cual se incluya el link de acceso a la sentencia 1068-19-JP/25:

En cumplimiento de la sentencia 1068-19-JP/25, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, las operadoras telefónicas están prohibidas de realizar cobros por servicios o equipos no solicitados y están obligadas a responder de manera oportuna y brindar soluciones eficaces a los reclamos realizados por sus clientes. En caso de no hacerlo, incurrirían en una vulneración a los derechos constitucionales de los usuarios y consumidores conforme a los arts. 52 y 53 de la Constitución que puede ser denunciada ante la Defensoría del Pueblo o tutelada a través de una garantía jurisdiccional.

Las empresas obligadas deberán informar documentadamente a esta Corte del cumplimiento de esta disposición en el término de 5 días posteriores a su ejecución.

5. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

106819JP-79c9b



Caso Nro. 1068-19-JP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 1068-19-JP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 24 de abril de 2025.

VISTOS: Agréguese al proceso los escritos presentados el 19 de febrero y el 19 de marzo de 2025 por OTECEL S.A. (“**OTECCEL**”), y el 10 de marzo de 2025 por la Superintendencia de Protección de Datos Personales. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador aprobó la sentencia 1068-19-JP/25.
2. Mediante escrito de 19 de febrero de 2025, OTECEL interpuso ampliación y aclaración de la sentencia 1068-19-JP/25.
3. El 13 de marzo de 2025, como consecuencia de la renovación parcial de los jueces de la Corte Constitucional, fueron posesionados ante la Asamblea Nacional los nuevos jueces constitucionales Claudia Salgado Levy, José Luis Terán Suárez y Jorge Benavides Ordóñez.

2. Oportunidad

4. En virtud de que la notificación de la sentencia tuvo lugar el 14 de febrero de 2025, y que OTECEL formuló su pedido el 19 de febrero de 2025, de conformidad con el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se verifica que los recursos de aclaración y ampliación fueron interpuestos dentro del término de tres días previsto en dicha norma.

3. Fundamentos

5. En su escrito, OTECEL solicita que se amplíe la sentencia respecto de los siguientes puntos:
 - 5.1. En escrito de 05 de agosto de 2024, OTECEL controvertió la competencia de la Corte Constitucional para emitir jurisprudencia vinculante con efectos generales y abstractos, sin resolver el caso concreto seleccionado. No obstante, la sentencia se refirió a la competencia de manera “escueta” y omitió contestar sus alegaciones pese a que versarían sobre “un punto controvertido y relevante

del caso”. Por lo que, solicita “que se sirvan ampliar la Sentencia, abordando los argumentos presentados por OTECEL, respecto a la falta de competencia de la Corte Constitucional, los cuales fueron ampliamente desarrollados en la Sección II del escrito presentado el 5 de agosto de 2024”.

5.2. En escrito de 05 de agosto de 2024, OTECEL alegó que “la Corte Constitucional no tiene la aptitud institucional para regular ni para definir estándares sobre la contratación a través de medios telemáticos” y aportó información para consideración de este Organismo. Sin embargo, señala que sus alegaciones no habrían sido tomadas en cuenta. Por lo anterior, solicita que “se sirva ampliar la Sentencia y pronunciarse sobre los argumentos desarrollados por OTECEL, en la Sección IV, del escrito de 5 de agosto de 2024”.

6. En segundo lugar, OTECEL solicitó que se aclare la sentencia referida, con relación a:

6.1. Que en el párrafo 12 de la sentencia se indicó que “únicamente se emitirá una sentencia con efectos vinculantes para casos análogos futuros” y no para el caso seleccionado. Sin embargo, en el numeral 4 del decisorio de la sentencia,¹ se ordenó a OTECEL y al resto de empresas que brindan servicios de telecomunicaciones móviles en Ecuador, a cumplir con una medida de reparación integral para el caso concreto; ya que “la difusión de la sentencia y la publicación de un mensaje dirigido a las supuestas víctimas de vulneraciones de derechos constitucionales no es otra cosa que una medida de satisfacción, es decir, un tipo de medida de reparación integral”. Además, sostiene que según el artículo 18 de la LOGJCC, la reparación integral se dirige a las personas que sean las titulares del derecho vulnerado y que el obligado a cumplirla es el responsable de la acción u omisión que provocó la violación de derechos, mas no terceros (que presten el mismo servicio o tengan el mismo giro de negocio) y tampoco abarca a terceros (clientes de otras operadoras que no fueron parte del proceso). Por ende, solicita

¹ La medida ordenada fue la siguiente: “4. Disponer que, en el término de 15 días a partir de la notificación de la presente sentencia, las empresas que brindan servicios de telefonía móvil en Ecuador remitan a todos sus usuarios, a través de un SMS, el siguiente mensaje en el cual se incluya el link de acceso a la sentencia 1068-19-JP/25: En cumplimiento de la sentencia 1068-19-JP/25, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, las operadoras telefónicas están prohibidas de realizar cobros por servicios o equipos no solicitados y están obligadas a responder de manera oportuna y brindar soluciones eficaces a los reclamos realizados por sus clientes. En caso de no hacerlo, incurrirían en una vulneración a los derechos constitucionales de los usuarios y consumidores conforme a los arts. 52 y 53 de la Constitución que puede ser denunciada ante la Defensoría del Pueblo o tutelada a través de una garantía jurisdiccional”.

que se aclare: **i)** si la sentencia contiene o no un pronunciamiento para el caso concreto; y, **ii)** cómo la medida en cuestión “puede ser cumplida por empresas concesionarias del servicio de telecomunicaciones móviles, si estas no fueron parte del proceso, ni como podrían ser receptores del SMS, personas cuyos derechos no fueron tutelados en la garantía jurisdiccional”.

- 6.2.** Que el mensaje de texto ordenado en el numeral 4 del decisorio contiene 592 caracteres. No obstante, “las plataformas tecnológicas mediante las que se emiten los SMS, tienen una capacidad máxima de 150 caracteres”. Por lo tanto, solicita que se aclare:

qué tipo de tecnología es la que la Corte ha estudiado que se pueda utilizar para la emisión del mensaje ordenado, y por tanto, cómo las empresas concesionarias de la prestación servicio de telefonía celular pueden dar cumplimiento a una disposición que es fáctica y técnicamente imposible de implementar con la tecnología existente para la prestación del servicio móvil.

4. Análisis del pedido de aclaración y ampliación

- 7.** El artículo 440 de la Constitución de la República establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.
- 8.** Al respecto, esta Corte Constitucional ha establecido que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro, y la ampliación si este no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que esté permitido modificar la decisión al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia.²
- 9.** En primer lugar, OTECEL solicita que se **amplíe** la sentencia a fin de que esta Corte aborde **(1)** los argumentos presentados respecto de la falta de competencia de la Corte Constitucional, constantes en la Sección II del escrito presentado el 05 de agosto de 2024 y **(2)** los argumentos desarrollados por OTECEL en la Sección IV del mismo escrito.
- 10.** En cuanto al punto **(1)**, una sentencia de revisión puede tener efectos para el **caso concreto** cuando existen violaciones de derechos o daños que deban ser reparados o una

² CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párr. 124.

desnaturalización de la garantía jurisdiccional que afecte los derechos de las partes y deba ser corregida; o, para *casos análogos futuros* cuando no se presentan estos supuestos. Por lo que, esta Corte puede emitir precedentes *a partir de los hechos del caso objeto de revisión*, sin que por ello se afecte lo resuelto en el caso de origen. Bajo esta premisa, de forma expresa, la sentencia, en su párrafo 12, determinó que al no existir una desnaturalización y/o vulneraciones de derechos o daños que deban ser reparados o corregidos, la misma solo tiene efectos para casos análogos futuros. Esto, naturalmente, no implica que el análisis que realiza la Corte deje de partir de los hechos del caso objeto de revisión y los utilice para la emisión y construcción de precedentes vinculantes.³ Por tanto, en la sentencia sí existe un pronunciamiento acerca de la competencia de la Corte para dictar jurisprudencia vinculante sin efectos para la acción de protección de origen y, al no haber una omisión de tratar un punto controvertido, no corresponde ampliar la sentencia.

11. Sobre el punto (2), en la sección IV del escrito de 05 de agosto de 2024, OTECEL presentó “argumentos jurídicos y técnicos a considerar por la Corte para la expedición de estándares generales sobre los mecanismos de contratación telemática en la industria de telefonía celular, relacionados con el caso particular”. Al respecto, esta Corte ha analizado de forma integral los escritos y documentos aportados por las partes dentro del caso 1068-19-JP. No obstante, aquello no implica que esta Corte deba acoger o rebatir de manera individualizada a cada uno de ellos dentro de su sentencia. En esa línea, este Organismo observa que OTECEL cuestiona, en realidad, el razonamiento de la sentencia sobre los argumentos y documentos presentados. En consecuencia, al no existir puntos controvertidos no resueltos que requieran de un pronunciamiento, este pedido es improcedente.
12. En segundo lugar, OTECEL solicita que se *aclare* (3) si la sentencia contiene o no un pronunciamiento para el caso concreto; (4) cómo la medida ordenada en el numeral 4 del decisorio de la sentencia puede ser cumplida por empresas concesionarias del servicio de telecomunicaciones móviles, cuando estas no fueron parte del proceso, y cómo podrían ser receptores del SMS las personas cuyos derechos no fueron tutelados en la garantía jurisdiccional; y, (5) la clase de tecnología analizada por la Corte para la emisión del mensaje de texto ordenado, y por tanto, cómo las empresas concesionarias de la prestación servicio de telefonía celular pueden dar cumplimiento a una disposición que es fáctica y técnicamente imposible de implementar con la tecnología existente.

³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25; 1256-18-JP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 9; [y](#), sentencia 2032-20-JP/25, 09 de enero de 2025, párr. 21.

13. Con relación al pedido (3), tal como se indicó *ut supra*, en el párrafo 12 de la sentencia 1068-19-JP/25 se especificó de forma expresa que esta tiene efectos solo para casos análogos futuros; por lo que, no existe oscuridad que deba ser aclarada.
14. Respecto del punto (4), la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias de revisión que constituyen jurisprudencia vinculante en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección. Ante ello, por el principio de transparencia, las decisiones jurisdiccionales deben ser accesibles para las personas, a fin de que puedan conocer sobre sus derechos y ejercitarlos adecuadamente, y para las instituciones públicas y privadas, con el objeto de evitar vulneraciones y buscar mayor respeto por los derechos constitucionales. De ahí que, en casos como el abordado en la sentencia 1068-19-JP/25, donde se ha desarrollado el contenido de derechos constitucionales de las personas, este Organismo suele ordenar medidas de difusión. En consecuencia, en este caso, al no haberse declarado una vulneración de derechos y no existir medidas de reparación en la sentencia, resulta evidente que la medida ordenada en el numeral 4 del decisorio de la sentencia es exclusivamente una medida de difusión. De modo que, no existe oscuridad que deba aclararse y el pedido es improcedente.
15. Ahora, sobre el punto (5), en el que el solicitante pretende que se le responda la clase de tecnología analizada para ordenar la emisión de un mensaje de texto, porque, a su criterio, sería fáctica y técnicamente imposible ejecutarlo con la tecnología existente, esta Corte recalca que no le corresponde detallar si realizó un análisis exhaustivo sobre las tecnologías que están a disposición de OTECEL o de cualquier otra concesionaria de la telefonía celular, sino dictar la o las medidas de difusión de sus sentencias que considere adecuadas en cada caso. Por lo que, la implementación de medidas tecnológicas apropiadas para ejecutar lo ordenado, recae exclusivamente sobre las operadoras obligadas. En esa línea, cabe mencionar también que las sentencias de la Corte Constitucional son definitivas e inapelables; por lo que, su decisorio no puede ser alterado y debe ser cumplido de modo inmediato y obligatorio por todos sus destinatarios. Así, las empresas que brindan servicios de telefonía móvil deben acatar la orden de difusión y adoptar todas las medidas que sean necesarias para cumplirla, dentro de los mecanismos tecnológicos con los que cuentan. Por lo tanto, el pedido de aclaración deviene en improcedente.
16. Sin perjuicio de lo anterior, mediante escrito de 19 de marzo de 2025, OTECEL informó sobre el cumplimiento de la medida previamente referida, lo cual será evaluado oportunamente en la fase de verificación del cumplimiento de la sentencia.

5. Decisión

17. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación presentado por OTECEL S.A.
2. Recordar que esta decisión, así como la sentencia 1068-19-JP/25, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tienen el carácter de definitivas e inapelables.
3. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordoñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy; y, un voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de abril de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** José Luis Terán Suárez**AUTO 1068-19-JP/25****VOTO SALVADO****Juez constitucional José Luis Terán Suárez**

1. En sesión ordinaria de 24 de abril de 2025 del Pleno de la Corte Constitucional, se aprobó el auto de aclaración y ampliación correspondiente al caso 1068-19-JP. Si bien no fui parte de la mayoría que dictó la sentencia recurrida, emito el presente voto salvado por disentir de la decisión adoptada en el auto, en tanto considero que subsistían aspectos sustantivos que ameritaban una aclaración por parte del Organismo.
2. En primer lugar, considero que resultaba indispensable que la Corte aclarara el alcance de su competencia en los fallos de revisión, en particular en lo relativo a la delimitación entre el caso concreto objeto de análisis y la eventual extensión de efectos a casos futuros. Esta precisión era necesaria debido a la aparente oscuridad en la sentencia recurrida. Tal como lo advirtió el peticionario, OTECEL, en la decisión 1068-19-JP/25 se afirma expresamente que “únicamente se emitirá una sentencia con efectos vinculantes para casos análogos futuros”, lo cual excluye, en principio, a los casos seleccionados para revisión. No obstante, en la parte resolutive se ordenan medidas específicas dirigidas a la parte accionada en los procesos de origen. Esta aparente contradicción genera confusión y oscuridad respecto del verdadero alcance del fallo, lo cual, a mi juicio, justificaba una aclaración por parte de la Corte.
3. Sin perjuicio de lo anterior, considero que la necesidad de aclaración trascendía al caso concreto. En efecto, la Corte tiene el deber legal e institucional de precisar el alcance de sus atribuciones en sede de revisión, no solo para dotar de coherencia interna a sus decisiones, sino también para garantizar el derecho a la seguridad jurídica y un principio trascendental como lo es el de legalidad. Aclarar los efectos y límites de las sentencias de revisión no solo fortalece la legitimidad de este órgano, sino que también asegura una actuación previsible para los sujetos procesales, así como el cumplimiento del orden constitucional.
4. Asimismo, considero que era fundamental que la Corte ampliara su razonamiento respecto de los estándares que estableció para la contratación a través de medios telemáticos, particularmente en lo relativo al fundamento jurídico que sustenta dicho razonamiento. Esta aparente omisión no solo resulta relevante para la parte accionada, OTECEL, sino

también para todas las operadoras de telecomunicaciones, dado que la sentencia 1068-19-JP/25 tiene efectos vinculantes en casos análogos futuros.

5. Esta ampliación no solo habría garantizado el derecho de la parte accionada a conocer los fundamentos de la decisión, sino que también habría representado un ejercicio de autorreflexión institucional para la Corte, en torno a los límites de su competencia en sede de revisión. Una fundamentación, en ese sentido, permitiría trazar con mayor precisión la frontera entre el desarrollo de estándares jurisprudenciales y la eventual invasión del ámbito reservado al legislador o a los privados cuando se trata de cuestiones contractuales.
6. Por lo expuesto, me aparto de la decisión de la mayoría del Pleno, ya que considero que sí se debió aceptar la aclaración y ampliación respecto de los temas desarrollados en este voto particular.



Firmado electrónicamente por:
**ROMAN JOSE LUIS
TERAN SUAREZ**
Validar únicamente con FirmaEC

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, anunciado en el auto de la causa 1068-19-JP, fue presentado en Secretaría General el 28 de abril de 2025, mediante correo electrónico a las 10:23; y, ha sido procesado conjuntamente con el auto.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Sentencia 76-20-IS/25****Jueza ponente:** Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 01 de mayo de 2025

CASO 76-20-IS**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA 76-20-IS/25**

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción presentada por el presunto incumplimiento de las medidas dictadas en el marco de una acción de protección, debido a que este Organismo ratificó el archivo de dicho proceso en la sentencia 21-22-IS/24 y por lo tanto, carece de objeto.

1. Antecedentes procesales**1.1. De la acción de protección 23201-2019-02136**

1. El 12 de julio de 2019, Eduardo Vinicio Gonzáles Andrade, en su calidad de gerente general de GEMADEMSA S.A. (**“accionante”**), entidad que ejerce la representación legal de la empresa Hidalgo e Hidalgo Sociedad Anónima (**“empresa”** o **“HeH”**), presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (**“GAD de Santo Domingo”**).¹ El proceso fue signado con el número 23201-2019-02136.
2. El 18 de julio de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Santo Domingo (**“Unidad Judicial”** o **“juez ejecutor”**) rechazó las medidas cautelares por ser

¹ En la demanda, el accionante indicó que, el 23 de abril de 2019, la empresa suscribió un contrato con el GAD de Santo Domingo para la ampliación a cuatro carriles de la carretera Alóag-Santo Domingo tramo Unión del Toachi-Santo Domingo. Dicho contrato debía cumplirse en el plazo de veinticuatro meses. El 21 de mayo de 2019, el GAD de Santo Domingo emitió la resolución GADPSDT-PREF-JNG-2019 mediante la cual dispuso la suspensión de la obra. El 28 de junio de 2019, el GAD de Santo Domingo emitió la resolución JNG-PREF-2019-095, mediante la cual dio por terminado el contrato entre las partes. El accionante alegó que dicha suspensión y posterior terminación vulneraron los derechos de la empresa a la seguridad jurídica, a la libertad de contratación y trabajo. Según el accionante, la relación contractual no se habría cumplido y solicitó que se ordene al GAD de Santo Domingo que se ejecute la obra de construcción de la carretera. Como medida cautelar, requirió que se reanude de forma inmediata la ejecución del convenio, se paguen las planillas presentadas por avance de obra, se ordene el pago del anticipo y que se disponga la obtención del “financiamiento necesario para la ejecución de la obra contratada” ante el Banco de Desarrollo del Ecuador (**“BDE”**).

improcedentes al no evidenciarse “el *fumus boni iuris*, ni lo que respecta *al periculum in mora* [...]”.²

3. El 29 de julio de 2019, la Unidad Judicial rechazó la acción de protección.³ Frente a esta decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación.
4. El 29 de agosto de 2019, Henry Andrés Ayala Avellán, sin indicar su comparecencia como representante del Consorcio Tsáchila, presentó un *amicus curiae* en la causa, dando a conocer a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala Provincial**”) sobre una acción de protección anterior, en la cual se habría resuelto de forma favorable para su representada.⁴
5. El 13 de septiembre de 2019, la Sala Provincial, en voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia del juez *a quo*, declaró la vulneración de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica y dejó sin efecto las resoluciones GADPSDT-PREF-JNG-2019 y JNG-PREF-2019-095.
6. Frente a esta decisión, el GAD de Santo Domingo, el *amicus curiae* y el accionante interpusieron recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron respondidos el 10 de octubre de 2019.
7. El 16 de octubre de 2019, el GAD de Santo Domingo y el *amicus curiae* presentaron escritos solicitando la aclaración. El 17 de octubre de 2019, tales escritos fueron respondidos recordándoles que ya se habían presentado los recursos y que los mismos habían sido atendidos y, por lo tanto, la presentación de nuevos escritos era improcedente.

² *Fumus bonis iuris*: Apariencia de buen derecho. *Periculum in mora*: Peligro en la demora.

³ La Unidad Judicial rechazó la acción después de realizar un análisis de la presunta vulneración de derechos e indicó lo siguiente: “Por lo que la acción de protección no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en la vía ordinaria, especialmente para demandar actos de administración como los que se derivan de la especie”.

⁴ La acción de protección con medidas cautelares fue presentada el 27 de abril de 2019 por Henry Andrés Ayala Avellán, en calidad de procurador común del Consorcio Tsáchila en contra del GAD de Santo Domingo, la cual tuvo la adjudicación del Contrato de Obra para la ampliación a cuatro carriles de la carretera Aloag-Santo Domingo, tramo Unión del Toachi-Santo Domingo fase 1 de forma inicial. Dicha adjudicación fue dejada sin efecto por el GAD de Santo Domingo de forma unilateral mediante resolución GADPSDT-R-AMF-2019-010. Como resultado de la acción de protección el 17 de diciembre de 2019 la Sala Provincial en voto de mayoría, confirmó la decisión emitida en primera instancia, en la cual se dejó sin efecto la terminación unilateral del Contrato de Obra para la ampliación a cuatro carriles de la carretera Aloag-Santo Domingo, tramo Unión del Toachi-Santo Domingo fase 1 (contenida en la resolución GADPSDT-R-AMF-2019-010), por lo que el contrato con el Consorcio Tsáchila seguiría vigente. Proceso 23281-2019-01799.

8. El 16, 20 y 29 de enero de 2020, la Procuraduría General del Estado (“PGE”), el accionante y el GAD de Santo Domingo presentaron acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia de apelación del proceso 23201-2019-02136.⁵

1.2. De la etapa de ejecución de la acción de protección 23201-2019-02136

9. El 23 de octubre de 2019, el accionante envió un escrito al juez de la Unidad Judicial en el que solicitó “conceder [al GAD de Santo Domingo] el término de quince días, bajo prevenciones de ley, para que ordene el reinicio de los trabajos relacionados con el Contrato de Obra para la ampliación a cuatro carriles de la carretera Aloag-Santo Domingo, tramo Unión del Toachi-Santo Domingo fase 1, suscrito el 23 de abril de 2019”.
10. El 24 de octubre de 2019, la Unidad Judicial emitió un auto en el que ordenó al GAD de Santo Domingo que cumpla lo ordenado en la sentencia emitida por la Corte Provincial en el término de quince días, delegó a la Defensoría del Pueblo (“DPE”) “el seguimiento del cumplimiento de referida sentencia” y ordenó que dicha entidad le remita un informe periódico cada quince días sobre dicho cumplimiento.
11. El 20 de enero de 2020, después de la presentación de varios escritos de parte de HeH mediante los cuales impulsó el cumplimiento y demostró su inconformidad con la actuación de la Unidad Judicial y del GAD de Santo Domingo, el juez executor emitió un auto de archivo de la causa dado que consideró cumplida la sentencia.⁶ Frente a lo anterior, el accionante solicitó la revocatoria del auto con el argumento de que no se había cumplido la sentencia. Dicha solicitud fue negada el 5 de febrero de 2020, mediante auto, frente a lo cual el accionante interpuso recurso de apelación.

⁵ Caso 133-20-EP. El 4 de junio de 2020, las tres demandas de acción extraordinaria de protección presentadas por la PGE, el GAD de Santo Domingo y la empresa HeH en contra de la sentencia de segunda instancia dentro del proceso 23201-2019-02136, fueron inadmitidas por la Corte Constitucional. Con respecto a la demanda presentada por la empresa, la misma fue inadmitida por falta de legitimación activa. Sobre la demanda del GAD de Santo Domingo, la misma fue inadmitida por haber sido presentada de forma extemporánea. Sobre la demanda de la PGE, la misma fue inadmitida dado que no se cumplieron los criterios de admisibilidad contemplados en el artículo 62 de la LOGJCC.

⁶ El juez consideró lo siguiente: “[P]or todo lo expuesto, analizadas las tablas procesales, se verifica que la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas efectivamente dejó sin efecto la Resolución contenida en el oficio N° GADPSDT-PREJ-JNG-2019-0004 de fecha 21 de mayo del 2019, por la que se notifica a [...] la Compañía Hidalgo e Hidalgo, la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra [...] del contrato suscrito el 23 de abril del 2019 entre el [GADP]; y, así mismo dejó sin efecto también, la Decisión contenida en el Oficio N° JNG-PREF-2019-095 de fecha 28 de junio del 2019.- Lo cual fue corroborado por el Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia [de la DPE] [...].- Ergo, se dio estricto cumplimiento por parte de[l] [GAD de Santo Domingo] a lo dispuesto en la sentencia emitida [sic] por la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (con fecha viernes 13 de septiembre de 2019, las 10h01) [...]”.

12. El 24 de junio de 2020, la Sala Provincial en voto de mayoría declaró la nulidad del auto de archivo y ordenó la devolución del proceso al juez ejecutor.⁷
13. El 2 de septiembre de 2020, el juez ejecutor nuevamente declaró el archivo de la causa, por encontrar que la sentencia se encontraba cumplida. El accionante solicitó la revocatoria de dicho auto, lo que fue negado el 7 de septiembre de 2020.
14. El 9 de septiembre de 2020, el accionante interpuso un recurso de apelación en contra del auto de 7 de septiembre de 2020. Dicho recurso fue admitido a trámite y el proceso fue remitido a la Corte Provincial el 17 de septiembre de 2020.⁸
15. El 10 de septiembre de 2020, el accionante presentó de forma directa ante este Organismo una acción de incumplimiento para exigir el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial. La causa fue signada con el número 76-20-IS.
16. El 27 de noviembre de 2020, el accionante insistió ante el juez ejecutor en que la consecuencia lógica de dejar sin efecto los actos administrativos era que la misma pueda continuar con los trabajos y que “no hay otra forma de ejecutar la sentencia [...] que no sea disponiendo el reinicio inmediato de los trabajos que fueron indebidamente suspendidos”.
17. El 9 de diciembre de 2020, el juez ejecutor reiteró el archivo de la causa.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

18. Tal como se desprende del párrafo 15 *supra*, el 10 de septiembre de 2020, el accionante presentó de forma directa ante este Organismo una acción de incumplimiento con

⁷ La Sala Provincial estimó que: “[...] de la información contenida en el escrito presentado el día martes 16 de junio del 2020 [...] por la compañía Hidalgo & Hidalgo en el que se hace conocer que se ha dispuesto el archivo de la causa, bajo el falso argumento de que la accionada ha dado cumplimiento a la sentencia [...] que afecta derechos reconocidos en la misma. La Sentencia del Tribunal de Justicia Constitucional, tiene que ser ejecutada integralmente, en el auto de archivo no aparece información relativa a derechos que también han sido reconocidos; sin embargo, el Juez de primer nivel ha dispuesto su archivo, sin percatarse del contexto general de la resolución asumida por el superior. El Art. 9 del Código Civil prevé que los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención. Por esta consideración y con ese fundamento legal, el Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, de oficio declara la nulidad del auto de archivo dictado por el Juez de origen”.

⁸ El 16 de noviembre de 2020, la Corte Provincial, en voto de mayoría, indicó que no podía pronunciarse sobre el nuevo recurso de apelación porque el mismo no estaba previsto en la ley.

respecto a la sentencia de la Sala Provincial, la cual fue signada con el número 76-20-IS.

19. De igual forma, esta Corte Constitucional constata que el 21 de febrero 2022, Johana Yadira Núñez García y Polivio Franklin Flores Jarrín, en sus calidades de prefecta y procurador síndico del GAD de Santo Domingo, presentaron ante este Organismo una acción de incumplimiento por la antinomia entre las sentencias emitidas en los procesos de acción de protección 23281-2019-01799⁹ y 23281-2020-05251.¹⁰ El caso fue signado con el número 21-22-IS.
20. El 13 de febrero de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa 76-20-IS y dispuso: (i) notificar al accionante y al GAD de Santo Domingo para que en el término de cinco días presenten un informe motivado sobre el presunto incumplimiento; (ii) notificar al juez de la Unidad Judicial para que en el término de cinco días presente su informe motivado con respecto al presunto incumplimiento y sobre las acciones realizadas para la ejecución de la sentencia, asimismo, solicitó que se remita el expediente del proceso; y, (iii) notificar a la PGE y a la DPE del cantón Santo Domingo.
21. El 22 de febrero de 2023, HeH, presentó el informe motivado requerido por la jueza sustanciadora.

⁹ Acción de protección referenciada en el párrafo 4 *supra* iniciada por el Consorcio Tsáchila.

¹⁰ Proceso 23281-2020-05251. El 2 de octubre de 2020, la empresa HeH inició una segunda acción de protección con solicitud de medidas cautelares, en contra del GAD de Santo Domingo. La empresa presentó la acción de protección en contra de una segunda terminación unilateral del contrato. El 29 de octubre de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón de Santo Domingo en la emisión de la sentencia escrita, indicó en su sentencia que, aunque la Corte Provincial en la sentencia en el proceso 23201-2019-02136 no dispuso “continuar con la construcción de la ampliación a cuatro carriles de la carretera [...] así como tampoco prohíbe que el [GAD de Santo Domingo] pueda nuevamente, cumpliendo con el ordenamiento jurídico vigente, realizar la terminación unilateral del contrato”. Frente a dicha decisión, la empresa HeH interpuso recurso de apelación. El 12 de mayo de 2021, la Corte Provincial de Santo Domingo, en voto de mayoría, aceptó la apelación interpuesta y aceptó la acción de protección. En consecuencia, ordenó dejar sin efecto el oficio que había, por segunda vez, notificado la terminación unilateral del contrato con HeH. El 10 de junio de 2021, el GAD de Santo Domingo presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Corte Provincial, la cual fue signada con el número 1681-21-EP. La misma fue inadmitida el 5 de agosto de 2021 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. Desde el 22 de junio de 2021, la empresa HeH inició varias actuaciones procesales para el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial, lo cual a su criterio implicaba la “consecuencia lógica” de que HeH reinicie los trabajos para la construcción de la obra vial. El 27 de abril de 2022, el juez ejecutor de la causa archivó el proceso al considerar que, al dejar sin efecto el oficio tal como se dictó en la sentencia de la Corte Provincial, el GAD de Santo Domingo había cumplido con la medida.

22. El 24 de febrero de 2023, el GAD de Santo Domingo presentó su informe motivado con respecto a la acción de incumplimiento. El 28 de febrero de 2023, la PGE señaló casillero judicial para las notificaciones que correspondan.
23. El 1 de marzo de 2023, la Unidad Judicial remitió los expedientes requeridos en el auto de avoco. De igual forma, en la misma fecha, presentó el informe motivado con respecto al cumplimiento de lo ordenado en el proceso.
24. El 21 de septiembre de 2023, la jueza ponente solicitó a la Sala Provincial que remita los expedientes del caso *sub judice*. El 10 de octubre de 2023, la Sala Provincial cumplió con dicho requerimiento.
25. El 14 de noviembre de 2024, este Organismo emitió sentencia en la causa 21-22-IS, en la cual declaró la antinomia jurisdiccional entre las tres acciones de protección: 23281-2019-01799, 23281-2020-05251 y 23201-2019-02136 (objeto de esta acción), por lo que dispuso el archivo de las dos primeras y ratificó el archivo de la causa objeto de esta acción de incumplimiento.¹¹

2. Competencia

26. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

27. El accionante alega que la sentencia de 13 de septiembre de 2019 emitida por la Corte Provincial ha sido incumplida. En la misma, la judicatura ordenó lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta por procedente el recurso de apelación interpuesto por el ciudadano Eduardo Vinicio González Andrade, en la calidad en la que comparece, revoca la sentencia dictada por el Juez de primer nivel, declara vulnerados los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica garantizados en los Arts. 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador y el Art. 95 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, deja sin efecto la Resolución contenida en el oficio N° GADPSDT-PREJ-JNG-

¹¹ El 24 de abril de 2025, el GAD de Santo Domingo ingresó un escrito, solicitando a la Corte que desestime la acción, puesto que en la sentencia 21-22-IS/24 se declaró la antinomia jurisdiccional y se “dispuso su archivo definitivo”.

2019-0004 de fecha 21 de mayo del 2019, por la que se notifica al ingeniero Damián Molina Bernal, Apoderado Especial de la Compañía Hidalgo e Hidalgo, la suspensión de la ejecución contractual y los trabajos de obra que se deriven del objeto contractual AMPLIACION A CUATRO CARRILES DE LA CARRETERA ALOAG SANTO DOMINGO, TRAMO UNION DEL TOACHI-SANTO DOMINGO FASE 1, del contrato suscrito el 23 de abril del 2019 entre el GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y su representada, hasta nueva disposición, deja sin efecto también, la Decisión contenida en el Oficio N° JNG-PREF-2019-095 de fecha 28 de junio del 2019, suscrito por la Prefecta del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, Abg. Johana Nuñez, por el que se le hace saber al Ingeniero Damián Molina Bernal, Apoderado Especial de Hidalgo e Hidalgo, la decisión del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, de terminar por mutuo acuerdo el Contrato N° CDTU-GADPSDT-01-2019, celebrado con su Apoderada, por las razones imprevistas de índole económica descritas en el presente documento y en el informe del Administrador del Contrato de Obra suscrito el 23 de abril del 2019 entre el GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y la Compañía Hidalgo e Hidalgo para la AMPLIACION A CUATRO CARRILES DE LA CARRETERA ALOAG SANTO DOMINGO, TRAMO UNION DEL TOACHI-SANTO DOMINGO FASE 1. No procede el pago de reparación integral a la Compañía Hidalgo e Hidalgo por los eventuales daños ocasionados con la suspensión del Contrato; sin embargo, se reconoce el derecho de reclamar el pago por los trabajos realizados, hasta la fecha en que se dispuso la suspensión de los mismos. Se aclara que el Tribunal se ha pronun-ciado [sic] exclusivamente sobre los actos referidos en el considerando CUARTO de esta resolución.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

28. El accionante alega que, “a primera vista”, se podría concluir que la sentencia dictada por la Corte Provincial se cumpliría solamente con dejar sin efecto los actos administrativos GADPSDT-PREJ-JNG-2019-0004 de 21 de mayo de 2019 y JNG-PREF-2019-095 de 28 de junio de 2019. Sin embargo, señala que “es necesario analizar el efecto jurídico que tiene dicha sentencia, de acuerdo a su totalidad e integralidad”.
29. A su parecer, la “consecuencia lógica” de la sentencia era que la empresa pueda continuar con la construcción de la obra vial:

[...] el contrato celebrado entre las partes se encuentra en plena vigencia, es decir, se debe continuar con su ejecución, pues lo que impedía su normal desarrollo y cumplimiento quedó sin efecto por disposición de la Corte Provincial, siendo así, la consecuencia lógica es que la relación contractual siga desenvolviéndose conforme a los términos del convenio suscrito entre las partes.

30. Sin embargo, relata que el GAD de Santo Domingo se ha negado al reinicio de las obras, lo que a su criterio implica que la sentencia en sí no surtió efecto alguno dado

que el GAD de Santo Domingo se vale de otro acto administrativo—la terminación unilateral del contrato, esta vez por falta de financiamiento— para seguir incumpliendo la sentencia.

31. De igual forma, ataca un informe presentado por la DPE en el proceso en el cual se indicaba que se había cumplido con la sentencia dado que no tomó en cuenta su versión y solo intervino el GAD de Santo Domingo por lo que “nos preguntamos en dónde queda el derecho de ser escuchado y de intervenir en el trámite [...]”.
32. Alega que el GAD de Santo Domingo ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y como pretensión, solicita que la Corte Constitucional determine el incumplimiento de la sentencia de 13 de septiembre de 2019 emitida por la Sala Provincial, y que se ordene que las cosas vuelvan a su estado anterior y se continúe con la ejecución normal del contrato. Asimismo, solicita que este Organismo realice una audiencia y destituya a los funcionarios demandados por el incumplimiento de la decisión judicial en análisis.

4.2. Argumentos de la Unidad Judicial

33. En su informe, la Unidad Judicial detalla las actuaciones que ha realizado para la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Provincial. De esta forma, destaca que, después de varias actuaciones, el 2 de septiembre de 2020 encontró que se dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia y archivó el proceso. Sin embargo, destacó que el accionante solicitó la revocatoria de dicho auto ya que, a su decir, el cumplimiento de la sentencia significaría que se ordene que la empresa continúe con la ejecución del contrato y la obra. Dicha solicitud fue negada por “ilegal e improcedente” y se ratificó el auto de archivo.
34. Adicionalmente, señala que el accionante apeló el auto que negó la revocatoria. Relata que dicha apelación fue conocida por la Corte Provincial, la cual resolvió que se debía devolver el proceso al juez de primer nivel dado que se habría remitido el proceso “de forma indebida”.
35. De igual forma, indica que, el 27 de noviembre de 2020, la empresa insistió nuevamente que la Unidad Judicial ordene que se reinicie el trabajo, “pues en el supuesto no consentido de negar sin fundamento esta petición, me veré obligado a presentar la denuncia correspondiente por manifiesta negligencia [...]”. Frente a lo anterior, la Unidad Judicial refiere que lo solicitado no forma parte de la sentencia

dictada por la Corte Provincial ya que ordenar que se reinicie el trabajo por parte de la empresa HeH “[violenta] la inmutabilidad de la sentencia ejecutoriada”.

36. La Unidad Judicial señala que la empresa ha insistido en varias ocasiones que se disponga la continuación de los trabajos, ante lo cual la Unidad Judicial insiste en la inmutabilidad de la sentencia y las negativas que ha emitido en respuesta a los pedidos de la empresa. Por lo anterior, indica que la sentencia se encuentra cumplida y que la petición de la empresa es improcedente.

4.3. Argumentos del GAD de Santo Domingo

37. Por su parte, el GAD de Santo Domingo relata los antecedentes del contrato celebrado con la empresa HeH e informa a la Corte Constitucional de las tres acciones de protección que existen con respecto a la obra vial.
38. Asimismo, informa que la Unidad Judicial archivó el proceso y que por lo tanto “la demanda de incumplimiento planteada por la compañía [...] carece de sustento jurídico”. De igual forma indica que la empresa ha presentado una demanda contra el GAD de Santo Domingo ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo por controversias en materia de contratación pública, por lo que la empresa “acepta implícitamente que ya nada tiene que reclamar en la acción de protección cuyo incumplimiento indebidamente alega”.

5. Cuestión previa

39. Este Organismo ha señalado que la acción de incumplimiento existe para proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.¹²
40. Esta Corte observa que la acción de incumplimiento está relacionada con la acción de protección 23201-2019-02136, la cual fue analizada como parte de una antinomia jurisdiccional en la sentencia 21-22-IS/24.
41. Por lo tanto, la Corte considera pertinente referirse a lo decidido en dicha sentencia previo a pronunciarse sobre el incumplimiento alegado por la HeH.

¹² CCE, sentencia 1-18-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 17; sentencia 23-17-IS/23, 01 de febrero de 2023, párr. 32; y, sentencia 35-19-IS/23, 7 de julio de 2023, párr.14.

42. En este sentido, la Corte observa que en la sentencia 21-22-IS/24, se analizó la antinomia jurisdiccional entre las sentencias resultantes de las acciones de protección: (i) 23281-2019-01799 iniciada por el Consorcio Tsáchila, (ii) 23201-2019-2136 y (iii) 23281-2020-05251, iniciadas por la empresa HeH, con respecto al contrato para realizar la obra vial de la carretera Alóag-Santo Domingo, tramo: unión del Toachi-Santo Domingo fase 1.
43. En dicha sentencia, esta Magistratura analizó las medidas de las tres sentencias frente a lo cual concluyó que existía antinomia entre las tres decisiones, por lo que determinó que:

En consecuencia, esta Corte identifica una antinomia jurisdiccional en las decisiones alegadas como contradictorias. Según la jurisprudencia de este Organismo, cuando se determina la existencia de una antinomia jurisdiccional corresponde decidir cuál de las sentencias deberá prevalecer, en este caso, la acción de protección 1 [23281-2019-01799]. Sin embargo, la Corte constata, prima facie, que las actuaciones dispuestas en la fase de ejecución podrían contener medidas contrarias al ordenamiento jurídico. En tal razón, cuando se identifican medidas que contravienen el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia de este Organismo ha dispuesto el archivo de los procesos de origen.¹³

44. Por lo anterior, la Corte estimó necesario analizar las modulaciones efectuadas en la fase de ejecución de las sentencias en los procesos identificados. Con respecto a la acción de protección objeto de esta garantía, este Organismo encontró que:

De lo anotado, la Corte observa que existieron solicitudes por parte de HeH que pretendían el reinicio de las obras a su favor, lo cual no fue dispuesto en la sentencia. En ese sentido, aunque los jueces ejecutores archivaron la causa, al considerar que las medidas dispuestas en sentencia se habrían cumplido, la Corte anota que se resolvieron recursos inoficiosos cuya finalidad era la resolución favorable de los pedidos de HeH. Sin embargo, estas solicitudes que pretendían contravenir el ordenamiento jurídico, en la presente causa, no fueron concedidas. Inclusive, pese a los incidentes en la fase de ejecución de la sentencia, **este Organismo verifica que acción de protección 2 [23201-2019-2136] se encuentra archivada. Es decir, el efecto del archivo de la referida causa trae como consecuencia que no haya asunto alguno pendiente de ejecutar.** [énfasis añadido]

45. Por lo tanto, esta Corte ratificó el archivo de la causa.¹⁴ En consideración de lo anterior, se determina que la sentencia 21-22-IS/24 ya se pronunció sobre la sentencia objeto de esta garantía y encontró que esta se encuentra archivada y que por efecto de este archivo ya no existe asunto pendiente de ejecutar.

¹³ CCE, sentencia 21-22-IS/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 105.

¹⁴ CCE, sentencia 21-22-IS/24, 14 de noviembre de 2024, decisorio 4: “Ratificar el archivo del proceso 23201-2019-02136”.

46. Por lo anterior, esta Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por el accionante, dado que en la sentencia 21-22-IS/24 se ratificó el archivo de la acción de protección en la que se emitió la sentencia objeto de esta acción; de manera que no existen medidas cuyo cumplimiento deba ser verificado por este Organismo. Por lo tanto, no existe materia sobre la cual esta Magistratura deba pronunciarse, puesto que las medidas ordenadas en la sentencia 13 de septiembre de 2019 emitida por la Sala Provincial se consideraron cumplidas y se ratificó el archivo de la causa en la que fue emitida.
47. En consecuencia, esta acción de incumplimiento carece de objeto y corresponde que esta Corte desestime la acción sin realizar mayores consideraciones.

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 de incumplimiento **76-20-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura 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 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 01 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7620IS-7db99



Caso Nro. 76-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes doce de mayo 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 161-24-IS/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 01 de mayo de 2025

CASO 161-24-IS

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

SENTENCIA 161-24-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento al verificar que todas las medidas de reparación ordenadas en la sentencia cuyo cumplimiento se exige se encuentran cumplidas.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de febrero de 2023, Lilia Eugenia Molina Iglesias (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Troncal (“**GAD La Troncal**” o “**entidad demandada**”) y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, impugnó el memorando 2022-0264-DPM, el cual identificó un error en la aprobación de los planos de fraccionamiento de la actora y, como consecuencia, le negó el otorgamiento de una línea de fábrica. La actora arguyó que el presunto error yacía en que la entidad demandada habría autorizado el fraccionamiento de un terreno contiguo al suyo a favor de un tercero, mediante el cual, “hace desaparecer una calle” que era colindante con su terreno. Por consiguiente, sostuvo que el GAD La Troncal habría lesionado sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la igualdad, a la propiedad y a la tutela judicial efectiva, por lo que pretende que la entidad demandada “emita una nueva línea de fábrica” que respete su propiedad y los bienes comunes. El proceso fue identificado con el número 03281-2023-00081.
2. En sentencia de 28 de febrero de 2023, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón La Troncal (“**juez ejecutor**”) aceptó la acción de protección. El GAD La Troncal interpuso recurso de apelación. En sentencia de 10 de mayo de 2023, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.
3. Conforme la razón de 06 de junio de 2023, el juez ejecutor informó a las partes procesales la recepción del proceso. El 08 de diciembre de 2023, el GAD La Troncal comunicó al juez ejecutor el cumplimiento integral de la sentencia de 28 de febrero de 2023 al otorgar

la línea de fábrica correspondiente al lote de terreno de propiedad de la actora. En consecuencia, el juez ejecutor declaró el archivo del proceso el 11 de diciembre de 2023. Mediante escrito de 12 de diciembre de 2023, la actora informó al juez de ejecución que la línea de fábrica otorgada es “anti técnica”, ya que incurría en errores que lesionaban intereses públicos y privados. De este modo, alegó que en primer lugar se “debería aperturar la vía que se encuentra aprobada, para luego conceder una nueva línea de fábrica”. Por consiguiente, solicitó que se revoque la providencia de 11 de diciembre de 2023.

4. El 26 de diciembre de 2023, el juez ejecutor revocó la providencia de archivo. Adicionalmente, estableció que el GAD La Troncal habría inducido a un error al juez ejecutor. Por ello, conminó al cumplimiento de la sentencia, ordenó que se remitan copias a Fiscalía por un posible cometimiento de un delito, e impuso una multa diaria y compulsiva en contra de la entidad demandada. Mediante escrito de 27 de diciembre de 2023, el GAD La Troncal informó que la actora pretendía cambiar el contenido de la sentencia. Arguyó que es responsabilidad del propietario de una lotización otorgar a la municipalidad la infraestructura básica y vías de acceso. Por consiguiente, el GAD La Troncal concluyó que la actora actúa con mala fe, ya que pretende que la apertura de la vía en su lotización se realice con recursos públicos, cuando en realidad, es responsabilidad del propietario de la lotización.
5. El juez ejecutor delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento de la sentencia el 29 de diciembre de 2023. Mediante escrito de 02 de enero de 2024, la actora reprochó la afirmación realizada por el GAD La Troncal, ya que la vía pública sería colindante con su lotización, pero no formaría parte de la misma. El 05 de enero de 2024, el juez ejecutor revisó los linderos y accesos correspondientes a la lotización objeto de la acción de protección. Concluyó que en el sur y en el este se limitan con calles públicas de 80.26 y 20.00 metros respectivamente. Por lo que, ordenó que el GAD La Troncal cumpla con su sentencia.¹ El 08 de enero de 2024, el GAD La Troncal interpuso recurso de apelación en contra del auto de 05 de enero de 2024, mismo que fue negado el 18 de enero de 2024. En consecuencia, el GAD La Troncal interpuso un recurso de hecho de la negativa de su recurso de apelación, mismo que fue concedido por el juez ejecutor el 25 de enero de 2024. Por lo que, se remitió el proceso a la Corte Provincial.
6. Mediante providencia de 29 de agosto de 2024, la Sala Provincial declaró improcedente el recurso de hecho referido en el párrafo anterior, llamó la atención al juez ejecutor por otorgar un recurso improcedente y devolvió el proceso al juez ejecutor.

¹ Mediante escrito de 15 de enero de 2024, la actora solicitó el cumplimiento de la sentencia al juez ejecutor.

7. El 13 de septiembre de 2024, la actora solicitó el cumplimiento de la sentencia y requirió que el juez ejecutor remita el expediente a Fiscalía por el cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. El 16 de septiembre de 2024, el juez ejecutor ordenó a la entidad demandada el cumplimiento de la sentencia.
8. El 19 de septiembre 2024, el GAD La Troncal informó que el 13 de noviembre de 2023, la Jefatura de Control Urbano informó a la actora y “otorgó la línea de fábrica, hecho que fue aceptado por la legitimada activa”.² Asimismo, sostiene que la actora cometió abuso de derecho por lo siguiente: “utiliza la vía constitucional para hacer incurrir a vuestra autoridad en un terrible error al ordenar la apertura de una vía utilizando la maquinaria y personal municipal que constituyen recursos públicos”. Por ello, sostiene que el GAD La Troncal cumplió con la sentencia al haber otorgado la línea de fábrica y que, en caso de defectuoso cumplimiento, se remita el expediente a la Corte Constitucional para el inicio de una acción de incumplimiento.
9. Mediante escrito de 27 de septiembre de 2024, la actora afirmó que el propio GAD La Troncal autorizó una solicitud de construcción para su terreno, mismo que tiene dos calles públicas al ser un lote esquinero. En el lindero sur, consta una calle pública en 80,28 metros y 10 metros de ancho. Mientras que, en el lindero este, consta una calle pública en 20 metros. Sin embargo, la línea de fábrica otorgada por el GAD La Troncal en cumplimiento de la sentencia de 28 de febrero de 2023 “hace desaparecer la calle lateral en una extensión de 80,28 metros por 10 de ancho y en su lugar, aprueban la lotización a un señor Pinos”. Por consiguiente, concluyó que la sentencia de 28 de febrero de 2023 no se ha cumplido ya que la línea de fábrica debe contar con la “vía aperturada al lindero al costado suroeste”. Finalmente, solicitó que se “envíe copias correspondientes a la Corte Constitucional por incumplimiento”.
10. Conforme a los antecedentes expuestos, el juez ejecutor inició una acción de incumplimiento de sentencias ante la Corte Constitucional a petición de la actora.³ Su informe fue recibido en esta Corte el 06 de noviembre de 2024. Mediante auto de 15 de noviembre de 2024, el juez Alí Lozada Prado solicitó a las partes procesales que se

² Informe de 05 de noviembre de 2023.

³ Providencia de 07 de octubre de 2024: “Por lo antes expuesto, dando paso a la compareciente conforme expresamente faculta el numeral 2 del Art. 164 de la [LOGJCC]: [...] remita el expediente a la Corte Constitucional para que se ejerzan las acciones pertinentes en contra de los legitimados pasivos, dentro del término que manda la norma citada, previo a lo cual pondrá la causa al suscrito para elaborar el informe que señala la ley”.

pronuncien sobre el incumplimiento de la sentencia de 28 de febrero de 2023 (“**sentencia cuyo cumplimiento se exige**”).

2. Competencia

- 11.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

- 12.** La sentencia cuyo cumplimiento se exige confirmó:

ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, este Juzgador resuelve lo siguiente: 10.2.- Aceptar la acción de protección constitucional instaurada por LILIA EUGENIA MOLINA IGLESIAS, en contra del [GAD La Troncal]; [...] 10.4.- Como medidas de reparación integral, se dispone: 10.4.1.- Que la entidad accionada, a través del departamento correspondiente inmediatamente proceda a otorgar la línea de fábrica con relación al lote de terreno de propiedad de la legitimad activa [sic], signado con el Código catastral 56-10-15-53-047; 10.4.2.- Con la finalidad de que no se vuelvan a repetir estos hechos, se dispone oficiar a la Contraloría General del Estado, con la finalidad que, de ser pertinente revisen todos los fraccionamientos referentes a LOTIZACIÓN Y/O URBANIZACIÓN, que fueran aprobados por la administración de actual del GAD La Troncal, verificando si se ha cumplido con la normativa existente o en su defecto presenten las recomendaciones que el caso amerite, a fin de que este Cantón La Troncal, siga creciendo de manera ordenada y en armonía con los Derechos del Buen Vivir consagrados en nuestra Constitución.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Lilia Eugenia Molina Iglesias

- 13.** Mediante escrito de 26 de noviembre de 2024, la actora informó en lo principal que:

[H]asta la presente fecha el legitimado pasivo lo único que ha realizado es pretender evadir su responsabilidad pidiendo y actuando con total desconocimiento del derecho, con el único fin de tapar los actos de violaciones legales y constitucionales ocasionados mediante actos corruptos que sin lugar a duda han perjudicado no solo a mi persona sino a todo un colectivo social del cantón La Troncal provincia del Cañar, ya que al haber dispuesto que un bien público como es la calle que se encontraba aperturada y lastrada se la haga desaparecer para beneficiar a un tercero incurriendo en un delito de peculado y más responsabilidades [sic],

circunstancias como estas señor juez constitucional es muy común en nuestro querido cantón La Troncal.

4.2. GAD La Troncal

14. Mediante escrito de 19 de noviembre de 2024, el GAD La Troncal informó a la Corte sobre el cumplimiento de la sentencia de 28 de febrero de 2023. En lo principal, sostuvo:

El GAD Municipal mediante escritos presentados en fechas 19 y 24 de septiembre y 09 de octubre de 2024, ha continuado demostrando que la sentencia se encuentra ejecutada y que el presente caso debe archivarse, sin embargo, señores jueces de la Corte Constitucional, lo que ha ocurrido en el presente proceso constitucional de Acción de Protección [sic] seguida por la señora Lilia Eugenia Molina Iglesias, es que se ha buscado alterar la sentencia emitida por el juez de primera instancia y ratificada por la Corte Provincial del Cañar, que ordenaba a nuestra representada a emitir una Línea de Fábrica al predio signado con el Código catastral 56-10-15-53-047, lo que fue efectivamente cumplido en fecha 13 de noviembre del año 2023, pero se pretende que sin fundamento legal alguno el GAD Municipal haciendo uso de recursos públicos aperture una vía en un predio privado, situación que es contraria a toda norma de derecho, pues se busca un beneficio personal a costa de una institución pública, algo que se encuentra expresamente prohibido en nuestra legislación y más aún cuando en ninguna instancia un juez lo ha ordenado.

4.3. Del juez ejecutor

15. El juez ejecutor, en su informe, recapituló los antecedentes del proceso de ejecución y concluyó lo siguiente:

Por cuanto, de la documentación y de los escritos presentados por los legitimados pasivos, como por la legitimada activa, se evidencia que documentalmente se entendería que se ha cumplido con el mandato de la sentencia dictada dentro de la causa que nos ocupa, esto es otorgar la línea de fábrica conforme a los linderos y dimensiones constantes tanto en la escritura, así como en los planos que fueran aprobados y se encuentran registrados en el departamento correspondiente del GAD Municipal [sic], esto es de un lote de terreno esquinero; más de la realidad se colige que, en el lindero donde documentalmente existe una calle, la misma no se encontraría habilitada por que pertenece a una lotización adjunta (FRACCIONAMIENTO APROBADO DESPUES DER HABER APROBADO EL FRACCIONAMIENTO DONDE SE ENCUENTRA EL PREDIO MATERIA DE LA PRESENTE CAUSA) [sic]; es más los legitimados pasivos manifiestan que se estaría utilizando la justicia constitucional para la apertura de una vía, manifestando nuevamente que han cumplido con entregar la línea de fábrica a la legítima activa, pero que no pueden ordenar la apertura de una vía utilizando maquinaria y personal municipal; es decir en papel otorgan una línea de fábrica sobre un bien inmueble esquinero, es decir aquel que tiene dos vías de accesos seguidas como linderos, pero en la realidad dicho predio cuenta con una vía de acceso; por lo que una vez más se estaría tratando de inducir a un error al juzgador. Hasta la actualidad no se entiende como [sic] el GAD Municipal, aprueba lotizaciones con vías de

acceso, y las modifica eliminando dichas vías, para aprobar nuevas lotizaciones, sin ningún tipo de control técnico o de alguna autoridad Municipal, causando este tipo de problemas a sus administrados.

5. Cuestión previa

16. Los artículos 163 y 164 de la LOGJCC establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento y especialmente enfatizan que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”. En consecuencia, solo “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

17. De conformidad al párrafo 10 *supra*, la presente causa ingresó a la Corte por parte del juez ejecutor a petición de la parte actora. En relación con este supuesto, la sentencia 103-21-IS/22 estableció que el inicio de una acción de incumplimiento por parte del juez ejecutor a petición de los accionantes exige:

17.1. Promover el cumplimiento de la decisión ante la jueza o juez de ejecución;

17.2. Que la persona afectada solicite al juzgador o la juzgadora de ejecución que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión; y,

17.3. El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia.⁴

18. La Corte concluye que se encuentra cumplido el primer requisito, debido a que la actora promovió el cumplimiento de la sentencia ante el juez de ejecución, conforme se desprende de los párrafos 3, 5, 7 y 9 *supra*. El segundo requisito también se cumplió en el presente caso porque la actora activó la acción de incumplimiento al solicitar al juzgador el inicio de la acción conforme se aprecia en el párrafo 9 *supra*. Mientras que, respecto del tercer requisito, la Corte constata los siguientes hechos:

18.1. La Unidad Judicial expidió su sentencia el 28 de febrero de 2023. La Sala Provincial ratificó la sentencia de primera instancia, el 10 de mayo de 2023.

⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 30, 31 y 35.

- 18.2.** El proceso fue archivado el 11 de diciembre de 2023. No obstante, en virtud de la petición realizada por la accionante, el auto de archivo fue revocado y, en consecuencia, continuó el proceso de ejecución.
- 18.3.** Conforme se aprecia en la síntesis de los párrafos 4, 5 y 7 *supra*, el juez ejecutor realizó diversas acciones para lograr el cumplimiento de la sentencia. Ordenó el cumplimiento de la sentencia por parte de la entidad demandada, impuso multas diarias y compulsivas en su contra y ofició a Fiscalía para que inicie los procesos penales correspondientes.
- 18.4.** Finalmente, se aprecia que el proceso en ejecución se dilató aproximadamente 5 meses, hasta que la Sala Provincial resuelva un recurso de hecho improcedente, conforme se observa en los párrafos 4 y 6 *supra*.
- 19.** Por consiguiente, desde la emisión de la sentencia de primera instancia (23 de febrero de 2023 hasta la petición de inicio de la acción de incumplimiento (27 de septiembre de 2024) han transcurrido más de 18 meses. Además, las medidas de reparación no revisten de una especial complejidad que justifique su demora, por lo que, parecería razonable que la entidad demandada haya cumplido con la sentencia durante este plazo.⁵ Por ende, el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo se realizó cuando ya transcurrió un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional.
- 20.** En definitiva, se verifica el cumplimiento de todos los requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento –especificados en el párrafo 17 *supra*– para que la Corte emita pronunciamiento de fondo.

6. Planteamiento del problema jurídico

- 21.** En primer lugar, la Corte recuerda que el objetivo de la acción de incumplimiento de sentencias es verificar el cumplimiento de las medidas establecidas en la sentencia impugnada. A través de esta acción no se pueden modificar ni solicitar nuevas medidas de reparación.⁶ Motivo por el cual, la Corte no se pronunciará sobre las otras alegaciones de la entidad demandada que no constan en las medidas de reparación.

⁵ En similares términos, CCE, sentencias 89-24-IS/24, 24 de octubre de 2024, párr. 23; y, 98-23-IS/25, 14 de febrero de 2025, párr. 32.

⁶ CCE, sentencia 107-23-IS/24, 09 de mayo de 2024, párr. 28.

22. En segundo lugar, la Corte recuerda que, en virtud del carácter subsidiario de esta acción, la Corte “no podría ejecutar medidas de reparación distintas a las ordenadas por los jueces constitucionales de instancia, de forma que, si las partes del proceso de origen consideran que sus pretensiones no han recibido oportuna respuesta, podrían emplear medios de impugnación previstos en la normativa procesal, como son el recurso de aclaración y ampliación”.⁷ En consecuencia, la Corte tampoco se pronunciará sobre las alegaciones de la actora que no constan en las medidas de reparación.
23. Finalmente, la Corte verifica que la sentencia cuyo cumplimiento se exige contiene las siguientes medidas de reparación:
- 23.1. La primera dispone: “que la entidad accionada, a través del departamento correspondiente inmediatamente proceda a otorgar la línea de fábrica con relación al lote de terreno de propiedad de la legitimad [sic] activa, signado con el Código catastral 56-10-15-53-047”.
- 23.2. La segunda dispone:
- Oficiar a la Contraloría General del Estado, con la finalidad que, de ser pertinente revisen todos los fraccionamientos referentes a LOTIZACIÓN Y/O URBANIZACIÓN [sic], que fueran aprobados por la administración de actual del GAD La Troncal [sic], verificando si se ha cumplido con la normativa existente o en su defecto presenten las recomendaciones que el caso amerite, a fin de que este Cantón La Troncal, siga creciendo de mara ordenada y en armonía con los Derechos del Buen Vivir consagrados en nuestra Constitución.
24. En relación con la medida de reparación sintetizada en el párrafo 23.1 *supra*, la Corte verificará su cumplimiento al tenor del siguiente problema jurídico. El GAD La Troncal **¿cumplió con la medida de reparación dispuesta en el decisorio 10.4.1 de la sentencia de 28 de febrero de 2023?**
25. Ahora bien, respecto de la segunda medida de reparación ordenada en la sentencia en el apartado 10.4.2 y sintetizada en el párrafo 23.2 *supra*, la Corte verifica que la misma se cumple con la emisión de los oficios correspondientes. Es decir, la medida de reparación es de mera actividad atribuible directamente a la judicatura, sin que medie la comprobación de un resultado. Sobre este punto, los oficios correspondientes fueron enviados el 07 de junio de 2023, conforme consta a hojas 155 y 156 del expediente a la Contraloría General del Estado. Por consiguiente, la Corte verifica que la medida se encuentra cumplida, sin que haya la necesidad de formular un problema jurídico concreto.

⁷ CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 57.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. El GAD La Troncal ¿cumplió con la medida de reparación dispuesta en el decisorio 10.4.1 de la sentencia de 28 de febrero de 2023?

26. Esta medida de reparación consistía en que el GAD La Troncal otorgue una línea de fábrica con relación al lote de terreno con código catastral 56-10-15-53-047.
27. Al respecto, esta Corte verifica que el GAD La Troncal, en fecha 08 de diciembre de 2023 presentó ante el juez ejecutor documentación que demuestra que la sentencia se encontraba ejecutada en su totalidad, de conformidad con el memorando 2023-2272-CUM suscrito por el arquitecto Ricardo Andrade, jefe de Control Urbano de la municipalidad. El memorando, en la parte pertinente y que consta a fojas 159 del expediente establece textualmente:

En atención a la solicitud planteada por la Sra. Lilia Eugenia Molina Iglesias accedo a informar que la petición por parte de la Unidad Judicial [...] se realizó a su totalidad, donde textualmente expresa que se otorgue la línea de fábrica al predio con clave catastral 56-10-15-53-047 procedente de fraccionamiento aprobado ubicado en el Centro Poblado Cochancay. [...].

28. Asimismo, esta Corte verifica que la accionante reprocha que la línea de fábrica “borra” una vía pública que habría sido previamente autorizada por parte de la misma entidad accionada. Es decir, la accionante reconoce que el GAD La Troncal otorgó una línea de fábrica de su predio, sin embargo, aduce que la línea de fábrica es incorrecta al “hacer desaparecer una calle”. Motivo por el cual, según el criterio de la actora, el GAD La Troncal debe, incluso con recursos públicos, conceder dicha vía que fue previamente autorizada por la entidad. Sobre este punto, el GAD La Troncal afirma, reiteradamente, que la medida de reparación consistía en conferir una línea de fábrica de su predio, pero no establecía que se debía construir dicha vía pública. Del mismo modo, la entidad accionante alegó que la actora, a través de su petición, no solo que desconoce la normativa sustantiva sobre fraccionamiento y autorización urbanística, sino que también indujo a error al juez ejecutor ya que su petición contraviene expresamente los artículos 424⁸ y

⁸ COOTAD, artículo 424: “Área verde, comunitaria y vías. - En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público. Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento

470⁹ del COOTAD. Ambas normas señalan que son los propietarios de los predios fraccionados donde existe una autorización urbanística quienes son los encargados de dotar de infraestructura básica y vías de acceso.

- 29.** Ahora bien, la Corte realiza las siguientes apreciaciones. En primer lugar, se confirma que el decisorio de la sentencia cuyo cumplimiento se exige únicamente se limitó a ordenar, como medida de reparación, que el GAD La Troncal otorgue en favor de la accionante una línea de fábrica en relación con su predio.
- 30.** En segundo lugar, conforme obra en el expediente y como lo acepta la actora, esta medida de reparación ya se encuentra cumplida.
- 31.** En tercer lugar, el punto de discrepancia que la accionante presenta a la Corte proviene de la interpretación que la accionante da a la medida de reparación, ya que, desde su perspectiva, la entidad accionada debía respetar el fraccionamiento previo. Y, consecuentemente, otorgar la calle que ya fue autorizada de manera contigua a su terreno, sin poder autorizar un nuevo fraccionamiento de ese espacio en favor de un tercero. No obstante, esta discrepancia no nace de la medida de reparación cuyo cumplimiento se exige y el fundamento de la acción se sustenta principalmente en la inconformidad de la accionante en relación con el cumplimiento de la medida de reparación.¹⁰ Por lo tanto, la Corte se encuentra impedida de pronunciarse sobre dichas alegaciones en la presente acción, ya que exceden el ámbito de la acción de incumplimiento conforme a las razones que constan en el párrafo 22 *supra*.

8. Decisión

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

comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio”.

⁹ COOTAD, artículo 470: “Fraccionamiento y reestructuración. - El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas”.

¹⁰ CCE, sentencia 69-18-IS/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 20.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **161-24-IS**.
2. **Declarar** que las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de 28 de febrero de 2023 se encuentran cumplidas.
3. **Devolver** el expediente a la judicatura de origen.
4. Notifíquese y publíquese y archívese.



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

Validar únicamente con FirmaEC

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 01 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16124IS-7d994



Caso Nro. 161-24-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves ocho de mayo 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 2162-18-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

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

CASO 2162-18-EP

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

SENTENCIA 2162-18-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección propuesta por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Aquello, tras evidenciar que transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por efectuar un análisis de fondo del recurso en fase de admisión.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El señor Carlos Andrés Coronel Endara, procurador judicial de la compañía PRODUCTOS AVON ECUADOR S.A., impugnó la resolución SENAE-SENAE-2017-0257-RE de 5 de abril de 2017, emitida por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”).¹ La causa se signó con el número 17510-2017-00307.
2. El 7 de mayo de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”), aceptó la demanda planteada por PRODUCTOS AVON ECUADOR S.A. y dejó sin efecto la resolución impugnada, así como la rectificación de tributos JCP1-2015-0024-D001. Tras ello, la compañía accionante interpuso recurso de aclaración, mismo que se negó en auto de 17 de mayo de 2018.
3. Inconforme con la sentencia emitida por el Tribunal Distrital, el SENAE interpuso recurso de casación.
4. En auto de 19 de julio de 2018, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer**”) resolvió inadmitirlo.

¹ En la resolución impugnada se declaró sin lugar el reclamo administrativo número 007-2017, en consecuencia, se confirmó la rectificación de tributos JCP1-2015-0024-D001 en la que se determinaron diferencias en la declaración realizada por la compañía por USD 11 929 939,45.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 17 de agosto de 2018, la abogada Fernanda Inga Carabajo, procuradora judicial del director general del SENAE (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra del auto de 19 de julio de 2018, que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el SENAE (“**auto impugnado**”).
6. El 21 de mayo de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa se sorteó al exjuez Enrique Herrería Bonnet.
7. En auto de 29 de mayo de 2019, el exjuez sustanciador de la causa concedió a la entidad accionante el término de cinco días para que aclarara y completara su demanda.
8. El 6 de junio de 2019, la entidad accionante dio cumplimiento a lo establecido en el párrafo 7.
9. Esta acción fue admitida a trámite el 18 de julio de 2019 por el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez, y el exjuez Enrique Herrería Bonnet.
10. El 21 de septiembre de 2021, el exjuez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corriera traslado a la parte accionada para que presentara su informe de descargo, el cual se presentó el 24 de septiembre de 2021.
11. El 17 de enero de 2022, PRODUCTOS AVON ECUADOR S.A remitió un escrito dentro de la causa.²
12. El 18 de marzo de 2025, tras la renovación parcial de la Corte Constitucional y mediante sorteo electrónico, el caso le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
13. El 1 de abril de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

14. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley

² En su escrito cuestionó que el SENAE propusiera la acción extraordinaria de protección, ya que estima que solo persiguió dilatar los procesos sentenciados dentro de un juicio de índole tributario.

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

15. La entidad accionante estima que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación, así como el derecho a la tutela judicial efectiva.
16. Precisa que no existe motivación en el auto impugnado porque el conjuez efectuó un examen sobre “la fundamentación del recurso, inclusive realiza un análisis de las normas que se consideraron infringidas”, pese a que aquello no era parte de su competencia en la correspondiente fase procesal. Al respecto, indica que el conjuez refirió:

Que del informe pericial de Carlos Iturralde Malo, conforme el audio de la audiencia de juicio, se establece que la información con la que cuenta la Aduana se refiere a los reportes de ventas de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 y que la rectificación se basó en los reportes de ventas proporcionados por la actora; que, entonces, el mismo detalle de las ventas netas, es la misma información entregada por el contribuyente en sede administrativa.

17. De la misma manera considera que se vulneró el derecho referido porque el conjuez expresó que:

[...] es claro que la argumentación del recurrente en su escrito de interposición, refiere más bien al análisis que el Tribunal de instancia hace a los hechos que sirven de sustento a la aplicación de la norma; es decir, a la fundamentación que el juzgador realiza a la valoración de las pruebas aportadas en el proceso judicial; lo cual, obviamente no corresponde a la causal quinta, por cuanto ella hace relación a yerros relativos a la violación de normas jurídicas sustantivas, pues en la causal que corresponde al cargo, se presumen que no existen yerros relativos a la valoración de las pruebas.

18. Lo citado anteriormente, a criterio de la entidad accionante, corresponde a un análisis “interpretativo del fondo de lo expuesto por mi representada para considerar que lo que se busca es valorar pruebas sin tomar en cuenta el cumplimiento de las formalidades señaladas en la ley”.
19. Igualmente, indica que se transgredió la garantía de la motivación porque respecto de la causal de falta de aplicación del artículo 8 letra c) del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio el conjuez expresó que:

En la especie, el cargo refiere a la falta de aplicación de una norma; falta que en esencia se refiere a la omisión, a la ausencia de traer al caso en examen del fallador, la norma jurídica que corresponde a los hechos, esto es, a la verdad material que arrojan los antecedentes fácticos derivados de las pruebas aportadas y valoradas por el Juez; mas, el propio recurrente refiere textos parciales del fallo recurrido en los cuales la sentencia dictada por el Tribunal de instancia refiere a la norma jurídica supuestamente infringida, lo cual hace concluir que en el caso el fundamento en el que se basa el recurrente es contradictorio al de falta de aplicación de una norma sustantiva y más bien se orienta a una alegación de su descuerdo con lo decidido por el Tribunal Distrital en la sentencia recurrida, cuya intencionalidad se reflejaría en la necesidad de reexaminar la prueba aportada que refiere el mismo casacionista.

20. El SENA estima que lo anterior transgredió la garantía de la motivación porque el conjuer simplemente se centró en que “la norma fue referida en la sentencia recurrida”; sin embargo, “para sostener que la causal de falta de aplicación alegada por mi representada no era procedente, debió indicar en qué parte de la sentencia recurrida se aplicó el artículo 8 letra c) del Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio”.
21. Sobre la defensa y la tutela judicial efectiva, precisa que se vulneraron estos derechos porque al haberse excedido en sus competencias, el conjuer impidió que el recurso de casación superara la fase de admisibilidad y se procediera a su sustanciación y resolución.
22. Asimismo, sostiene que se vulneró la motivación porque el conjuer transcribió un texto que no fue formulado por el casacionista, a saber:

[...] cuestión que no es considerada por el *aquo* en su sentencia, cuando atribuye al concepto de dato objetivo y cuantificable con la supuesta falta de metodología del cálculo del que supuestamente adolece el acto administrativo, análisis que hace a sabiendas de que, el acto impugnado es la resolución que atiende el reclamo administrativo efectuado a la rectificación de tributos practicada, sin indicar si dicha conclusión a la que arriba en la parte resolutive de la sentencia la hace por una posible falta de motivación del acto administrativo, o, por el ejercicio del control de legalidad del acto impugnado o su antecedente, cuestiones que son notorias en la decisión judicial ahora recurrida mediante este recurso.

23. Señala que el conjuer precisó los requisitos que debían cumplir los cargos alegados para que se admitiera el recurso, así, estimó que estos “efectivamente fueron incorporados por el casacionista”. De esta manera, transcribe las alegaciones del recurso de casación para concluir que “[c]omo se demuestra, los requerimientos formales para interponer el recurso se encuentran cumplidos [...]”.
24. A continuación, indica que en su recurso alegó que el Tribunal Distrital no aplicó la disposición jurídica pertinente en cuanto a la prueba presentada, en consecuencia,

anota que fue equivocada la decisión del conjuéz de inadmitir el cargo porque no pretendió un nuevo análisis probatorio.

25. Cuestiona que el conjuéz desechara la causal de falta de aplicación de una norma porque, a su criterio, “en ninguna norma legal se indica que la referencia del artículo infringido en la sentencia recurrida, (sic) suprime la posibilidad de presentar (sic) recurso por dicha causal”. Igualmente, porque el conjuéz inobservó el artículo 270 del COGEP en la fase de admisión. Por lo tanto, se violentó simultáneamente su derecho a la seguridad jurídica y a la motivación.
26. Por los argumentos expuestos en la demanda, la entidad accionante establece como pretensión que esta Corte declare la violación de sus derechos constitucionales y que, como medidas de reparación, (i) deje sin efecto el auto impugnado, (ii) retrotraiga el proceso al momento de la expedición del auto de inadmisión y (iii) que un nuevo conjuéz conozca y resuelva la admisibilidad del recurso.

3.2. De la parte accionada

27. En su informe de descargo, el conjuéz Patricio Secaira Durango se refirió a cada una de las causales invocadas por el casacionista y los motivos de su inadmisibilidad.
28. Sobre la alegación del número 5 del artículo 268 del COGEP, señaló que la entidad accionante no estableció con claridad la errónea interpretación de la letra b) del artículo 2 de la Resolución 846 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571. En cuanto a la alegada falta de aplicación de la letra c) del artículo 8 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, advirtió que el casacionista no evidenció la falta de aplicación de la norma.
29. Respecto a la causal tercera del artículo 268 del COGEP, invocada en el recurso de casación, el conjuéz precisó que no cumplió con los requisitos mínimos para que se configure su admisión. En particular, advirtió que “no se hace relación a lo pedido en la demanda, a las excepciones ni a lo resuelto en el fallo atacado [...]”.
30. Concluyó que en el auto impugnado analizó los aspectos formales de las causales invocadas y motivó cada uno de los yerros en los que incurrió el recurso de casación.

4. Planteamiento del problema jurídico

31. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y

los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.

32. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.³ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica, que permitan a este Organismo analizar la alegada vulneración de derechos.⁴
33. La entidad accionante afirma que el conjuuez efectuó un examen sobre “la fundamentación del recurso”, por lo que, se habría excedido de sus competencias en la fase de admisión, al realizar un examen de fondo del escrito de casación. En virtud de ello, transgredió la garantía de la motivación (párrafos 16-18). Con base en el mismo hecho argumenta que también se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y la garantía a la defensa, pues al haberse excedido de sus funciones en dicha fase procesal impidió que su recurso fuese conocido (párrafo 21). De lo anterior se evidencia que existen cargos claros y completos, pues la entidad accionante señala que se violentaron sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y defensa, así como a la tutela judicial efectiva (primer requisito) porque el conjuuez excedió sus competencias en la fase de admisión y examinó el fondo de su recurso de casación (fundamento fáctico), lo que trajo como consecuencia que su recurso no superara la fase de admisibilidad y se procediera a su sustanciación (justificación jurídica).⁵
34. Ahora bien, aunque la entidad accionante invoca la vulneración de la tutela judicial efectiva y a las garantías de la motivación y defensa, conforme se anota en el párrafo precedente, esta Corte ha establecido que los cargos relacionados con una extralimitación de funciones por parte de los conjueces de la Corte Nacional de Justicia, al conocer un recurso de casación, deben ser analizados a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derecho de las partes,⁶ por lo que el análisis de dichos cargos será reconducido a dicha garantía. En

³ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁵ Esta Corte Constitucional ha precisado que para identificar un argumento claro se debe verificar que este tenga (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”. Ver, CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

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

consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El conjuetz vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque efectuó un análisis del fondo en lugar de examinar los requisitos formales del recurso de casación?**

35. En cuanto a los cargos sobre la garantía de la motivación sintetizados en los párrafos 19, 20 y 22 no se evidencia un argumento mínimamente completo que permita su análisis incluso tras un esfuerzo razonable. Lo anterior ocurre porque la entidad accionante se limita a mostrar su desacuerdo con la decisión del conjuetz, pues aquel sostuvo que la norma presuntamente inaplicada sí formó parte del razonamiento del Tribunal Distrital y, por ende, no se cumplió con la causal de casación de falta de aplicación de una norma (párrafos 19 y 20). Asimismo, la entidad accionante refiere que el conjuetz transcribió un texto que no se formuló en su recurso de casación, pero no identifica cómo aquello transgredió la garantía de la motivación (párrafo 22).
36. Continuando, este Organismo identifica que los cargos contenidos en los párrafos 23-25 no poseen una argumentación jurídica mínimamente completa⁷ que permita un pronunciamiento. Esto, toda vez que los argumentos se agotan la corrección de la decisión, cuestión que es ajena a la acción extraordinaria de protección. Por lo tanto, este Organismo, incluso tras realizar un esfuerzo razonable,⁸ estima que no es posible analizar las vulneraciones alegadas.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. **¿El conjuetz vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque efectuó un análisis de fondo en lugar de examinar los requisitos del recurso de casación?**

37. La Constitución determina que una de las garantías del debido proceso consiste en el “cumplimiento de normas y derechos de las partes”.⁹
38. Este Organismo ha dilucidado que la garantía referida es impropia, lo que implica que no configura por sí sola un supuesto de vulneración al debido proceso -entendido como principio-, sino que se relaciona con una remisión a las reglas de trámite que prevé la legislación procesal. En ese sentido, la conculcación de la garantía de cumplimiento

⁷ Esta Corte Constitucional ha precisado que para identificar un argumento claro se debe verificar que este tenga (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”. Ver, CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

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

⁹ Constitución del Ecuador, artículo 76 numeral 1.

de normas y derechos de las partes requiere la verificación de dos requisitos: (i) la violación de una regla de trámite y (ii) la transgresión del principio del debido proceso como consecuencia de la inobservancia de la regla.¹⁰ Por lo tanto, para poder apreciar si existe una vulneración al derecho analizado, esta Corte ha indicado que: “además de verificarse una violación de una regla de trámite,¹¹ será necesario comprobar la lesión de un derecho constitucional atribuible a la inobservancia de dicha regla”.¹²

39. Igualmente, esta Corte ha precisado que la garantía a recurrir no es absoluta, pues posee una naturaleza estrictamente procesal y de configuración legislativa. Es por ello que, la interposición de recursos debe cumplir con las formalidades y requisitos determinados en la legislación en tanto resulten constitucionalmente aceptables.¹³
40. Ahora bien, el análisis del recurso de casación se compone de dos fases: admisión y sustanciación. La fase de admisión implica que un conjuer de la Corte Nacional de Justicia verifique el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación, de conformidad con el artículo 270 del COGEP.
41. La entidad accionante refiere que el conjuer vulneró su derecho, ya que se extralimitó en sus funciones dentro de la fase de admisión, pues efectuó un análisis del fondo de la controversia en lugar de constatar el cumplimiento de los requisitos formales para su admisión. Por cuestiones de claridad en el análisis, se examinará cada causal invocada por el casacionista (la entidad accionante) y el examen del conjuer.
42. **Como primer cargo de su recurso de casación**, la entidad accionante alegó la causal quinta¹⁴ sobre errónea interpretación de la letra b) del artículo 2 de la Resolución 846 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571.¹⁵ Ante esto, el conjuer explicó los requisitos que debían cumplirse para que dicho cargo supere la fase de admisibilidad:

¹⁰ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 07 de octubre de 2020, párr. 27.

¹¹ Acerca de las reglas de trámite, como desarrollo del derecho al debido proceso, la Corte ha establecido que están “contempladas en las normas adjetivas, toda vez que son aquellas las que regulan la forma en que las autoridades judiciales participan de la jurisdicción, y el trámite que deben observar los distintos procesos que dichas autoridades conocen”. *Ibid.*, párr. 17

¹² CCE, sentencia 546-12-EP/20, 08 de julio de 2020, párrs. 23.1- 23.5; y 2543-16-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 17.

¹³ CCE, sentencia 1061-12-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 33.

¹⁴ COGEP, “Art. 268.- Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos: [...] 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto”.

¹⁵ La norma en cuestión dispone lo siguiente: “Artículo 2. Definiciones. - Para efecto de la aplicación de las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre Valoración de la OMC, en la decisión 571 y en el presente Reglamento, se adoptan las siguientes definiciones, como complemento de las ya contenidas en dicho acuerdo: [...] b) Datos Objetivos y Cuantificables. - Aquellos que pueden demostrarse con elementos de hecho físicos, tales como, documentos escritos o medios magnéticos. Son susceptibles de cálculos matemáticos y/o de verificación”.

[...] [se debe] determinar, cuál es la norma jurídica sustantiva que ha sido usada por el juzgador de instancia, cuál es la interpretación que de esa norma ha hecho el juzgador; debiendo asimismo señalar cómo debió ser interpretada correctamente la norma sustancial; y, desde luego, le corresponde demostrar la incidencia y la trascendencia del vicio en la decisión del juzgador.

43. Posterior a ello, comprobó que el casacionista sí identificó la norma que fue interpretada de forma errónea y también explicó por qué dicha norma fue empleada en la sentencia recurrida por el Tribunal Distrital como exige la causal de casación.¹⁶ Tras esto, consideró que el recurso de casación explicó:

[...] que los datos a los que esta se refiere debe ser información documental plasmada en cifras o números que aparecen en documentos y con los cuales es factible realizar cálculos y/o verificaciones, que recae en la propia información proporcionada por el importador al momento del requerimiento de la Administración Aduanera; es decir esa información es objetiva no basada en suposiciones o criterios subjetivos; que ese es el sentido real de la norma infringida. Que del informe pericial de Carlos Iturralde Malo, conforme el audio de la audiencia de juicio, se establece que la información con la que cuenta la Aduana se refiere a los reportes de ventas de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 y que la rectificación se basó en los reportes de ventas proporcionados por la actora; que, entonces, el mismo detalle de las ventas netas, es la misma información entregada por el contribuyente en sede administrativa; "cuestión que no es considerada por el *aquo* (sic) en su sentencia, cuando atribuye al concepto de dato objetivo y cuantificable con la supuesta falta de metodología del cálculo del que supuestamente adolece el acto administrativo, análisis que hace a sabiendas de que, el acto impugnado es la resolución que atiende el reclamo administrativo efectuado a la rectificación de tributos practicada, sin indicar si dicha conclusión a la que arriba en la parte resolutive de la sentencia la hace por una posible falta de motivación del acto administrativo, o, por el ejercicio del control de legalidad del acto impugnado o su antecedente, cuestiones que son notorias en la decisión judicial ahora recurrida mediante este recurso". Hace hincapié, para demostrar el yerro, que en la sentencia se hace relación al cuadro No. 19 de la rectificación de tributos, en el que constan los valores a pagar por ellos, una vez efectuado el cálculo del valor de aduana; cuadro sobre el cual el Tribunal ha efectuado conclusiones, que refiere el escrito de interposición del recurso y que dicen relación a los cálculos efectuados y, a la aplicación de la norma jurídica infringida a la cual se ha dado un sentido que no la tiene [...].

44. Luego de referirse a la fundamentación del yerro de casación, el congreso concluyó que:

[...] como puede apreciarse de los argumentos del recurrente, se refiere a que la sentencia de la que recurre ha hecho una interpretación errónea del literal b), del artículo 2 de la Resolución 846 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571; **no obstante, es claro que la argumentación del recurrente en su escrito de interposición, refiere más bien al análisis que el Tribunal de instancia hace de los hechos** que sirven de sustento a la aplicación de la norma; es decir, a la fundamentación que el juzgador realiza a la valoración de las pruebas aportadas en el proceso judicial lo cual, obviamente no corresponde a la causal quinta, por cuanto ella hace relación a yerros relativos a la

¹⁶ Auto impugnado, expediente constitucional electrónico, p. 11.

violación de normas jurídicas sustantivas, pues en la causal que corresponde al cargo, **se presupone que no existen yerros relativos a los hechos o a la valoración de las pruebas.** (Énfasis añadido).

45. De lo anterior, se colige que el conjuer identificó que, en su recurso, el casacionista explicó la norma sustantiva, la interpretación dada por el Tribunal Distrital, la interpretación correcta y la incidencia del vicio (párrafo 42) y citó el escrito de casación. Sin embargo, al evaluar el cumplimiento de los requisitos formales del recurso valoró si el yerro de casación efectivamente constituye un error hermeneútico o, por el contrario, una cuestión relativa a la valoración de los hechos y de las pruebas. Por ello, indicó que, a su criterio, “la argumentación del recurrente [...] refiere más bien al análisis que el Tribunal de instancia hace de los hechos”. En función de aquello, inadmitió el cargo.
46. Como **segundo cargo de casación**, la entidad alegó la causal quinta de admisión del recurso de casación por falta de aplicación de la letra c) del artículo 8 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.¹⁷ El conjuer evidenció que el casacionista sí identificó la norma presuntamente inaplicada y expuso las razones por las que, aunque el Tribunal Distrital citó esa disposición jurídica, en realidad, no la aplicó en el caso ya que en “la sentencia recurrida se cita dicha disposición jurídica, en sus considerandos y parte resolutive, sin que el *a quo* haga análisis alguno, omitiendo lo previsto en esa norma y que era motivo de la resolución ya que en esta se indican los requisitos que deben mediar para el ajuste por regalías al valor en aduana”.
47. El conjuer estimó que “el cargo refiere a la falta de aplicación de una norma; falta que en esencia se refiere a la omisión, a la ausencia de traer al caso en examen del fallador”. Pese a lo anterior, **“el propio recurrente refiere textos parciales del fallo recurrido en los cuales la sentencia dictada por el Tribunal de instancia refiere a la norma jurídica supuestamente infringida, lo cual hace concluir que en el caso el fundamento en el que se basa el recurrente es contradictorio al de falta de aplicación de una norma sustantiva [...]”** (énfasis añadido). Por lo expuesto, estimó que no se verificaron los requisitos para la admisión del recurso y agregó que la argumentación del casacionista “[...] se orienta a una alegación de su desacuerdo con lo decidido por el Tribunal Distrital en la sentencia recurrida, cuya intencionalidad se reflejaría en la necesidad de reexaminar la prueba aportada [...]”; así, inadmitió el cargo.

¹⁷ Esta norma dispone: Artículo 8.- Para determinar el valor en aduana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, se añadirán al precio realmente pagado o por pagar por las mercancías importadas: [...] c) Los cánones y derechos de licencia relacionados con las mercancías objeto de valoración que el comprador tenga que pagar directa o indirectamente como condición de venta de dichas mercancías, en la medida en que los mencionados cánones y derechos no estén incluidos en el precio realmente pagado.

48. Como **tercer cargo de casación**, la entidad alegó que el Tribunal Distrital se pronunció sobre la supuesta falta de metodología del cálculo realizado por el ajuste de la regalía de los productos con licencia, pese a que aquello no se impugnó en el proceso administrativo ni en la demanda, sino que la compañía lo refirió recién en la audiencia. En consecuencia, la entidad consideró que se configuró la tercera causal de admisión del recurso de casación.¹⁸
49. El conjuetz resumió los argumentos de la entidad accionante, mismos que se fundamentaron en que los jueces del Tribunal Distrital resolvieron más allá de lo que se litigó. De esta forma, anotó que el casacionista argumentó que la “supuesta falta de metodología en el cálculo por el ajuste” no habría sido objeto de la controversia en sede administrativa y que, por lo tanto, existió una aceptación tácita del contribuyente. Pese a ello, los jueces del Tribunal Distrital examinaron esta cuestión e indicaron que “la administración no ha advertido al contribuyente respecto de la supuesta falta de metodología en el cálculo efectuado”.
50. Tras esto, el conjuetz explicó los requisitos que deben concurrir para la aceptación del cargo y concluyó que:
- Estos elementos no se encuentran presentes en la exposición efectuada por la casacioncita (sic), argumentación que dice relación (sic) al objeto de la reclamación formulada por la empresa actora del juicio de instancia, en sede administrativa, sin que se haga relación a lo pedido en la demanda, a las excepciones ni a lo resuelto en el fallo atacado, omitiendo asimismo identificar la norma jurídica que ha sido infringida para sustentar la existencia del vicio.
51. Luego de este análisis, inadmitió el último cargo y resolvió la inadmisión del recurso.
52. Ahora bien, esta Corte advierte que, en lo señalado en los párrafos 42-45, el conjuetz reconoció que los argumentos planteados por el casacionista cumplían con los requisitos para la admisión del recurso. No obstante, concluyó que, en el fondo, la intención del recurrente era controvertir los hechos y la valoración de la prueba. Por ende, precisó que “la argumentación del recurrente [...] **refiere más bien al análisis** que el Tribunal de instancia hace de los hechos”. Así, el examen no se limitó en si el recurso fue debidamente fundamentado, es decir, si existe claridad en el vicio alegado, individualización de la norma erróneamente interpretada, etc.
53. En relación con la causal quinta de admisión del recurso de casación, sustentada en la falta de aplicación de la letra c) del artículo 8 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el

¹⁸ “3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversia”.

conjuez verificó que el casacionista identificó la norma presuntamente inaplicada y que fundamentó su alegación. No obstante, inadmitió el cargo debido a que la sola mención de dicha disposición en los textos que el casacionista transcribió de la sentencia recurrida bastaba para considerar que el Tribunal Distrital la había aplicado. Por ello, expresó que **“el propio recurrente refiere textos parciales del fallo recurrido en los cuales la sentencia dictada por el Tribunal de instancia refiere a la norma jurídica supuestamente infringida, lo cual hace concluir que en el caso el fundamento en el que se basa el recurrente es contradictorio** al de falta de aplicación de una norma sustantiva [...]”. Refirió, además, que el argumento del casacionista se trataba de “su desacuerdo con lo decidido por el Tribunal Distrital en la sentencia recurrida, cuya intencionalidad se reflejaría en la necesidad de reexaminar la prueba aportada [...]”.

54. Esta actuación del conjuez evidencia que incurrió en un análisis propio del fondo del recurso. Más allá de constatar el cumplimiento de los requisitos formales, realizó una valoración sobre la motivación del casacionista. De igual manera, asumió un juicio anticipado sobre la presunta aplicación de la letra c) del artículo 8 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, función que, por su naturaleza, corresponde exclusivamente a la Sala en el momento de resolver el fondo del recurso. Por lo tanto, se concluye que existió una extralimitación del conjuez al no revisar únicamente los requisitos formales de las causales invocadas. En consecuencia, se cumple el primer requisito (i) por identificar una violación a la regla de trámite contenida en el artículo 270 del COGEP, que dispone que en etapa de admisibilidad corresponde la exclusiva verificación de los requisitos formales previstos en el artículo 267 del mismo cuerpo normativo.
55. De conformidad con lo anterior y en constatación del requisito (ii) se observa que la inobservancia de la regla de trámite trajo como consecuencia una extralimitación del conjuez, por lo que, “no se garantizó que el procedimiento tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a Derecho”¹⁹ y, consecuentemente, produjo una afectación al debido proceso de la entidad accionante, entendido como principio.²⁰
56. En consecuencia, este Organismo verifica el cumplimiento de los requisitos (i) y (ii) enunciados en el párrafo 38 por cuanto se (i) violentó la regla de trámite para inadmitir los dos cargos de casación relativos con la causal quinta del artículo 268 del COGEP, y con ello, se (ii) socavó el principio del debido proceso. Por tanto, esta Corte constata la vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

¹⁹ CCE, sentencia 390-18-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 33.

²⁰ Ver, CCE, sentencia 279-18-EP/23, 12 de abril de 2023, párr. 36.

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 2162-18-EP.
2. **Dejar sin efecto** el auto de inadmisión del recurso de casación de 19 de julio de 2018.
3. **Disponer** que otro conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario conozca el recurso de casación y resuelva su admisibilidad.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la Sala de origen.
5. Notifíquese y cúmplase.



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

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, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de abril de 2025; la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 09 de julio de 2019.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 2162-18-EP/25

VOTO CONCURRENTES

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. Con fecha 7 de mayo de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**TDCT**”), aceptó la demanda planteada por PRODUCTOS AVON ECUADOR S.A. (“**Avon Ecuador**”) por la cual se impugnó la resolución SENAE-SENAE-2017-0257-RE de 5 de abril de 2017 dictada por el director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“**SENAE**”). En su sentencia el TDCT dejó sin efecto la referida resolución, así como la rectificación de tributos JCP1-2015-0024-D001.
2. En consideración de esa decisión, el SENAE interpuso recurso extraordinario de casación. Mediante auto de 19 de julio de 2018, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer nacional**”) inadmitió el recurso interpuesto.
3. Tras ello, el SENAE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 19 de julio de 2018 que inadmitió el recurso de casación (“**auto impugnado**”).
4. El 24 de abril de 2025, mediante sentencia de mayoría, esta Magistratura resolvió, aceptar la acción extraordinaria de protección, dejar sin efecto el auto impugnado y disponer que otro conjuer conozca el recurso extraordinario de casación y resuelva sobre su admisibilidad.

2. Concurrencia

5. Quien suscribe concuerda con la decisión mayoritaria de aceptar la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el SENAE, sin embargo, encuentra adecuado enunciar aspectos relevantes desarrollados por la jurisprudencia constitucional con relación a la admisión de los recursos extraordinarios de casación y su evaluación por esta Corte a través de acciones extraordinarias de protección.
6. De acuerdo con la sentencia de mayoría, el conjuer nacional, al emitir su auto de inadmisión

[...] incurrió en un análisis propio del fondo del recurso. Más allá de constatar el cumplimiento de los requisitos formales, realizó una valoración sobre la motivación del casacionista. De igual manera, asumió un juicio anticipado sobre la presunta aplicación de la letra c) del artículo 8 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 [...].

7. De este modo, la decisión encontró que existió una violación a la regla de trámite contenida en el artículo 270 del COGEP “que dispone que en etapa de admisibilidad corresponde la exclusiva verificación de los requisitos formales previstos en el artículo 267 del mismo cuerpo normativo.” (párrafo 54).
8. Así las cosas, el presente voto se refiere a aspectos desarrollados por la jurisprudencia constitucional y que a criterio de quien suscribe, debieron incorporarse en la decisión mayoritaria. Particularmente, la sentencia 2543-16-EP/21 de 18 de agosto de 2021, que también analizó una aparente vulneración de derechos constitucionales por haber realizado un examen de fondo durante la fase de admisibilidad de un recurso de casación:

8.1.Resaltó que el recurso de casación tiene una naturaleza extraordinaria y formal, que se configura a través de dos fases procesales: i) la *fase de admisión* y, ii) la *fase de casación* propiamente dicha. Así, respecto de la *fase de admisión*, se señaló que su “objeto de análisis se centra en la demanda del recurrente, y que tiene como finalidad la verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad exigidos por la ley.”¹

8.2.Estimó que la existencia de un pronunciamiento sobre el fondo por parte de un conjuer en la *fase de admisibilidad* no resulta contrario a derechos en tanto su naturaleza sea complementaria (*obiter dictum*). Así, el razonamiento de fondo en dicho caso “[...] en nada contrarresta o desmerece las razones centrales de naturaleza formal que ha utilizado el conjuer [...] para inadmitir el cargo en referencia”.²

8.3.En función de aquello, recordó a los operadores de justicia sobre su deber “de levantar construcciones argumentativas que, en lo principal, se concentren en responder los cargos de los accionantes de conformidad con las reglas de trámite aplicables a cada caso, debiendo evitar incurrir en razonamientos impertinentes, inconducentes, inútiles o innecesarios.”³

¹ CCE, sentencia 2543-16-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 19.

² *Ibid.* párr. 24.

³ *Ibid.* párr. 25.

9. En consecuencia, el presente voto considera que la decisión de mayoría debió ahondar en la verificación de si el congreso nacional al resolver sobre la admisión del recurso de casación realizó un ejercicio de valoración i) del escrito por el cual se interpuso el recurso de casación o ii) de la sentencia impugnada a través del recurso, de modo que pueda dilucidarse con mayor claridad si el operador de justicia vulneró una regla de trámite al inadmitir el recurso a partir de un estudio de la sentencia del TDCT, cuando dicha decisión es objeto de análisis en la *fase de casación* y no en la *fase de admisión*.
10. A la par, la decisión de mayoría, tras la referida verificación, debió dilucidar si los pronunciamientos sobre el fondo del recurso, durante la *fase de admisión*, fueron determinantes o complementarios. En otras palabras, debió examinar que dichos razonamientos no hayan sido relevantes en la inadmisión del recurso de casación, pues si existen otras razones formales, de modo que su rol es solo de *obiter*, entonces no se configura una vulneración de derechos fundamentales.⁴ En definitiva, quien suscribe considera que la decisión de mayoría, siguiendo con los pronunciamientos constitucionales previos, debió calificar si el razonamiento del congreso nacional, constituyó un análisis de fondo y de naturaleza determinante, para una vez hecho esto poder concluir que los mismos resultaban contrarios al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
11. En otro aspecto, vale hacer notar que la sentencia de mayoría en su análisis consideró tres cargos casacionales expuestos por el SENA. Así, entre los párrafos 42 y 45 se refirió al primer cargo casacional y concluyó, en el párrafo 52, que el razonamiento del congreso nacional vulneró una regla de trámite; entre los párrafos 46 y 47 se refirió al segundo cargo casacional y concluyó, en el párrafo 53, que el operador de justicia también se habría extralimitado. Sin perjuicio de ello, sobre el tercer cargo casacional, recogido entre los párrafos 48 y 51, la decisión no establece calificación alguna. Por ello, el presente voto también encuentra fundamento de su concurrencia en la ausencia de conclusión argumentativa sobre el tercer cargo casacional.
12. En el contexto expresado reposan las razones de la concurrencia.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁴CCE, sentencia 2543-16-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 24; sentencia 198-18-EP/22, 29 de julio de 2022, párr. 23; sentencia 279-18-EP/23, 12 de abril de 2023, párr. 31, sentencia 593-18-EP/23, 10 de mayo de 2024, párr. 24.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2162-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 11:49; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 2162-18-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de abril de 2025, emitió la sentencia No. 2162-18-EP/25 que resolvió la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de 19 de julio de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en el marco del proceso número 17510-2017-00307.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia estimo importante exponer mi criterio disidente con relación al problema jurídico planteado. Para ello, primero, me referiré a los parámetros generales que emplean los conjuces para analizar el requisito de fundamentación de un recurso de casación (i). Luego, describiré el análisis de requisitos del recurso de casación que realizó el conjuce nacional en este caso concreto (ii). En tercer lugar, demostraré que, en la causa bajo análisis, el juez incurrió en un vicio de motivación por incoherencia lógica (iii). Finalmente, presentaré mis conclusiones (iv).

1. El requisito de fundamentación del recurso de casación

3. El recurso de casación debe ser cumplir los requisitos formales que la ley exige para su admisión. Uno de los requisitos formales es la fundamentación dispuesta en el numeral 4 del artículo 267 del COGEP, que hace alusión a “[l]a exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso”.
4. La exposición de los motivos constituye el razonamiento del recurrente sobre por qué considera que se ha producido una violación de normas jurídicas. En este sentido, recae sobre el recurrente la carga estricta de explicar de forma detallada los argumentos del recurso, desarrollar cada una de las causales invocadas y correlacionarlas con las normas que estima infringidas, todo aquello observando una adecuada técnica casacional.
5. Sobre la fundamentación del recurso de casación la Corte Constitucional ha señalado:

[...] Siguiendo este orden de ideas, es importante destacar que para que el recurso de casación sea admisible, no basta la simple alegación abstracta del recurrente en el sentido de que existe vulneración a la ley; sino que, es indispensable que el sujeto recurrente, al interponer su recurso, desarrolle un mínimo esfuerzo argumentativo con el cual dé cumplimiento a los requisitos exigidos en la Ley de Casación; puesto que, tales requisitos,

en razón de su tecnicismo, taxatividad, excepcionalidad y rigurosidad, no se cumplen, a partir de la simple mención de normas o citas legales, ya que precisamente, dado su carácter y configuración, exigen del impugnante, un desarrollo argumentativo suficiente en relación con el texto de la sentencia impugnada, a partir de lo cual se expongan los fundamentos en que se apoya el recurso y la subsunción de manera completa y correcta de dicha fundamentación en las causales de vulneración a ley previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación. Tanto más que uno de los principios de orden procesal que rige la sustanciación del recurso de casación, es el dispositivo, en virtud del cual, los conjuces o jueces casacionales –dependiendo del momento procesal–, están obligados a pronunciarse exclusivamente, en función de las argumentaciones esgrimidas por el recurrente, estando imposibilitados por tanto, de suplir las deficiencias técnicas del impugnante; por lo tanto, la correcta interposición y argumentación del recurso de casación, constituye una carga procesal que de no ser cumplida en debida forma, perjudica únicamente al recurrente [...]¹

6. De igual forma, la jurisprudencia tanto de la antigua Corte Suprema de Justicia como de la actual Corte Nacional de Justicia ha establecido criterios, sobre la evaluación del requisito de fundamentación por parte de los conjuces. La Corte Nacional de Justicia analizando la suficiencia del requisito de fundamentación señaló que:

[...] la fundamentación del recurso extraordinario de casación es la piedra angular de la pretensión casacional, siendo éste el deber jurídico más exigente impuesto a quien recurre solicitando el control de legalidad de las sentencias de última instancia, pues es a través de esta argumentación legal, que se evidencia la razón principal de la objeción, la misma que se efectúa a la sentencia, la que debe ejecutarse y presentarse en forma clara y precisa, sin incurrir en reprimendas vagas, vinculando el contenido de las disposiciones legales que se consideran infringidas con los hechos, condiciones y circunstancias en la que se dio la posible transgresión legal, esto es, que la supuesta contravención debe ser demostrada, pues es necesario que se exponga, cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la contravención por cada una de las causales invocadas, siendo este el elemento vital que confiere una estructura visible para ejercer el control de legalidad del fallo [...]²

7. De esta manera se puede concluir que la suficiencia del requisito de fundamentación es un requisito que los conjuces deben evaluar de manera exhaustiva, rigurosa y estricta para admitir o inadmitir un recurso de casación.

2. Sobre el análisis que realizó el conjuez nacional con relación a la suficiencia del requisito de fundamentación en el caso concreto

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 164-16-SEP-CC, caso 0560-15-EP. La cita se refiere a la Ley de Casación, sin embargo, lo relevante es el criterio sobre el grado de técnica y especificidad que debe observarse en este recurso extraordinario, aspecto que tiene gran importancia cuando se evalúa el ejercicio realizado por los conjuces al momento de analizar la fundamentación de un recurso de casación.

² Corte Nacional de Justicia, auto de inadmisión 09332-2019-00714, págs. 7 y 8.

8. La sentencia de la Corte concluye que el conjuer se extralimitó en sus funciones, ya que, a su criterio, el análisis que realizó para desechar los cargos casacionales abordó cuestiones de fondo que debieron ser revisadas por el Tribunal de Casación.
9. Sobre este punto, estoy en desacuerdo con el análisis expuesto en la sentencia. En el caso *sub judice*, el conjuer nacional, para desechar el cargo casacional de errónea interpretación, determinó que el fundamento argüido por el casacionista atacó la valoración probatoria de la sentencia de única instancia, lo cual no sería acorde con el caso quinto del artículo 268 del COGEP, el cual debe construirse sobre la base de hechos probados. Este análisis, bajo mi criterio, no constituye un análisis de fondo, sino un análisis formal sobre la suficiencia del requisito de fundamentación que se requiere al invocarse el caso quinto del artículo 268 del COGEP.
10. En otras palabras, si el conjuer advierte que la argumentación de un recurso de casación se sustenta en valoración de pruebas, habiéndose invocado el caso quinto establecido en el artículo 268 del COGEP, entonces este cargo carece de una adecuada fundamentación pues este error de derecho se sostiene sobre la base de hechos probados. Por lo tanto, en el caso particular, el conjuer se encontraba habilitado para realizar esta evaluación sin incurrir en una extralimitación.
11. Por otro lado, a diferencia de lo señalado por la Corte, considero que, en el análisis efectuado en el auto de inadmisión respecto al cargo casacional por falta de aplicación de norma, el conjuer no concluyó si la norma acusada fue efectivamente aplicada o no en la sentencia impugnada.
12. Al contrario, el conjuer determinó que el fundamento expuesto en el recurso de casación era contradictorio, pues al evaluar de manera rigurosa su contenido encontró que el mismo recurrente citó apartados del fallo impugnado con evidencias de las normas supuestamente no aplicadas, lo que tornó al memorial del recurso en confuso.
13. En otras palabras, el conjuer nacional evidenció una carencia lógica en la formulación del cargo y con base en los criterios desarrollados por la Corte Nacional de Justicia lo descartó, nuevamente en el marco de las reglas que determinan el análisis de fundamentación de este recurso extraordinario, sin incurrir en extralimitación.

3. Existencia del vicio motivacional de incoherencia lógica en el auto de inadmisión

14. Habiendo señalado lo anterior, si bien mantengo que el análisis realizado por el conjuer fue meramente formal, por cuanto hizo alusión a la suficiencia del requisito de fundamentación, estimo que la decisión impugnada adolece de un vicio de

motivación por incoherencia lógica, en tanto su argumentación contiene afirmaciones que resultan contradictorias entre sí.

15. En el punto 5.4.4.2 del auto de inadmisión, el congreso nacional hizo referencia a los argumentos del casacionista para fundamentar su cargo de falta de aplicación de la letra c) del artículo 8 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, entre ellos, señaló lo siguiente:

[...] Que en la sentencia recurrida se cita dicha disposición jurídica, en sus considerandos y parte resolutive, sin que el a quo haga análisis alguno, omitiendo lo previsto en esa norma y que era motivo de la resolución ya que en esta se indican los requisitos que deben mediar para el ajuste por regalías al valor en aduana [...]

16. De lo anteriormente transcrito se desprende que el argumento del SENAE se centró en que, si bien la norma fue enunciada en la sentencia impugnada, su contenido no fue efectivamente analizado ni aplicado, lo cual configuraría una infracción por falta de aplicación. No obstante, al momento de analizar este cargo casacional, el congreso nacional consideró que:

[...] el cargo refiere a la falta de aplicación de una norma; falta que en esencia se refiere a la omisión, a la ausencia de traer al caso en examen del fallador, la norma jurídica que corresponde a los hechos, esto es, a la verdad material que arrojan los antecedentes fácticos derivados de las pruebas aportadas y valoradas por el Juez; pero, el propio recurrente refiere textos parciales del fallo recurrido en los cuales la sentencia dictada por el Tribunal de instancia refiere a la norma jurídica cuya supuestamente infringida, lo cual hace concluir que en el caso el fundamento en el que se basa el recurrente es contradictorio al de falta de aplicación de una norma sustantiva [...]

17. De lo señalado, precisamente el recurrente hace referencia a extractos de la sentencia impugnada en los que habría existido una mera enunciación de normas, pero sin un análisis de estas, por lo que el congreso no podía al mismo tiempo partir de este argumento (normas simplemente enunciadas) y concluir que las referidas citas de la sentencia impugnada (donde se enuncian las normas) constituye una construcción confusa del cargo casacional de falta de aplicación de normas.

18. En consecuencia, existe una contradicción entre los dos enunciados del auto de inadmisión, provocando que el análisis recaiga en la deficiencia motivacional por apariencia, ya que no se podría establecer que la fundamentación del recurso es contradictoria, cuando ha sido el mismo SENAE quien ha aclarado, dentro de sus alegatos, que la norma se citó en la sentencia de única instancia, pero que no se analizó su contenido. Por lo tanto, los argumentos esgrimidos por el congreso, para desestimar

el cargo de casación construido por falta de aplicación, resultan inconsistentes frente a la decisión tomada.

4. Conclusión

19. En definitiva, para resolver adecuadamente la causa en examen, se debía abordar el problema jurídico planteado a partir de la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al haberse incurrido en el vicio de incoherencia lógica y, una vez verificada la contradicción existente entre los enunciados que componen el análisis de inadmisibilidad del recurso de casación planteado, declarar la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación. Con estas consideraciones, correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección.

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY
2025.05.14 12:03:17
-05'00'

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 2162-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 11:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

216218EP-7de9f

**Caso Nro. 2162-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes trece de mayo de dos mil veinticinco; y el día miércoles catorce de mayo de dos mil veinticinco los votos concurrentes, 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 17-21-EP/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

CASO 17-21-EP

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

SENTENCIA 17-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica al encontrar que la decisión desnaturalizó la acción de protección; y, por tanto, declara su improcedencia. Además, realiza la declaración jurisdiccional previa de la jueza de la Unidad Judicial y concluye que incurrió en error inexcusable.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 17 de septiembre de 2020, Alejandro Seferino Zuma Prieto, en su calidad de presidente de la Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente (“**Asociación**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Registro de la Propiedad del cantón Balao, provincia de Guayas. A su juicio, el hecho de que el Registro de la Propiedad del cantón Balao se haya negado a inscribir la propiedad de un predio ubicado en el sector San Carlos a favor del Estado, y la consecuente tenencia a favor de la Asociación,¹ vulneraba sus derechos constitucionales a la propiedad y a la seguridad

¹ En su demanda, la Asociación argumentó que iniciaron un proceso administrativo de presentación de títulos ante la Autoridad Agraria Nacional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”), con el fin de que se revierta el predio referido. En tal virtud, mediante Resolución 001-2017-T, se declaró como “patrimonio del Estado y Baldío” a dicho predio, designando como tenedor a la Asociación. Al procurar inscribir esta resolución en el Registro de la Propiedad del cantón Balao, el registrador se negó por existir —preliminarmente— una discusión sobre la verdadera titularidad del predio. Al respecto, se estableció que al declarar al predio como baldío, propiedad del Estado —y de tenencia de la Asociación— se habrían superpuesto títulos de propiedad previamente existentes respecto del predio materia de análisis. En su demanda, la Asociación argumentó que la negativa del Registro de la Propiedad se dio en un “uso abusivo del derecho y arrogándose competencias y deberes, que no se encuentran previstos en la Ley de Registro, para el señor Registrador de la Propiedad del Cantón Balao. Pues si el acto administrativo dictado por el MAG [...] carece de legalidad al existir propietarios del lote de terreno [...] según lo manifestado por el Registrador de la Propiedad del Cantón Balao, debería ser impugnado por las partes ‘perjudicadas’ bajo la nulidad del acto administrativo, ante los señores jueces de lo

jurídica. La causa se signó con el número 09267-2020-00464, y su sustanciación correspondió a la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”).

2. La audiencia de la causa se llevó a cabo el 24 de septiembre de 2020, en la que el registrador de la propiedad del cantón Balao se allanó a las pretensiones de la demanda, pues los actos demandados fueron realizados por un registrador anterior. Con ello, mediante sentencia de 2 de octubre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial resolvió aceptar el allanamiento de la entidad demandada, y aceptar la acción propuesta sin declarar vulnerado ningún derecho. Al respecto, estableció que:

[A]l aceptarse un allanamiento de la Registradora de la Propiedad Ab. María José Ruiz Zambrano, quien señala que lo petitionado en esta acción de protección lo va a realizar, porque ella considera que el acto por el cual fue demandada la anterior Registradora se enmarca en derecho, y esto lo hace con conocimiento de causa, pues esta es una de sus funciones [...] **por lo que no podría considerarse que aceptar el allanamiento sin un pronunciamiento de violación de derechos por parte de esta juzgadora implique o presuponga una afectación del debido proceso, o una violación a la norma**, ya que sería innecesario desde todo punto de vista realizar un análisis de la demanda, ya que si se determinase la existencia de una vulneración de derechos, y la pretensión es que se inscriba, al aprobarse el allanamiento se estaría cumpliendo con la misma y por ende se repararía el presunto derecho vulnerado con la inscripción; **y, si por el contrario se tratase de un tema de legalidad, tampoco habría necesidad de pronunciarse al respecto, ya que el fin es el de que se inscriba el título que fuera negada su inscripción por el anterior Registrador de la propiedad, siendo esta precisamente una de las competencias de la funcionaria, por lo que, es innecesario realizar un análisis a la demanda y las pretensiones, declarar un derecho o señalar una vía, si el objeto de la acción ya ha sido obtenida por la parte accionante [...]**

Por lo que es completamente innecesario realizar pronunciamiento alguno, pues la LOGJCC solamente prohíbe que se apruebe un allanamiento en el que se establezca que se están violando derechos constitucionales que implique afectación a derechos irrenunciables o acuerdos manifiestamente injustos, lo que en la especie no ha ocurrido [...] **por tanto deberá proceder a realizar la inscripción en el libro de Registros, del Registro de la propiedad del cantón Balao, la RESOLUCIÓN NO. - 539.**

[Énfasis añadido]

contencioso administrativo, por lo tanto no es competencia del Registrador de la Propiedad”. Aquello, según la Asociación, habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica.

Asimismo, la Asociación argumentó que la negativa no cumplía con el test de motivación, lo que vulneraba el debido proceso en la garantía de la motivación. Además, señaló que mediante “la Negativa 0005, emitida por el señor Registrador de la Propiedad [...] se ha vulnerado el derecho a la propiedad de los accionantes, en la dimensión [sic], de que los accionantes presentaron el respetivo [sic] trámite legal, el mismo que fue resuelto, por la autoridad competente [...] pero el señor Registrador del Cantón Balao de forma ARBITRARIA, vulnera el derecho a la propiedad”.

3. El 7 de octubre de 2020, Xavier Eduardo Aguirre Molina —en su calidad de tercero perjudicado— compareció al proceso con el fin de interponer recurso de apelación en contra de la sentencia de 2 de octubre de 2020. En auto de 13 de octubre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial negó el recurso de apelación, al considerar que el recurrente no fue parte procesal.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 4 de noviembre de 2020, Xavier Eduardo Aguirre Molina (“**accionante**”) presentó la demanda de acción extraordinaria de protección *in examine*, en contra de la sentencia de 2 de octubre de 2020 (“**decisión impugnada**”).
5. En auto de 22 de enero de 2021, el Tribunal de Admisión conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, y el entonces juez Hernán Salgado Pesantes admitió la demanda *in examine*, y dispuso que la jueza de la Unidad Judicial emita un informe de descargo respecto de la acción incoada en contra de su decisión. Este informe fue presentado el 18 de febrero de 2021.
6. El 26 de marzo de 2021, Alejandro Seferino Zuma Prieto, en representación de la Asociación, presentó un escrito pronunciándose sobre los hechos del caso.
7. En auto de 4 de diciembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa *in examine*, y convocó a audiencia a los sujetos procesales.
8. El día 16 de diciembre de 2024, se llevó a cabo la audiencia pública telemática de la causa.²

2. Competencia

9. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

² A la audiencia comparecieron: (i) la Asociación; (ii) el accionante; (iii) el abogado de la actual registradora de la propiedad, sin la comparecencia de esta última; y, (iv) la jueza de la Unidad Judicial.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. En su demanda, el accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos al **debido proceso** en las garantías de la **defensa**³ y de la **motivación**,⁴ y a la **propiedad**.⁵
11. Respecto del derecho a la **defensa**, el accionante manifiesta que el hecho de que en el proceso de origen no se haya notificado al resto de propietarios del predio en disputa —entre ellos, él— habría vulnerado el derecho referido. Al respecto, argumenta que —al no ser notificado— no pudo presentar los argumentos para rebatir las pretensiones de la Asociación, por lo que nunca fueron escuchadas sus posturas, o las del resto de propietarios.
12. Por su parte, respecto de la **motivación**, el accionante menciona que en la decisión impugnada se habría conculcado dicho derecho puesto que “[a]l aprobar el allanamiento en el auto resolutorio dictado no se cumple con lo establecido en el Art. 15, numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccional [sic] y Control Constitucional, porque en el mismo se aprueba el allanamiento pero **no se declara la vulneración de derechos de los accionantes**” (énfasis añadido).
13. Asimismo, estima que su derecho a la **seguridad jurídica** fue vulnerado por cuanto (i) se aceptó el allanamiento de la acción sin tomar en consideración que en el predio existen varios propietarios con justo título; y (ii) no se admitió a trámite su recurso de apelación pese a haber comparecido conforme lo prescrito en el artículo 12 (2) de la LOGJCC.
14. Finalmente, respecto del derecho a la **propiedad**, el accionante manifiesta que el hecho de que la jueza de la Unidad Judicial haya aceptado el allanamiento sin prever que en el

³ CRE, Artículo 76 (7) (a). - 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: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

⁴ CRE, Artículo 76 (7) (l). - En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

⁵ CRE, Artículo 321. - El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

proceso administrativo de origen se habría declarado el predio como propiedad del Estado y baldío pese a que este bien contaba con propietarios vulnera el derecho señalado.

15. En audiencia, el accionante manifestó que, al existir un conflicto sobre la propiedad y tenencia del predio en disputa, “sería totalmente improcedente que un juez constitucional busque declarar [...] algo que tenga que ver con el derecho a la propiedad”. Así, establece que puesto que la acción de origen busca la declaración de un derecho, “se estaría desnaturalizando por completo la acción [de protección] que fue creada para declarar la vulneración de derechos constitucionales”. Por ende, arguye que la acción sería improcedente según lo establecido en el artículo 42 (5) de la LOGJCC, por buscarse —en la acción de origen— la declaración de un derecho.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Jueza de la Unidad Judicial

16. En su informe de descargo, la jueza de la Unidad Judicial realizó un recuento de los antecedentes del proceso y argumentó que el allanamiento es un método válido para la resolución de conflictos según lo establecido en el artículo 15 de la LOGJCC. En tal virtud, estableció que se cumplió con lo establecido en este artículo por cuanto —a su criterio— no se afectaron derechos fundamentales como consecuencia del allanamiento.
17. Asimismo, señaló que no era necesario declarar explícitamente la vulneración de derechos constitucionales porque la solución ofrecida por el allanamiento satisfacía las pretensiones de las partes involucradas. También subrayó que su resolución cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensión, ya que garantizó que no se afectó ningún derecho y asegura una solución efectiva al conflicto conforme a las disposiciones legales y constitucionales. Estos argumentos fueron replicados en la audiencia de 16 de diciembre de 2024.

3.2.2. Registro de la Propiedad del cantón Balao

18. Pese a que el Registro de la Propiedad del cantón Balao fue notificado con la convocatoria a audiencia de 16 de diciembre de 2024, a esta diligencia compareció únicamente el abogado de la registradora en funciones, que alegó desconocer la posición de ésta respecto de la causa, al no haberse comunicado con ella respecto de la causa.

3.2.3. Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente

19. En audiencia de 16 de diciembre de 2024, la abogada Ximena Ron —en representación de la Asociación— argumentó que mediante la acción de protección incoada únicamente se buscó la inscripción de la Resolución 001-2017-T emitida por el MAG, sin buscar la declaratoria del derecho de propiedad. A su juicio, las inconformidades con la propiedad del predio debían ser ventiladas en sede ordinaria y no mediante la acción extraordinaria de protección *in examine*, por lo que solicitó que se desestime.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.⁶ De acuerdo con la ley, la acción extraordinaria de protección puede ser presentada por cualquier persona que fuera parte o *haya debido ser* parte en un proceso.⁷ Al respecto, la Corte ha establecido que:

[S]i una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que debió ser parte en aquel proceso [...] Para que el accionante se considere legitimado en la causa, sin embargo, no basta con su simple afirmación de que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por no haber sido considerado como parte, sino que debe otorgar razones a favor de dicha afirmación.⁸

21. En el caso que nos ocupa, el accionante no fue parte del proceso, pero compareció a éste y ha argumentado que las decisiones tomadas en él afectaron sus derechos constitucionales. Al respecto, alega que al no haber notificado a los propietarios del predio —entre los que se incluye— no le permitieron rebatir lo establecido en el proceso de origen, lo que conllevó su vulneración a los derechos a la defensa, seguridad jurídica y propiedad. Por lo anterior, esta Magistratura considera que el accionante ha justificado que debió ser parte del proceso de origen, y, en consecuencia, corresponde analizar el fondo de la acción planteada.

⁶ CRE, artículos 94 y 437; LOGJCC, artículo 58.

⁷ LOGJCC, “artículo 59.- legitimación activa. - La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

⁸ CCE, Sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.2.

22. Los problemas jurídicos en el marco de una acción de protección deben plantearse, como regla general, a partir de los cargos formulados por el accionante en su demanda. Al respecto, se evidencia que los cargos esgrimidos por el accionante respecto de la propiedad aluden a cuestiones suscitadas en el proceso administrativo ante el MAG, y no formula argumentos completos respecto de la presunta vulneración de la jueza de la Unidad Judicial. Asimismo, el cargo atinente a la vulneración de la seguridad jurídica del accionante por haber negado su recurso de apelación interpuesto en el proceso carece de justificación jurídica. Por ello, no se formularán problemas jurídicos al respecto, pese a haber realizado un esfuerzo razonable.
23. Pese a lo anterior, el accionante proporciona argumentos claros y completos respecto de cómo la actuación de la jueza de la Unidad Judicial habría vulnerado su derecho a la defensa. Por ende, se planteará el siguiente problema jurídico: ¿vulneró, la decisión impugnada, el derecho a la defensa del accionante al no haberlo notificado para que participe en el proceso judicial?
24. Asimismo, se verifica que los argumentos del accionante son claros y completos, respecto a que la jueza de la Unidad Judicial habría vulnerado la garantía de la motivación al no haber declarado la vulneración de derechos constitucionales, pese a haber aceptado la demanda. Por ello, en esta sentencia se responderá el siguiente problema jurídico: ¿vulneró, la decisión impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante al no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales?
25. El accionante también establece que —al haberse aceptado el allanamiento del Registro de la Propiedad del cantón Balao sin realizar un análisis de la vulneración de derechos constitucionales— se habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Esta Magistratura observa que este cargo es claro y completo, por lo que en esta sentencia se responderá si: ¿vulneró, la decisión impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al haber aceptado el allanamiento sin haber analizado la vulneración de derechos constitucionales?
26. Ahora bien, en la audiencia llevada a cabo el 16 de diciembre de 2024, el accionante arguyó que la garantía jurisdiccional de la causa de origen habría sido desnaturalizada, y

debería ser declarada como improcedente.⁹ Por ello, esta Corte estima necesario —en primer lugar— determinar si la acción de protección presentada ante la jueza de la Unidad Judicial por parte de la Asociación desnaturalizó el objeto de la acción de protección, al responder el siguiente problema jurídico: ¿la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque, ordenar la inscripción de la Resolución 001-2017-T del MAG habría desnaturalizado la acción de protección?

27. Puesto que la decisión respecto de la vulneración a la seguridad jurídica por la presunta desnaturalización de la garantía jurisdiccional incide en la resolución del resto de los problemas jurídicos formulados, en primer lugar se resolverá este problema jurídico, y —de encontrar dicha vulneración— no se realizará análisis alguno respecto del resto de problemas jurídicos, pues la desnaturalización de la acción implicaría su improcedencia, por lo que no tendría *técnicamente* la potencialidad de vulnerar el resto de derechos constitucionales alegados. Esto último dado que la reparación adecuada en dicho caso consistiría en dejar las decisiones de origen sin efecto.¹⁰

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque, al ordenar la inscripción de la Resolución 001-2017-T del MAG, habría desnaturalizado la acción de protección?

28. Conforme establece el artículo 82 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En concordancia con lo anterior, esta Magistratura ha determinado que el propósito de la seguridad jurídica consiste en “brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad

⁹ Es fundamental señalar que, en la realización de la audiencia, se garantizó a los demás sujetos procesales el debido proceso y las garantías de defensa y contradicción respecto del argumento planteado por el accionante. De hecho, conforme consta del párrafo 19 *supra*, la Asociación dio respuesta a dicho cargo.

¹⁰ CCE, Sentencia 1596-20-EP/24, de 18 de julio de 2024, párr. 29, “en tal virtud, se analizará si es que se ha incurrido en una violación a la seguridad jurídica, al haber ordenado la inscripción en el Registro de la Propiedad del predio in examine, declarando derechos de propiedad y por lo mismo desnaturalizando la acción de protección. Si esta Magistratura encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional, no realizará un análisis sobre la violación del resto de derechos, pues aquella desnaturalización implicaría que la demanda de acción de protección era improcedente, y —por ende— no tenía la potencialidad de vulnerar dicho derecho. En tal virtud, se resolverá si: ‘¿las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haberse desnaturalizado la acción de protección?’”.

competente para evitar la arbitrariedad”.¹¹ Ahondando en lo anterior, este Organismo ha establecido que:

El individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹²

29. En el caso *in examine*, el accionante sostiene que habría existido una vulneración a la seguridad jurídica por cuanto la jueza de la Unidad Judicial desnaturalizó el objeto de la acción de protección al pretender resolver cuestiones relativas a la tenencia y propiedad del predio en disputa mediante una garantía jurisdiccional.
30. El artículo 42 (4) de la LOGJCC establece que la acción de protección es improcedente “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. Al respecto, esta Corte ha indicado que la acción de protección y el resto de garantías jurisdiccionales no deben desnaturalizarse a través del conocimiento de cuestiones cuya resolución corresponde a los mecanismos jurisdiccionales ordinarios. Así, ha establecido que “[e]s indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria”.¹³
31. De la misma manera, esta Magistratura ha señalado que “como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”.¹⁴ De ahí que los jueces deban actuar en el ámbito de sus competencias y en apego a la seguridad jurídica. Por ello —al conocer una acción de protección— los jueces deben efectuar un análisis de los hechos del caso para determinar si han ocurrido vulneraciones de derechos constitucionales.

¹¹ CCE, Sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; y, Sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

¹² CCE, Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; y, Sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 20.

¹³ CCE, Sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹⁴ CCE, Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019; Sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24.

32. En el caso que nos ocupa, la pretensión de la Asociación fue —en lo medular— que se ordene al Registro de la Propiedad del cantón Balao la inscripción de la Resolución 001-2017-T emitida por el MAG, ante la negativa del Registro de la Propiedad de hacerlo. Es fundamental considerar que la negativa de dicha entidad se dio al existir una discusión preliminar respecto de la verdadera titularidad de este bien. Según el Registro de la Propiedad, al existir una superposición de títulos de propiedad de terceros que no fueron parte del trámite ante el MAG ni de la acción de protección y el Estado, procedía la negativa de esta inscripción.
33. Así, ante el Registro de la Propiedad se habría solicitado la inscripción de una resolución que entraba en conflicto con títulos de propiedad ya inscritos o por inscribirse en los registros de dicho organismo. *Ergo*, existía una controversia sobre la titularidad *real* del predio en disputa. De tal manera, al haber presentado una acción de protección en contra de la negativa de inscripción de la Resolución del MAG, realmente se estaba poniendo a consideración de la jueza de la Unidad Judicial un problema primigenio implícito: la determinación de la titularidad del predio en conflicto.
34. De ahí que la acción puesta a conocimiento de la jueza de la Unidad Judicial requería del análisis de, al menos, dos cuestiones: (i) aquella respecto de quién o quiénes ostentaban el dominio —y, consecuentemente, la tenencia— del bien en conflicto; y, con aquella dilucidación, (ii) la procedencia de la inscripción de la titularidad de dicho bien. Es respecto de la primera cuestión que esta Magistratura encuentra la desnaturalización en el presente caso.
35. La acción de protección, por sí sola, no se desnaturaliza cuando se utiliza para impugnar una negativa emitida por una entidad pública. Sin embargo, esta Corte considera que se desnaturaliza el objeto de esta garantía jurisdiccional si, al analizar lo que busca el accionante, se encuentra que —de manera implícita— se está solicitando que se determine la propiedad de un bien, lo cual no es el objetivo de la acción de protección. Así, como se mencionó anteriormente, la acción presentada por la Asociación llevaba implícitamente la dilucidación de si el bien *podía* ser declarado baldío, si *podía* ser declarado como propiedad del Estado, si *podía* ser declarado de tenencia de la Asociación y, finalmente, si con lo anterior, si *procedía* la inscripción de la resolución del MAG en el Registro de la Propiedad del cantón Balao.
36. Conforme ha establecido esta Magistratura, el análisis del derecho a la propiedad reviste de relevancia constitucional siempre que se “sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global a través de los

procedimientos y reglas contenidos en las leyes”.¹⁵ Lo señalado indica que la controversia planteada por la Asociación sobre la propiedad del bien en cuestión debe resolverse a través de los procedimientos establecidos en las leyes ordinarias y no tiene relación con la dimensión constitucional del derecho a la propiedad. Por tanto, cualquier cuestión previa a la procedencia de la inscripción del bien no tiene relevancia constitucional y no corresponde ser tratada mediante una acción de protección, ya que esta no está diseñada para analizar derechos de propiedad en su dimensión de legalidad.

37. De la misma manera, esta Magistratura verifica que la negativa de la inscripción de la resolución del MAG —al haberse opuesto a la inscripción del acto administrativo sin que, presuntamente, concurren las causales previstas en el artículo 11 de la Ley de Registro— incluso podía tramitarse en vía judicial, ante el juez de lo civil. Al respecto, la Resolución 350-2016 de la Corte Nacional de Justicia establece que: “en el caso materia de análisis, la pretensión del actor está destinada a dejar sin efecto la negativa de la inscripción de la escritura pública que emitió el Registrador de la Propiedad, por tanto, conforme a la resolución referida, no existiría concurrencia de los elementos que definan la materia administrativa, por lo que su conocimiento es de competencia de la justicia ordinaria”.¹⁶
38. De ahí que se concluya que la jueza de la Unidad Judicial actuó fuera de sus competencias al otorgar algo ajeno al propósito de la acción de protección, utilizándola para fines que no corresponden con lo establecido en el diseño constitucional. Además, al comprobarse que las pretensiones de la Asociación pueden ser tratadas a través de mecanismos judiciales ordinarios, se confirma la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante, por la causal de improcedencia del artículo 42 (4) de la LOGJCC. Una vez establecida esta vulneración, y tal como se estableció en el párrafo 27 *supra*, no es necesario que esta Magistratura analice otros derechos que se alegan como presuntamente vulnerados.

¹⁵ CCE, Sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 33. Ver, también, Sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 59, “[d]e ahí que, en cuanto a la posibilidad de que el derecho a la propiedad sea objeto de análisis en la dimensión constitucional, esta Corte ha reconocido que esto es posible en la medida en que los hechos en los que esté en juego el derecho, sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global a través de los procedimientos y reglas contenidos en las leyes al punto que requieran un análisis constitucional del derecho, que sobrepase lo meramente instrumental”.

¹⁶ Corte Nacional de Justicia, Resolución 350-2016 de 1 de junio de 2015, pág. 8.

6. Reparación

39. Conforme lo establecido en el artículo 86 (3) de la CRE, y los artículos 6 (1) y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Así, habiendo encontrado la vulneración a la seguridad jurídica, es fundamental que esta Corte determine las medidas de reparación idóneas en caso *in examine*.

40. Esta Magistratura ya ha establecido —en su sentencia 843-14-EP/20— que:

[G]eneralmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, **cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario.**¹⁷

[Énfasis añadido]

41. En casos previos en los que esta Corte ha determinado la improcedencia de la acción de protección, se ha señalado que remitir el caso sería innecesario, ya que no existe otra decisión posible —es decir, distinta al archivo del caso— que sea coherente con el fallo de la Corte. Esto se debe a que la acción de protección es improcedente debido a la existencia de vías ordinarias idóneas para tramitar las pretensiones de la Asociación.

42. De ahí que, toda vez que en el caso *in examine* se ha verificado una vulneración a la seguridad jurídica al haberse conocido una acción de protección improcedente, está claro que el reenvío devendría en inútil, al establecerse que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser impugnados en acción de protección. En tal virtud, esta Corte dispone, como medida de reparación, dejar sin efecto la totalidad del proceso 09267-2020-00464, lo que conlleva su archivo.

43. De la misma manera, al haberse dejado sin efecto las actuaciones en el proceso de origen, esta Corte considera fundamental remarcar que la situación del accionante y de todos los propietarios del predio deberán volver al momento anterior a la emisión de la decisión impugnada. Como consecuencia de la improcedencia de la acción, se deja sin efecto la

¹⁷ CCE, Sentencia 843-24-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

subsecuente inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón Balao de la Resolución 001-2017-T emitida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

44. Esta Magistratura advierte que haber aceptado la acción de origen, desnaturalizando el objeto de dicha garantía, podría acarrear consecuencias como las que se identifican en la siguiente sección de esta sentencia. Estas actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial llaman la atención de esta Corte, pues afectan la eficacia de las garantías jurisdiccionales al contaminar el objeto de la acción de protección para ocuparla como una vía para cometer conductas arbitrarias por fuera de las competencias otorgadas a los juzgadores en materia de garantías jurisdiccionales.¹⁸
45. Por lo anterior, a continuación, se procederá a evaluar las actuaciones de la titular de la Unidad Judicial.

7. Declaratoria jurisdiccional previa

46. A juicio de esta Magistratura, las actuaciones de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo, titular de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas, podrían constituir infracciones gravísimas que acarreen el cometimiento de un error inexcusable o de una manifiesta negligencia. *Ergo*, esta Corte analizará su conducta a la luz de los principios constitucionales y legales que regulan el debido proceso, del artículo 109 (7) y del artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“**Reglamento**”).¹⁹

7.1. Antecedentes procesales de la declaratoria jurisdiccional previa

47. El 16 de enero de 2025, con base en el artículo 12 del Reglamento,²⁰ el juez ponente requirió a la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo un informe de descargo debidamente

¹⁸ Ver, por ejemplo, CCE, Sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 86; Sentencia 3043-19-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 47.

¹⁹ Reglamento, Artículo 14.- “Resolución. - Al momento de dictar sentencia, resolución o auto de verificación, según corresponda, el órgano jurisdiccional competente se pronunciará de forma motivada respecto de la declaratoria jurisdiccional previa”.

²⁰ Reglamento, Artículo 12.- “Informe de descargo. - En todos los casos, el órgano jurisdiccional competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable, solicitará previamente al juez o jueza, fiscal o defensor público la remisión de un informe de descargo en el término de cinco días. El pedido de

motivado respecto de la posible existencia de error inexcusable o manifiesta negligencia por su actuación en el proceso 09267-2020-00464.

48. El 22 de enero de 2025, la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo presentó su informe motivado.

7.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa

49. El Pleno de la Corte Constitucional tiene la facultad de emitir la declaratoria jurisdiccional previa de casos —sometidos a su control mediante acciones extraordinarias de protección, acciones por incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, o en procesos de selección y revisión—²¹ en los que autoridades judiciales hayan cometido acciones u omisiones graves en el marco de la resolución de una garantía jurisdiccional en última instancia, o en procesos en los que actúan como única instancia.
50. En el caso *in examine*, en principio, esta Corte carecería de competencia para declarar el error inexcusable de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo, al no ser la “autoridad judicial de última instancia” natural en el proceso de acción de protección. Esto dado que, en el proceso de origen, no se interpuso el recurso de apelación disponible que —de haberse interpuesto— hubiese convertido a la autoridad judicial de la Corte Provincial correspondiente, en la autoridad de última instancia.
51. Ahora bien, toda vez que en el proceso de origen la parte demandada se allanó a las pretensiones de la demanda, y la jueza no aceptó el recurso de apelación presentado por el accionante al no considerarlo parte procesal, la decisión de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo se constituye como una decisión de última instancia conforme lo prescrito en el artículo 109.2 del COFJ.²² De ahí que esta Magistratura considera que sí es competente para analizar su conducta en lo que se refiere a las decisiones adoptadas en el marco del proceso 09267-2020-00464.

informe y la posterior resolución sobre la calificación deberán estar enmarcados en los hechos y argumentos que componen la materia del litigio sobre la que verse la resolución del caso”.

²¹ COFJ, Artículo 109.2.- “[...] En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional”.

Reglamento, Artículo 7.- “El Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional”.

²² Ver, por ejemplo, CCE, Sentencia 149-23-IS, 11 de julio de 2024, párr. 42.

7.3. Fundamentos del informe de descargo

52. En su informe, la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo señaló a esta Corte que su actuación se limitó a aceptar la “conciliación” mediante la cual la registradora de la propiedad del cantón Balao se allanó a las pretensiones de la Asociación. A su juicio, al haber aceptado dicho allanamiento, no resolvió sobre la titularidad del bien en disputa, ni declaró vulneración de derechos. Así, a su criterio, fue la Resolución 001-2017 del MAG la que ordenó la inscripción en el Registro de la Propiedad, de su titularidad del bien y de la tenencia de la Asociación.
53. Asimismo, argumentó que en sus actuaciones no se configuró dolo, negligencia manifiesta ni error inexcusable, ya que su actuación se enmarcó en la normativa vigente. Además, señaló que el accionante de la acción extraordinaria de protección no participó en el proceso inicial, ni como parte ni como *amicus curiae*, lo que limitó el análisis de los hechos en la audiencia. Con ello, resaltó que la aceptación de la conciliación no afectó la decisión de la Registradora ni desnaturalizó la acción de protección, y citó la sentencia 948-17-EP/23 para sostener que en dicho caso no se consideraron actuaciones similares como dolo o error inexcusable.

7.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable

54. Al identificarse actuaciones que podrían constituir un error inexcusable por parte de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo al desnaturalizar la acción de protección del proceso de origen, se formula el siguiente problema jurídico: **¿constituye un error inexcusable las actuaciones de la jueza al haber desnaturalizado la acción de protección de origen?**
55. El error inexcusable se produce “cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.²³ Un error judicial se vuelve inexcusable siempre que sea grave y dañino. El error es grave cuando es “obvio e irracional, y, por

²³ COFJ, Artículo 32.- “El error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial. Puede implicar, dadas ciertas condiciones, no solo la responsabilidad del funcionario judicial sino también del Estado. La responsabilidad será declarada por órgano judicial competente en sentencia o resolución debidamente motivada”.

tanto, indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa”.²⁴ Por su parte, este es dañino cuando “perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros”.²⁵

56. Según lo prescrito en el artículo 109.3 del COFJ, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos:

1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable causa un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.²⁶

57. Con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte determinó que, para declarar error inexcusable, la autoridad competente debe verificar tres elementos:

- (1) un error judicial, es decir, una equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional;
- (2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y,
- (3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros.²⁷

58. Por ende, para determinar si la conducta en análisis se configura como un error inexcusable, corresponde analizar si se verifican los elementos antes mencionados, para su declaratoria.

²⁴ COFJ, Artículo 109.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ COFJ, Artículo 109.3.

²⁷ CCE, Sentencia 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 83.

7.4.1. ¿Existió error judicial?

59. Como se mencionó anteriormente, un error judicial es una equivocación inaceptable e incontestable en la aplicación de normas o en la apreciación de hechos por parte de un órgano jurisdiccional.
60. En la sección 5.1. de esta sentencia se estableció que, en el proceso de origen, aceptar la acción propuesta por la Asociación conllevaba la dilucidación de una discusión preliminar respecto de la verdadera titularidad del predio en disputa. También se observó que la jueza, al disponer la inscripción de la resolución del MAG habría obviado que aquello requería un análisis previo respecto de la procedencia de declarar a dicho predio como baldío, como propiedad del Estado, de tenencia de la Asociación, y, finalmente, respecto de la procedencia de dicha inscripción. Este análisis, como se estableció *supra*, escapa del objeto de la acción de protección, y requiere un análisis pormenorizado en el mecanismo judicial ordinario idóneo para tales efectos.
61. La jueza de la Unidad Judicial —lejos de identificar estas cuestiones subyacentes, y el conflicto que aquello conllevaba con el objeto de la garantía jurisdiccional puesta a su conocimiento— aceptó el allanamiento de la registradora de la propiedad. Además, la jueza ha reconocido, tanto en la sentencia impugnada (ver párrafo 2 *supra*), y en su informe de descargo (ver párrafo 52 *supra*), que realizó lo anterior sin siquiera analizar lo correspondiente a si existía una vulneración de derechos constitucionales de la Asociación por considerarlo “innecesario”. De lo observado por esta Magistratura, las acciones y omisiones de la jueza se agravan aún más cuando se considera que lo resuelto se dio en omisión de que existían personas con títulos de propiedad respecto del bien en disputa, que no habían tenido participación alguna en el proceso a su cargo.
62. Por lo anterior, se verifica que la jueza no aplicó lo establecido en los artículos 39 a 42 de la LOGJCC, principalmente al no haber declarado la improcedencia de la acción puesta a su conocimiento, por existir vías idóneas para conocer los hechos que se ventilaron en el proceso de origen. Esta Magistratura encuentra que las actuaciones y omisiones de la jueza constituyen una equivocación inaceptable e incontestable en la aplicación de normas que regulan las garantías jurisdiccionales, pues desnaturalizan diametralmente el objeto de la acción de protección puesta a su conocimiento al no haber declarado la improcedencia de ésta según lo establecido en la normativa correspondiente.

63. A juicio de esta Corte, estas actuaciones constituyen un yerro inaceptable e incontestable, pues la sola aquiescencia respecto de lo presentado por la Asociación, sin considerar lo respectivo a la procedencia de la acción, compromete la razón de ser de la acción de protección, que está concebida como un mecanismo jurisdiccional para garantizar y proteger derechos constitucionales. En consecuencia, este Organismo constata la existencia de un error judicial en la aplicación de normas por parte de la jueza de la Unidad Judicial, con lo cual se cumple con el elemento (1) en el supuesto (1.1) mencionado en el párrafo 57 *supra*.

7.4.2. El error judicial, ¿es de una gravedad tal que no es posible ofrecer argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas?

64. La jueza de la Unidad Judicial, en su informe de descargo, pretendió justificar su accionar con el hecho de que únicamente habría aceptado un allanamiento expreso por parte de la entidad demandada, y que por aquello no se habría aceptado la acción de protección “peor se dilucidó la validez del título”.

65. Para esta Magistratura, el error cometido fue grave, pues sus actuaciones no pueden considerarse una interpretación razonable de los artículos 39 y siguientes de la LOGJCC. No existe razón válida para considerar que aceptar una acción de protección en la que — implícitamente— se dilucida el dominio de un predio, y además hacerlo sin realizar análisis alguno respecto de la procedencia de la acción, es incompatible con el objeto de dicha garantía jurisdiccional.

66. Esta Corte no encuentra que este yerro se haya dado como producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan a la acción de protección. De hecho, tanto no existe un cuestionamiento respecto de la interpretación de las normas aplicables, que la misma jueza ha reconocido que pronunciarse sobre la controversia era “innecesario”.

67. En definitiva, los errores cometidos por la jueza de la Unidad Judicial son de tal gravedad que no es posible ofrecer una argumentación válida para sostenerlos, y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan a la acción de protección. En consecuencia, se cumple con el elemento (2) identificado en el párrafo 57 *supra*.

7.4.3. El error judicial, ¿generó un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros?

68. En su informe de descargo, la jueza de la Unidad Judicial manifestó que “[n]o se puede hablar que la suscrita con la aceptación de la conciliación haya causado un daño, porque no ha sido por la resolución de aceptación de la conciliación que se ha inscrito, sino porque la Registradora de la propiedad decidió inscribir en el marco de sus competencias [...]”.
69. Contrario a lo establecido por la jueza de la Unidad Judicial, esta Magistratura estima que el error judicial en el que incurrió generó un daño grave y significativo tanto a la administración de justicia como a terceros.
70. El daño grave y significativo a la administración de justicia se verifica por la desnaturalización del objeto de la acción de protección puesta a su conocimiento. Este Organismo ya ha establecido que el daño significativo para la administración de justicia implica una “afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración [...]”.²⁸ En el caso que nos ocupa, la actuación de la jueza de la Unidad Judicial implicó una afectación trascendente a los fines que persigue la administración de justicia constitucional, al aceptar una acción improcedente, que llevaba consigo la dilucidación de cuestiones atinentes a la titularidad del predio en disputa, y al —además— realizarlo sin análisis alguno respecto de la vulneración de derechos constitucionales.
71. Asimismo, respecto de los daños significativos a terceros, se evidencia que las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial conllevaban —como se estableció anteriormente— no solo la inscripción de una resolución en el registro de la propiedad, sino la declaratoria del bien como baldío, como propiedad del Estado, y de tenencia de la Asociación. Esto pese a la existencia de títulos de propiedad de terceros respecto de aquel bien; cuestión que nunca fue considerada por la jueza de la Unidad Judicial.
72. Por consiguiente, esta Magistratura verifica que el error judicial causó un daño significativo y grave a la administración de justicia y a terceros. Así, se verifica el cumplimiento del elemento (3) en los supuestos (3.1) y (3.2) mencionados en el párrafo 57, *supra*.

7.4.4. Conclusión

²⁸ CCE, Sentencia 1534-19-EP/22, 8 de diciembre de 2022, párr. 46; Sentencia 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 97; y Sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 113.

73. Por lo expuesto anteriormente, las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial cumplen con los tres elementos previstos en el artículo 109.3 del COFJ para la configuración de error inexcusable. En consecuencia, la Corte Constitucional declara la existencia de error inexcusable por parte de la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo dentro del proceso de acción de protección 09267-2020-00464.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la presente acción extraordinaria de protección.
2. **Declarar** que la sentencia de 2 de octubre de 2020 emitida por la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia del Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
3. **Disponer, como medidas de reparación integral:**
 - (i) Dejar sin efecto todas las actuaciones procesales dentro del juicio número 09267-2020-00464 (esto es, todas las providencias y diligencias efectuadas en el proceso, incluyendo las emitidas en fase de ejecución).
 - (ii) Dejar sin efecto la inscripción en el Registro de la Propiedad del cantón Balao de la Resolución 001-2017-T emitida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
 - (iii) En consecuencia, se dispone el archivo del proceso.
 - (iv) Declarar que la presente sentencia constituye, en sí misma, una medida de reparación.
4. **Declarar** que la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo, dentro del proceso de acción de protección 09267-2020-00464, incurrió en error inexcusable al haber desnaturalizado la garantía jurisdiccional puesta a su conocimiento.
5. **Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento correspondiente, así como a la

Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Complicación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.²⁹

6. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

²⁹ Reglamento, Artículo 15.- “Notificación de la declaración jurisdiccional previa. - En caso de declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente dispondrá la notificación, junto con copias del expediente completo, al Consejo de la Judicatura para el inicio del sumario administrativo correspondiente conforme a los artículos 131 numeral 3, 124 y 125 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 17-21-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente a la sentencia 17-21-EP/25 aprobada por el Pleno del Organismo en sesión de 30 de enero de 2025. La sentencia declaró la desnaturalización de la acción de protección porque la jueza de instancia resolvió un conflicto acerca de la propiedad de un bien. Estoy de acuerdo con esta decisión así como con la declaratoria jurisdiccional previa realizada en la sentencia. Mi discrepancia radica en la argumentación de la sentencia, que realizó un análisis de procedencia de la acción de protección con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. En mi criterio, este análisis de procedencia corresponde a los jueces de instancia y desvirtúa las competencias de la Corte Constitucional en la acción extraordinaria de protección.
2. La reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional refleja una preocupante tendencia: la acción extraordinaria de protección se está convirtiendo en un recurso ordinario porque la Corte analiza la procedencia de las garantías de origen a través de supuestas violaciones del derecho a la seguridad jurídica. En varios votos particulares he advertido que analizar la procedencia de las garantías de origen desnaturaliza el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección e invade las atribuciones de las y los jueces de instancia.¹ El rol de una Corte Constitucional no es corregir todo error judicial, pues este Organismo no constituye una última instancia en todos los procesos jurisdiccionales del país.
3. En la sentencia 17-21-EP/25, la Corte actuó nuevamente como un tribunal de alzada al conocer una acción extraordinaria de protección. La sentencia cita el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC referente a la causal de improcedencia de la acción de protección cuando existe otra vía adecuada y eficaz y, luego, verifica si el conflicto de origen podía ser resuelto en otra vía. Si bien este análisis permite reforzar la declaratoria de desnaturalización en el caso específico, no era necesario ni procedente que la Corte realice el análisis que les corresponde a los jueces de instancia que conocen la acción de

¹ Véanse los votos particulares a las siguientes sentencias: 797-20-EP/24, 2539-18-EP/24, 1692-21-EP/24, 400-24-EP/24, 3012-22-EP/24 y 3372-22-EP/25.

protección. Me preocupa que esta sentencia siga abriendo la puerta para que la Corte verifique —en todos los casos— si la acción de protección era adecuada o no para resolver un determinado conflicto. En ese escenario, la Corte volvería a una práctica de años anteriores —particularmente 2008 hasta 2018— en los que el derecho a la seguridad jurídica se utilizaba como un comodín que le permitía corregir cualquier error judicial.

4. En mi opinión, la Corte debe corregir de forma urgente su reciente jurisprudencia y reafirmar el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección. Como toda autoridad pública, la Corte debe respetar el alcance de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley, que no le permiten revisar la corrección de toda decisión judicial. La competencia para resolver garantías jurisdiccionales en el fondo corresponde por regla general a las y los jueces de instancia y la Corte debe intervenir únicamente en aquellos casos en los que (i) se justifiquen los requisitos para el control de mérito o (ii) las autoridades judiciales actúen de forma arbitraria, desnaturalizando las garantías.²
5. Por lo expuesto, aunque estoy de acuerdo con la declaratoria de desnaturalización y error inexcusable, discrepo del análisis de la sentencia 17-21-EP/25 en la medida en que revisó la procedencia de la acción de protección con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 17-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 83; sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-56.

Voto concurrente**Jueces:** Karla Andrade Quevedo y Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 17-21-EP/25****VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y juez constitucional Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedentes**

1. En la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025, la Corte aprobó la sentencia correspondiente a la causa 17-21-EP, en la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Xavier Eduardo Aguirre Molina, en contra de la sentencia de 2 de octubre de 2020, dictada por la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas (“Unidad Judicial”). De conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente en los siguientes términos.

2. Análisis constitucional

2. En este voto sostendremos que, en el caso bajo análisis, se desnaturalizó la acción de protección, en tanto la jueza de la Unidad Judicial concedió la demanda en la cual la Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente (“Asociación”) exigía que el registrador de la Propiedad de Balao inscriba un predio a su favor.
3. Si bien estamos de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de esta Magistratura, discrepamos con el análisis en cuanto en aquella se emplea indistintamente las categorías de desnaturalización y de improcedencia de la acción de protección. Por ello, en este voto explicaremos que la desnaturalización es distinta de la improcedencia y que es necesario distinguir estos escenarios.
4. Consideramos que la desnaturalización de una acción de protección se produce cuando una autoridad judicial concede una demanda apartándose y desvirtuando el fin establecido por la Constitución y la LOGJCC. En este escenario, la acción es tergiversada de tal manera que su pretensión rebasa los límites de la acción de protección y contradice el ordenamiento jurídico. Por este motivo, ante la desnaturalización de una garantía jurisdiccional, corresponde examinar la conducta judicial mediante una declaración

jurisdiccional previa que puede identificar un error inexcusable, dolo o manifiesta negligencia.

5. La desnaturalización de las garantías constituye un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.¹
6. En tanto que, la improcedencia remite a la constatación de las causales establecidas en el artículo 42 de la LOGJCC. Para ello, se requiere que la autoridad judicial analice los hechos del caso a fin de constatar una posible vulneración de derechos. En este escenario, no necesariamente conlleva la verificación de la actuación judicial con miras a una declaratoria jurisdiccional previa.
7. Distinguir estos aspectos resulta relevante en función de los efectos jurídicos que conlleva la identificación de uno u otro escenario. En el caso bajo análisis, la Asociación propuso la acción de protección como un mecanismo para lograr que el registrador de la Propiedad de Balao inscriba el predio ubicado en el sector San Carlos a favor del Estado y la tenencia a favor de la Asociación.
8. La jueza de la Unidad Judicial, al conceder la acción de protección, ordenó la inscripción de un predio a favor de la Asociación, lo cual desconoce la titularidad que terceros podían tener sobre dicho predio. Tal como se señala en la sentencia adoptada por el Pleno de este Organismo, el registrador de la Propiedad anteriormente había negado la inscripción de dicho predio, justamente en atención a que estaba cuestionada la titularidad del bien inmueble y, por tanto, habrían existido títulos de propiedad ya inscritos o por inscribirse en los registros de dicho organismo. En definitiva, la jueza de la Unidad Judicial se pronunció sobre la titularidad del bien inmueble, sin que dicha garantía constitucional jurisdiccional pueda ser utilizada para ello.
9. En consecuencia, la acción de protección fue empleada para dirimir sobre a quién pertenecía la propiedad de un inmueble y desconocer de este modo a los propietarios de aquel bien. Entonces, la decisión de la jueza de la Unidad Judicial desconoció los derechos de terceros sobre el inmueble y colocó a los justiciables en una situación de inseguridad jurídica.

¹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 63.

10. El utilizar la acción de protección para alcanzar la propiedad de un inmueble es un fin totalmente ilegítimo y ajeno a la acción de protección, que terminó desnaturalizándola. En dicha línea, esta Corte Constitucional ha reconocido la prohibición constitucional y legal que existe de desnaturalizar las garantías jurisdiccionales mediante el uso de la justicia constitucional para resolver cuestiones de mera legalidad, como la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos.²
11. En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno, se emplea de manera indistinta las calificaciones de desnaturalización y de improcedencia, razón por la cual, en este voto concurrente hemos estimado necesario precisar estas instituciones que resultan sustanciales para su consideración por parte de las autoridades judiciales durante la resolución de las garantías constitucionales jurisdiccionales que llegan a su conocimiento.
12. Con las precisiones expuestas, nos adherimos a la decisión de aceptar esta acción extraordinaria de protección, al haberse constatado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 17-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 10:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

² CCE, sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 78. Esta prohibición ha sido previamente establecida en la sentencia 293-17-SEP-CC.

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 17-21-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 17-21-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025.
2. En esta decisión, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Xavier Eduardo Aguirre Molina en contra de la sentencia de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas (**“Unidad Judicial”**).
3. El caso se remite a una acción de protección planteada por Alejandro Seferino Zuma Prieto, en su calidad de presidente de la Asociación de Productores Agropecuarios Santa Rita Independiente (**“Asociación”**), en contra del Registro de la Propiedad del cantón Balao, provincia de Guayas. En dicha acción, la Asociación sostuvo que el Registro de la Propiedad habría vulnerado sus derechos a la propiedad y a la seguridad jurídica al haberse negado a inscribir la propiedad de un predio ubicado en el sector San Carlos a favor del Estado, y la consecuente tenencia a favor de la Asociación.
4. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de que existió una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no coincido con la declaratoria jurisdiccional previa que determina que la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo incurrió en un error inexcusable al aceptar el allanamiento del Registro de la Propiedad.
5. Tal y como consta en el párrafo 42 de la decisión de mayoría, un error judicial se vuelve inexcusable siempre que sea grave y dañino. El error es grave cuando es “obvio e irracional, y, por tanto, indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa”.¹
6. En el caso *in examine*, la registradora de la propiedad del cantón Balao se allanó a las pretensiones de la demanda. Así, mediante sentencia de 2 de octubre de 2020, la jueza de

¹ COFJ, Artículo 109.

la Unidad Judicial resolvió aceptar el allanamiento, de conformidad con el artículo 15 de la LOGJCC. Desde mi punto de vista, la actuación de la jueza no constituyó un error grave, dado que, una vez aceptado el allanamiento, correspondía dar paso a las pretensiones de la Asociación. En esta medida, observo que existió razonabilidad en la decisión de disponer el registro del título de propiedad tras el allanamiento de la entidad accionada y la verificación de que no existía una afectación a derechos irrenunciables o un acuerdo manifiestamente injusto.

7. En este sentido, aunque coincido con que la conducta judicial acarreó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de la acción de protección; considero que, la actuación de la jueza gozó de razonabilidad, por lo cual, no incurrió en un error inexcusable. Al respecto, considero que la declaratoria jurisdiccional previa no es un efecto *sine quan non* de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la declaración de un derecho patrimonial. Por ejemplo, en las sentencias 948-17-EP/23 y 1596-20-EP/24 la Corte declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la desnaturalización de acciones de protección vinculadas al derecho de propiedad. En estos casos no se realizó declaratorias jurisdiccionales previas, lo cual, a mi criterio, respondía a las dificultades que rodeaban la inscripción de un título de propiedad en esos casos. Considero que la presente causa debió recibir un tratamiento más acorde a la realidad de las cuestiones jurídicas que lo caracterizaban.
8. Por todo lo mencionado, difiero con el voto de mayoría respecto de la declaratoria jurisdiccional previa que determina que la jueza Silvia Rosa Ana Malo Toledo incurrió en un error inexcusable al haber aceptado el allanamiento del Registro de la Propiedad a las pretensiones de la demanda.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 17-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1721EP-7a88f

**Caso Nro. 17-21-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de febrero de dos mil veinticinco por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado así como también el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; y el día miércoles veintiséis de febrero de dos mil veinticinco los votos concurrentes de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 17-21-EP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M, 01 de mayo de 2025.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 17-21-EP, acción extraordinaria de protección, emite el siguiente auto.

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de noviembre de 2020, Xavier Eduardo Aguirre Molina interpuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 2 de octubre de 2020 emitida por la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas, dentro de la acción de protección número 09267-2020-00464.
2. El 30 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 17-21-EP/25, mediante la cual aceptó la acción extraordinaria de protección, ordenó medidas de reparación integral y declaró el error inexcusable de la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas. La sentencia 17-21-EP/25 fue notificada el 27 de febrero de 2025, conforme se verifica de la razón emitida por la Secretaría General de este Organismo.¹
3. El 6 de marzo de 2025, Silvia Rosa Ana Malo Toledo, jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Naranjal, provincia de Guayas (“**recurrente**”) presentó recurso de aclaración respecto de la sentencia 17-21-EP/25.
4. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
5. El 16 de abril de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Oportunidad

6. El artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”) señala que se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional, en el término de tres días contados a partir de su notificación.

¹ La sentencia también fue notificada a la Unidad Judicial el 28 de febrero de 2025 y al Consejo de la Judicatura el 5 de marzo 2025.

7. En el presente caso, el recurso de aclaración fue presentado el 6 de marzo de 2025 y la sentencia 17-21-EP/25 fue notificada a la recurrente el 27 de febrero de 2025.
8. En vista de que los días 3 y 4 de marzo de 2025 correspondieron a feriado nacional,² el recurso de aclaración fue presentado dentro del término de tres días previsto en el artículo 40 de la CRSPCCC.

3. Fundamentos de la solicitud

9. La recurrente presenta aclaración en los siguientes términos:

- 9.1. Solicita la aclaración de por qué no existió un pronunciamiento respecto de lo señalado en su contestación en lo relativo a que “jamás se inscribió la Resolución 001-2017-T emitida por el MAGAP [...] por orden de esta Juzgadora”, ya que fue la Resolución 001-2017-T emitida por el MAGAP la que ordenó la inscripción. Añade que la inscripción de la resolución del MAGAP no es producto de su accionar, por tanto “mal podría concluirse que por este hecho se ha lesionado o perjudicado derecho alguno”.
- 9.2. Solicita la aclaración de por qué no se consideró su argumento respecto a que el accionante de la acción extraordinaria de protección no compareció a la acción de protección “pese a que se evidencia que conocía de la acción de protección [...] ya que apenas se emite la sentencia presenta escrito presentando apelación, misma que era improcedente”.
- 9.3. Solicita que se aclare si un tercero interesado puede comparecer luego de dictarse una resolución “que apruebe el allanamiento para apelar; a pesar de No (sic) haber comparecido al proceso, n[i] ser parte procesal”.
- 9.4. Alega que en el párrafo 44 de la sentencia impugnada, se citan las sentencias 948-17-EP/23 y 3043-19-EP/24, en las cuales se declaró la desnaturalización de la acción de protección, pero en ellas no se declaró que los jueces hayan incurrido en error inexcusable. Bajo ese contexto, la recurrente solicita la aclaración de “¿Por qué a pesar de haber invocado dicha sentencia existe ese trato desigual? [...] concluy[endo] que en el presente caso que esta Juzgador [sic] ha incurrido en error inexcusable”.

² Al ser días de feriado nacional por carnaval, no se consideran en el cómputo del término para la presentación de los recursos de aclaración y ampliación.

- 9.5.** Solicita la aclaración de por qué se inobservó las sentencias 948-17-EP/23 y 3043-19- EP/24 “que guardan similitud con la sentencia dictada en mi contra y se me declara error inexcusable”.
- 9.6.** Finalmente, la recurrente solicita a este Organismo la revisión y reconsideración de la decisión de realizar la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable, al considerar que “nunca declar[ó] derecho alguno a favor del Estado (Como terreno Baldío), peor de la Asociación “Santa Rita Independiente”, no se registró la Resolución 001-2017-T del MAGAP por haber aprobado el allanamiento”.
- 10.** Sobre la base de lo expuesto, la recurrente solicita que se aclare la sentencia 17-21-EP/25. Cabe recalcar que, si bien en el escrito de interposición del recurso, la recurrente se refiere al mismo como recurso de aclaración y ampliación, del contenido del escrito, este Organismo no encuentra que en el mismo exista una solicitud que se dirija a ampliar algún punto de la sentencia recurrida.

4. Análisis de la solicitud de aclaración

- 11.** Con base en el artículo 440 de la Constitución, en concordancia con el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), “las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Sin embargo, proceden los recursos de aclaración y ampliación.
- 12.** Los recursos de aclaración y ampliación son entonces mecanismos de perfeccionamiento de las decisiones jurisdiccionales, mas no permiten que se modifique lo resuelto.³ En consecuencia, las alegaciones y pretensiones contenidas en un recurso de aclaración o de ampliación que cuestionen el fondo de la decisión —y que, por tanto, no se orienten a corregir una oscuridad o una omisión de pronunciamiento— deben ser negadas.
- 13.** Sobre la solicitud contenida en el párrafo 9.1 *supra*, la recurrente alega que este Organismo no se pronunció respecto a su contestación en la que señaló que la inscripción no fue realizada por su disposición, ya que fue la Resolución 001-2017-T emitida por el MAGAP la que ordenó la inscripción, por tanto, no se puede concluir que se haya lesionado o perjudicado derecho alguno. Por otro lado, respecto de lo precisado en el

³ En el caso de las decisiones de la Corte Constitucional, cabe recalcar que el artículo 440 de la Constitución prescribe que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”

párrafo 9.2 *supra*, la recurrente alega que este Organismo no consideró su alegación relacionada que el accionante de la acción extraordinaria de protección no compareció a la acción de protección.

14. Esta Corte verifica que, en el fondo, las alegaciones de la recurrente se dirigen únicamente a cuestionar la declaratoria jurisdiccional previa que esta Corte emitió en su contra. Por tanto, al no existir oscuridad que deba ser aclarada en este punto de la sentencia, se niega la petición.
15. Respecto del pedido de aclaración planteado en el párrafo 9.3 *supra*, esta Corte observa que la recurrente se limita a solicitar que se aclare si un tercero interesado puede comparecer e interponer recurso de apelación, luego de dictarse la resolución que aprueba el allanamiento. De dicho pedido, se evidencia que la recurrente realiza cuestionamientos genéricos, sin que se logre verificar que este se dirija a corregir la oscuridad de algún punto de la sentencia recurrida, razón por la cual, la petición resulta improcedente.
16. En las alegaciones contenidas en los párrafos 9.4 y 9.5 *supra*, la recurrente señala que, en la sentencia impugnada, se citan las sentencias 948-17-EP/23 y 3043-19-EP/24, en las cuales se concluyó que se desnaturalizó la acción de protección, pero no se determinó que los jueces hayan incurrido en error inexcusable. La recurrente añade que aquellas sentencias debían ser observadas y cuestiona la existencia de un trato desigual por cuanto en la sentencia impugnada se realizó la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable en su contra. Al respecto, este Organismo verifica que lo que pretende la recurrente es cuestionar la declaración jurisdiccional previa, denotando que su solicitud se agota en la inconformidad del análisis realizado, alejándose del propósito del recurso de aclaración. Bajo dicha consideración, se concluye que el pedido es improcedente.
17. Finalmente, respecto de la petición contenida en el párrafo 9.6 *supra*, la recurrente se limita a solicitar la revisión y reconsideración de la declaración jurisdiccional previa en la conducta de error inexcusable. De lo solicitado, se verifica que la recurrente pretende que este Organismo cambie su decisión respecto de la declaratoria realizada en la sentencia impugnada. Por cuanto, la solicitud de la recurrente no se orienta a corregir algún punto oscuro u omisión, sino a solicitar el cambio de lo resuelto por esta Corte, se concluye que la solicitud deviene en improcedente.
18. En razón de lo anteriormente expuesto, este Organismo considera que la decisión es clara y no necesita de precisiones adicionales.

5. Decisión

19. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el recurso de aclaración presentado por Silvia Rosa Ana Malo Toledo.
2. **Disponer** que las partes estén a lo resuelto en la sentencia **17-21-EP/25**.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.



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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la señora jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien solicitó que se registre “*un voto salvado oral porque también la aclaración y ampliación versa sobre el objeto de mi voto*” en la causa principal, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2755-21-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 2755-21-EP

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

SENTENCIA 2755-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada el 24 de agosto de 2021 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, y de la sentencia emitida el 30 de julio de 2021 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en el marco de una acción de hábeas corpus. Se concluye que la decisión dictada el 24 de agosto de 2021 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), puesto que la decisión se encuentra suficientemente motivada. Esta Magistratura no analizó la suficiencia motivacional de la sentencia de primera instancia, en virtud de que del análisis constitucional se evidenció que la sentencia de segunda instancia está suficientemente motivada y pudo subsanar la supuesta deficiencia motivacional de la sentencia de primera instancia.

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de julio de 2021, Hortencia del Carmen Caimiñagua Carrión presentó una acción de hábeas corpus a favor de su hijo L.F.A.C¹ (“**accionante**”), en contra de la Comandancia General de la Policía Nacional del destacamento de Santa Cruz (“**entidades demandadas**”) y de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Santa Cruz, provincia de Galápagos.²

¹ Debido a que la causa tiene relación con un proceso de delito sexual en contra de una niña, se omiten los nombres del procesado de conformidad al Protocolo de Confidencialidad de esta Corte.

² Proceso 09133-2021-00077. La accionante alegó que el 5 de marzo de 2021 la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Santa Cruz, provincia de Galápagos, dictó prisión preventiva en contra de L.F.A.C (“**procesado**”) en el proceso penal por el presunto delito de violación. Por lo que, se dispuso el traslado a un centro de privación de la ciudad de Guayaquil. No obstante, arguyó que al procesado se le trasladó al Centro de Internamiento Temporal (CIT) de la Policía Nacional de Puerto Ayora, cantón Santa Cruz, provincia de Galápagos. Empero, no es un centro de internamiento autorizado, se encontraba aislado en un lugar denominado “calabozo” y no tuvo comunicación con sus familiares y defensa técnica. En ese sentido, refirió que se vulneró el derecho a la integridad física, psicológica, moral y refirió que la privación de la libertad era ilegal, arbitraria e ilegítima. Por todo lo expuesto, solicitó que se ordene: (i) la libertad del procesado; (ii) al Ministerio de Salud Pública preste de forma prioritaria la atención física y psicológica al procesado y a sus familiares; (iii) Fiscalía inicie las investigaciones sobre los hechos sufridos por actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; (iv) se investigue el presunto delito de incumplimiento de decisiones de autoridad competente; y, (v) en la reparación se incluya a los familiares del procesado.

2. El 30 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”) aceptó parcialmente la acción y, “al ser un Hábeas Corpus correctivo”, dispuso medidas correctivas, entre ellas: el traslado inmediato de L.F.A.C al Centro de Detención Provisional de Guayaquil, una valoración médica integral y establecer un horario de visitas y entrega de alimentos.³ La accionante interpuso recurso de ampliación de manera oral, el cual fue negado en audiencia. La accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 24 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. La sentencia se notificó el 26 de agosto de 2021.
4. El 22 de septiembre de 2021, Hortencia del Carmen Caimiñagua Carrión (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 30 de julio de 2021 y 24 de agosto de 2021.
5. El 19 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección⁴ y solicitó a la Corte Nacional que presente su informe de descargo. El 17 de diciembre de 2021, la Corte Nacional remitió su informe de descargo.⁵
6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avoco conocimiento el 24 de enero de 2025 y solicitó un informe de descargo a la Corte Nacional y a la Corte Provincial.

³ La Corte Provincial determinó que correspondería un hábeas corpus correctivo el cual tiene como finalidad corregir las vulneraciones de los derechos de la persona privada de libertad, entre ellos, corregir los actos lesivos en contra del derecho a la integridad, por lo que dispuso el traslado inmediato de L.F.A.C al Centro de detención provisional de Guayaquil. Esto, ya que los cuarteles de policía y militares, conforme el artículo 203 número 1 inciso 2 de la Constitución, no son sitios “autorizados para la privación de la libertad de la población civil”. Por otra parte, indicó que no se verificó un aislamiento, toda vez que al preguntarle “al procesado en la audiencia si ha sido golpeado por algún miembro de la policía, dijo que no, también señaló que su celda comparte con tres personas más”. Finalmente, indicó que el procesado no goza de alimentación que cuentan en otros centros de detención, por lo que se vulnera sus derechos ya que trajo como consecuencia una afectación a su salud, así “también se lo priva de otros beneficios que las personas privadas de libertad gozan al encontrarse detenidas en los Centros de Detención”.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

⁵ El 1 de febrero de 2022, la Policía Nacional del Ecuador señaló correos para futuras notificaciones.

7. El 3 de febrero de 2025, la Corte Nacional remitió su informe de descargo actualizado.⁶ Mientras que, hasta la presente fecha, la Corte Provincial no remitió su informe de descargo.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. En su demanda, la accionante alega que las sentencias de la Corte Provincial y de la Corte Nacional vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), y al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

9.1. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE)**, la accionante refiere:

9.1.1. La sentencia de la Corte Nacional “adolece de innumerables inconsistencias”, puesto que se inobservó distintos precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional.

9.1.2. Agrega que, la Corte Nacional olvidó aplicar “el artículo 12 numeral 1” del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”), el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**CADH**”) que reconocen a toda persona se le respete su integridad física, psíquica y moral. Alega que el procesado fue sujeto de maltratos y trato inhumano dentro del encierro de aproximadamente cinco meses. Asimismo, refiere que se inobservó el artículo 16.4 de la LOGJCC, se apartó del artículo 51 número 1 y 2 de la Constitución, se desconoció lo dictaminado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) en los casos Neira Alegría y otros Vs. Perú, Rodríguez Revolorio y otros Vs.

⁶ Por otra parte, de la revisión del expediente procesal se observa que la Defensoría del Pueblo del Ecuador, mediante informe 01-DPE-DPGL-2021 de 2 de septiembre de 2021 y providencia 05-DPE-DPGL-0489-2022-JB de 7 de marzo de 2022, informó que se cumplieron con las medidas de reparación ordenadas en la sentencia constitucional.

Guatemala y Servellón García y otros Vs. Honduras, y sobre el aislamiento prolongado y la incomunicación.⁷ Finalmente, arguye que se vulneró el artículo 4 de la CADH y el artículo 66 número 2 de la Constitución.⁸

9.1.3. Respecto a la sentencia de la Corte Provincial, menciona que “en la sentencia de primera instancia, [...] LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA EJECUCIÓN RECONOCIERON LAS CONDICIONES DENIGRANTES en las que se encuentra [L.F.A.C]”.⁹ En ese sentido, refiere que “LOS MALTRATOS Y TRATOS DENIGRANTES DE [L.F.A.C] SON EVIDENTES y fueron ratificadas [sic]”.¹⁰

9.2. Respecto al **derecho a la tutela judicial efectiva (art. 72 CRE)**, la accionante arguye que al haberse violado el derecho a la seguridad jurídica, la “lógica dictamina que la tutela judicial efectiva se encuentra también vulnerada”.¹¹

9.3. En cuanto al **derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE)**, la accionante menciona, en lo principal, que las sentencias de la Corte Provincial y de la Corte Nacional no realizaron “un análisis acerca de los parámetros de ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la privación de la libertad”. Así, arguye que solicitó a la Corte Nacional que analice la “ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la privación de la libertad; que se analice la motivación de la sentencia emitida por la Corte de primera instancia”. Además, afirma que las decisiones judiciales impugnadas no explicarían la relación de las normas y jurisprudencia con los antecedentes de hecho, por lo que serían decisiones irrazonables.¹²

10. Por lo expuesto, la accionante solicita que este Organismo acepte la presente acción, se declare la vulneración de derechos, se dicte la inmediata libertad de L.F.A.C o en su defecto la medida alternativa a la privación de la libertad. Además, solicita que en

⁷ A fojas 27 y 30 del expediente procesal de segunda instancia. Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 11 y 14.

⁸ A foja 31 del expediente procesal de segunda instancia. Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 15.

⁹ A foja 28 del expediente procesal de segunda instancia. Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 12.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 20.

¹² Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 16.

la reparación integral se “incluya a los familiares de la víctima” y el “pago de daño emergente y lucro cesante”.¹³

3.2. Argumentos de la Corte Nacional

11. La Corte Nacional menciona que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada “conforme a los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan”. Además, indica que en su sentencia no se vulneraron los derechos que alega la accionante.
12. Agrega que la sentencia impugnada atendió a los argumentos propuestos por la accionante y consideró los hechos del caso y las normas aplicables. Argumenta que empleó la figura de la motivación por remisión o *per relationem*, pero realizó un pronunciamiento autónomo para emitir su criterio respecto al caso. Por tal motivo, se ratificó la sentencia recurrida al considerar que el hábeas corpus era procedente.
13. En tal sentido, menciona que la accionante pretende que se revise lo correcto o incorrecto de la decisión impugnada. Por lo que solicita que la demanda se desestime por no existir vulneración de derechos.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁴ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁵
15. Este Organismo considera necesario recordar que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión respecto de los cargos formulados por la accionante, obedece a una fase preliminar del análisis que se debe realizar en el conocimiento de esta garantía. De tal manera, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la

¹³ Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 37.

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

¹⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. La Corte estableció que: la tesis es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; la base fáctica es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, la justificación jurídica que demuestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

demanda debe realizarse en la etapa de sustanciación, en atención a los criterios establecidos previamente por la jurisprudencia constitucional.¹⁶

16. Sobre el cargo señalado en el párrafo 9.1.1 *supra*, este Organismo observa que la accionante alega la afectación al derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), porque la **Corte Nacional** inobservó varios precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional. Del cargo expuesto, se observa que se omite identificar la jurisprudencia específica, la regla de precedente y desarrollar la exposición de las razones por las que sería aplicable al caso en concreto.¹⁷ De allí que, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, a esta Corte le es posible plantear un problema jurídico. Por lo que, se descarta su análisis.
17. En cuanto al cargo referido en el párrafo 9.1.2 *supra*, esta Corte verifica que la accionante alega que la Corte Nacional no habría aplicado el artículo 12.1 del COIP, artículo 4 y 5 de la CADH, por lo cual se debía disponer la libertad del procesado. Asimismo, la Corte Nacional habría inobservado el artículo 16.4 de la LOGJCC, las sentencias de la Corte IDH, y los artículos 51 número 1 y 2 y del 66 número 2 de la Constitución. Al respecto, se evidencia que el cargo referido busca la corrección de la decisión impugnada al alegar la inobservancia de ciertas normas infraconstitucionales y convencionales. Además, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable es posible identificar un cargo claro y completo, puesto que no se ha justificado la trascendencia constitucional de las normas que presuntamente fueron inobservadas. Por tal motivo, no es posible plantear un problema jurídico.
18. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 9.1.3 *supra*, esta Corte observa que la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) por la **Corte Provincial**, sin plantear una base fáctica ni las razones por las que la judicatura de primera instancia habría vulnerado el derecho de manera directa e inmediata. Al contrario, se centra en los hechos que dieron origen al proceso. Por lo que, al no existir un argumento claro y completo, aun haciendo un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico.
19. En relación al cargo referido en el párrafo 9.2 *supra*, esta Magistratura verifica que la accionante arguye que se violó el derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE) como consecuencia de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Del cargo expuesto, se constata que no presenta un argumento autónomo, pues no plantea una base fáctica ni justificación jurídica que demuestre las razones por las cuales la acción

¹⁶ CCE, sentencias 1138-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 17; 2615-19-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 14; y, 1994-19-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 19.

¹⁷ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

u omisión de la judicatura accionada habría vulnerado de forma directa e inmediata su derecho. Asimismo, ni aun haciendo un esfuerzo razonable es posible identificar un cargo claro y completo, por lo que no se formula un problema jurídico.

20. Respecto a los cargos contenidos en el párrafo 9.3 *supra*, esta Corte constata que la accionante alega la afectación del derecho al debido proceso en la **garantía de la motivación** (art. 76.7.1 CRE), porque en los fundamentos de las sentencias de la Corte Provincial y la Corte Nacional no se habría realizado un análisis acerca de los parámetros de ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la privación de la libertad. Además, las decisiones judiciales impugnadas no explicarían la relación de las normas y jurisprudencia con los antecedentes de hecho, por lo que resultarían irrazonables. De lo expuesto, la Corte observa que la accionante, en lo principal, se refiere a una presunta insuficiencia motivacional en las sentencias impugnadas. Por lo expuesto, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por carecer de una fundamentación suficiente?

¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por carecer de una fundamentación suficiente?

21. Esta Corte considera pertinente, en primer lugar, analizar si la sentencia de apelación carece de una fundamentación suficiente y solo, en el caso de verificarlo, analizará la sentencia de primera instancia. Ya que, en el presente caso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no habría trascendido por sí sola, ni impedido que se recurra de la misma y podría haber sido subsanada por la sentencia de segunda instancia si es que esta contiene una motivación suficiente. Por lo que, esta Corte determina que solo en el caso de que se verifique que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de la motivación, pasará a analizar si la sentencia de primera instancia vulnera la referida garantía.¹⁸

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por carecer de una fundamentación suficiente?

22. El artículo 76 número 7 letra l de la Constitución prevé que: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no

¹⁸ CCE, sentencias 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18 y 2772-16-EP/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 16.

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”.

23. La Corte ha establecido que el estándar de la suficiencia motivacional en materia de garantías jurisdiccionales es reforzada,¹⁹ por el que al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, (iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos.²⁰ Es decir, para que se “cumpla con la garantía de motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.²¹
24. Con respecto al criterio (iii), esta Magistratura ha determinado parámetros específicos que deben satisfacer los jueces en las **sentencias emitidas en el marco de una acción de hábeas corpus**, lo que implica: (a) un **análisis integral** de la privación de la libertad, lo que comprende (a.1) la totalidad de la detención, (a.2) las condiciones actuales en las que se encuentra la persona privada de la libertad, y (a.3) el contexto de la persona, es decir, si pertenece a un grupo de atención prioritaria.²² Asimismo, los operadores judiciales deben (b) dar una **respuesta a las pretensiones relevantes** expuestas en la demanda y/o audiencia de acuerdo con el objeto y naturaleza de la acción de hábeas corpus.²³
25. En el caso *in examine*, la accionante alega que en la sentencia de segunda instancia no se realizó un análisis acerca de los parámetros de ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la privación de la libertad. Además, que la sentencia de la Corte Nacional no relacionaría las normas y jurisprudencia con los antecedentes de hecho,

¹⁹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, pág.24, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

²⁰ *Ibid.*, párr. 103. De igual forma, en la sentencia 1924-17-EP/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 20; y, la sentencia 2152-17-EP/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 22.

²¹ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 21.

²² Este requisito se verificará siempre que, el accionante lo alegue o cuando de su condición física y/o mental se desprenda mentada condición. Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 2583-19-EP/23, 20 de septiembre de 2023, párr. 27, nota al pie 16.

²³ CCE, sentencia 1749-18-EP/23, 05 de julio de 2023, párr. 31; sentencia 3016-19-EP/23, 10 de mayo de 2023, párr. 25; y, sentencia 2533-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 52. En la sentencia 360-19-JH/25, 23 de enero de 2025, párr. 23, la Corte determinó que “el juez constitucional al momento de resolver cualquier tipología de hábeas corpus en los casos de prisión preventiva, debe verificar: (i) Procedencia: analizar los hechos y las alegaciones esgrimidos por el accionante con la finalidad de determinar su procedencia, al respetar el objeto de la garantía constitucional. (ii) Vulneración: el juez constitucional deberá estudiar el fondo del caso y verificar si existe una vulneración a la libertad, integridad o a sus derechos conexos. (iii) Reparación: en el supuesto de verificar una vulneración a la libertad, integridad o a los derechos conexos, el juez deberá ordenar la medida de reparación más idónea para la afectación producida”.

por lo que resultaría irrazonable. Es decir, alega una presunta insuficiencia en la motivación de la decisión judicial.

26. Ahora bien, con el fin de atender al cargo de la accionante, esta Corte analizará el contenido de la sentencia de segunda instancia impugnada sin que ello implique realizar pronunciamientos sobre lo correcto o incorrecto de la decisión. Pues, la “garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.²⁴ De tal manera, esta Magistratura analizará si la decisión impugnada cumple con los parámetros (i), (ii) y (iii) a la luz de las precisiones realizadas en párrafos anteriores.
27. Respecto a (i) **enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión**, en el numeral 6.1 de la sentencia impugnada, la Corte Nacional fijó los fines de la acción de hábeas corpus a través de los artículos 3, 8 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 7 de la CADH. Asimismo, citó el artículo 89 de la Constitución y el artículo 43 de la LOGJCC. De tal manera, la Corte Nacional para fundamentar su sentencia citó las disposiciones referidas previamente que determinan el objeto y alcance del hábeas corpus. Por tanto, se verifica que se cumplió con la obligación (i).
28. En lo referente a la obligación (ii) **explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho**, la Corte Nacional en primer lugar menciona que la sentencia recurrida cumple “sustancialmente con la motivación [...] ya que en ella se han expresado con claridad los hechos, así como las normas jurídicas aplicables a esos antecedentes fácticos”. Posteriormente, se refiere a la naturaleza de la acción de hábeas corpus y señala:

Es claro que la acción constitucional de hábeas corpus procede cuando la prisión del legitimado activo es considerada como ilegal, arbitraria o ilegítima, lo cual acontece en el evento de que la orden de prisión se haya dictado contrariando una disposición legal, sin observar las solemnidades, requisitos o procedimientos determinados para su procedencia en la legislación pertinente; cuando la privación de la libertad ha sido dispuesta por autoridad incompetente, sin que medie disposición judicial; o cuando esa orden carece de un justificativo jurídico para su procedencia.

La arbitrariedad [...] puede producirse cuando la persona no ha sido presentada a la audiencia convocada por el Juez, no se exhiba la orden de prisión o si esta no cumple los requisitos legales, constitucionales o convencionales.

²⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

29. Luego, la Corte Nacional concluye que según los hechos del caso analizados coincide con lo razonado en la sentencia recurrida ya que, si bien la “privación de la libertad no es ilegal, ilegítima o arbitraria, resulta evidente que la orden judicial no está siendo cumplida” conforme lo dispuesto en la decisión judicial. Por lo que, en virtud de los artículos 89 y 203 de la Constitución era indispensable corregirla, de allí que la sentencia impugnada estableció que las “dependencias policiales, militares o de otra naturaleza no son lugares adecuados ni autorizados para la privación de la libertad de las personas”. En consecuencia, la Corte Nacional cumplió con la obligación **(ii)**.
30. En cuanto a la obligación **(iii)** de **realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos**, lo que implica el análisis integral de la privación de la libertad ordenada y ejecutada, se observará si la Corte Nacional realizó: **(a)** un análisis integral de la privación de la libertad y **(b)** si se dio respuesta a las pretensiones relevantes expuestas en la demanda o audiencia de acuerdo al objeto y naturaleza de esta garantía.
31. Respecto **(a)**, este Organismo analizará si se abordaron los siguientes puntos: (a.1) totalidad de la detención, (a.2) las condiciones actuales en las cuales se encuentra la persona privada de libertad, y (a.3) el contexto de la persona, es decir, si pertenece a un grupo de atención prioritaria.
32. En relación a la totalidad de la detención **(a.1)**, se verifica que la Corte Nacional, en el considerando 6.2 de la sentencia impugnada, se refirió a la forma por la que se produjo la detención. Así, la Corte Nacional señaló que la prisión preventiva fue dictada por reunir “los elementos de convicción suficientes para considerar la existencia de un riesgo de fuga”, dentro del presunto cometimiento de un “delito de violencia sexual en contra de una menor”. Además, mencionó que dicha medida si bien no es “ilegal, ilegítima o arbitraria” ya que fue:
- expedida por Juez competente en uso de sus atribuciones jurídicas. [...] quien dispuso que la prisión preventiva ordenada sea cumplida en el Centro de Detención provisional de Guayaquil, [resulta evidente que dicha] disposición [...] no ha sido cumplida; habiéndose probado que esa medida cautelar de privación de la libertad del procesado la viene cumpliendo en un centro de internamiento provisional que [sic] la Policía de Santa Cruz, facilitado por la Policía Nacional por cuanto en la provincia de Galápagos no existe un Centro de Detención para personas privadas de su libertad.
33. Respecto **(a.2)**, la Corte Nacional se refirió a la posible vulneración de los derechos a la integridad personal. Así, manifestó que –a su consideración– y conforme también se determinó en la sentencia recurrida, durante la privación de libertad de L.F.A.C no

ha “sufrido [...] aislamiento, maltrato físico”²⁵ y conforme a su testimonio “comparte su celda con tres personas más en el centro de internamiento temporal y que el moretón en su brazo fue producto de una gresca con otro privado de libertad”, por lo que señaló que las entidades demandadas no vulneraron la integridad del “privado de libertad”. No obstante, en líneas posteriores determinó que “la orden judicial no está siendo cumplida en un centro de detención destinado a ese efecto, sino en una dependencia policial”²⁶, y que dicha situación es indispensable corregirla, conforme así fue dispuesto en la sentencia recurrida. Ya que, ni las dependencias policiales, militares o cualquier otra no son lugares autorizados para la privación de la libertad de las personas, conforme al artículo 203 de la Constitución.

- 34.** Sobre **(a.3)**, este Organismo observa que la Corte Nacional indicó que, de acuerdo al propio testimonio del procesado, se evidenció que L.F.A.C no sufrió algún maltrato por las entidades demandadas. De allí que, la judicatura accionada no identificó la existencia de alguna condición de vulnerabilidad de L.F.A.C, circunstancia que tampoco fue alegada por la accionante. A pesar de aquello, la Corte Nacional evidenció que la privación no estaba siendo cumplida de forma adecuada en un centro de detención destinado para tal efecto, por lo que concluyó que era procedente el hábeas corpus pues también tiene “finalidades correctivas de potenciales vulneraciones a derechos de las personas que se encuentran privadas de la libertad”.
- 35.** Por lo expuesto, se verifica que la Corte Nacional realizó un análisis integral de la privación de la libertad y, por ende, cumplió con el parámetro **(a)**.
- 36.** En cuanto **(b)**, sobre el cargo de la accionante de que al “señor [L.F.A.C] ha sido afectado en su integridad personal en el Centro de Internamiento Temporal de Santa Cruz”. La Corte Nacional consideró que conforme al fallo recurrido no ocurrió la vulneración a la integridad física “maltratos, golpes, torturas” ya que:

[L]a persona privada de libertad al rendir su testimonio conforme lo recoge el considerando 13.7 de la sentencia impugnada ha reconocido que el moretón en su brazo izquierdo ‘sucedió por una gresca con otro detenido’ [...]; es decir, que fue motivo de una riña entre reos, lo cual implica que el señor [L.F.A.C] no ha sido aislado de los otros reos, conforme lo ha sostenido la legitimada activa en su demanda [...] y lo ha evidenciado el Tribunal A quo en su sentencia impugnada [...].

- 37.** Por tal motivo, la Corte Nacional consideró que no sufrió “el aislamiento, maltrato físico por parte de la Policía Nacional” y “la presunción de haber sufrido dicha

²⁵ Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, sentencia de 24 de agosto de 2021, foja 11.

²⁶ Ibíd, foja 11 y vuelta.

vulneración ‘en aislamiento’ se ha desvanecido” en razón de su testimonio. La Corte Nacional mencionó que si bien la “carga de la prueba de la vulneración a la integridad personal del señor [L.F.A.C] correspondió a los legitimados pasivos, no obstante, de los hechos se desprende una circunstancia [testimonio de procesado] que permitió que el Tribunal A quo corroboré [sic] que la Policía Nacional no ha vulnerado la integridad física del privado de libertad”. Al respecto, esta Magistratura observa que la Corte Nacional respondió al cargo relevante respecto a que no se le afectó la integridad de L.F.A.C.

38. Adicionalmente, la Corte Nacional identificó que una de las pretensiones de la accionante se orienta a que “se ordene el cumplimiento de lo ordenado por [la autoridad judicial penal respecto a] que la prisión preventiva [...] sea cumplida en el Centro de Detención Provisional de Guayaquil”. Al respecto, se observa que la Corte Nacional atendió esta pretensión, en el sentido de que dicha “orden judicial no está siendo cumplida en un centro de detención destinado a ese efecto”, por lo que coincidió con lo razonado y dispuesto en la sentencia recurrida y ratificó que la acción de hábeas corpus correctivo era procedente. Por lo analizada, se verifica que se ha dado cumplimiento con el parámetro **(b)**.
39. Con base en el análisis expuesto, la Corte Nacional rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia, en la que se ordenaron medidas “correctivas de potenciales vulneraciones a derechos de las personas que se encuentren privadas de la libertad [...] ya que ni las dependencias policiales, militares o de otra naturaleza no son lugares adecuados ni autorizados para la privación de la libertad de las personas (Art. 203.1 CRE)” (párrafo 2 *supra*). Medidas que son concordantes con la jurisprudencia constitucional respecto al hábeas corpus correctivo. Por todo lo expuesto, esta Magistratura observa que la sentencia impugnada cumple con la obligación **(iii)**. Por lo tanto, cuenta con una motivación suficiente, pues contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente.
40. Por todo lo dicho, la sentencia de la Corte Nacional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 CRE), sin que le corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.
41. Por otra parte, conforme a lo expuesto en el párrafo 21 *supra*, al no evidenciar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de segunda instancia, este Organismo considera que no corresponde analizar si la sentencia de primera instancia vulneró esta garantía. Debido a que la supuesta insuficiencia no habría trascendido por sí sola, pues la motivación de la sentencia de segunda instancia, al tener una motivación suficiente, habría superado cualquier

deficiencia motivacional de la sentencia recurrida. En tal sentido, no procede resolver la resolución del problema jurídico respecto a si la sentencia de primera instancia vulnera la referida garantía.

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 2755-21-EP.
2. 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 Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, 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 08 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



275521EP-7df4e



Caso Nro. 2755-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles catorce de mayo 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA
BERNI
Validar únicamente con FirmaSC

SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 15-25-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 16 de mayo del 2025 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Emilia Elizabeth Montalvo Basantes, Carlos Gabriel Veloz Pinto, Sofía Daniela Vázquez González y Emilia Macarena Terán Albán.

CORREOS ELECTRÓNICOS: emilia.teran@hotmail.com;
sofiadaniela.vg@gmail.com;
cveloz.2000@outlook.es;
elizaemontalvo@gmail.com;

LEGITIMADOS PASIVOS: Ministerio de Trabajo, Presidencia de la República y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos: 75; 76 numeral 7, literal m); 82; 154 numeral 1; y, 424 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: Los accionantes solicitan se declare la inconstitucionalidad por razones de fondo y forma, en contra del artículo 14 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-041, que regula el Reglamento del Trámite Administrativo de Visto Bueno de 21 de marzo de 2024, publicado en el Registro Oficial Suplemento 526 de 26 de marzo del 2024. Así como también solicitan la suspensión provisional de la disposición acusada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, 27 de mayo del 2025.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/mmm



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

IM/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.