

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

1809-22-EP/25 En el Caso No. 1809-22-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1809-22-EP	2
3364-21-EP/25 En el Caso No. 3364-21-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 3364-21-EP	19
9-25-TI/25 En el Caso No. 9-25-TI Se dictamina que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros” no se encuentra incurso en los casos contenidos en el artículo 419 de la Constitución y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación.....	49



Sentencia 1809-22-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 1809-22-EP

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

SENTENCIA 1809-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de los autos emitidos por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Se identifica la vulneración de la garantía a recurrir del accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de junio de 2011, el señor Justiniano Gutiérrez Piguabe (**“actor”**) propuso demanda laboral por despido intempestivo en contra de los señores Guido Fernando Sánchez Quiroz y Maritza Sánchez Barredes por sus propios derechos y los que representan del Almacén de Pinturas Color Ferma (**“demandados”**), proceso signado con el número 09352-2011-0459¹ y sometido a conocimiento y resolución del Juzgado Segundo de Trabajo del Guayas (**“Juzgado de Trabajo”**).
2. El 10 de enero de 2012, el Juzgado de Trabajo dictó sentencia y aceptó parcialmente la demanda.²
3. El 13 de enero de 2012, los demandados interpusieron recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**“Corte Provincial”**), respecto del cual el actor se adhirió.³
4. El 23 de mayo de 2012, el Juzgado de Trabajo ordenó la retención de los valores que se encuentren en las cuentas 00010068236 y 02006043727 del Banco de la

¹ El actor demandó el despido efectuado por su empleador, reclamó el pago de la indemnización de despido intempestivo relativa a 13 años cuatro meses de trabajo; así como, el pago de vacaciones, décima tercera y décima cuarta remuneración, desahucio, pago de utilidades, fondos de reserva, horas suplementarias y extraordinarias, diferencial de sueldo con el triple de recargo por cuanto no se le ha reconocido la remuneración básica unificada ordenada por ley, pago de intereses, costas procesales y los honorarios de sus abogados.

² El Juzgado de Trabajo declaró parcialmente con lugar la demanda y ordenó que los demandados paguen al actor décimo tercer y décimo cuarto sueldo, vacaciones, indemnización por despido intempestivo, bonificación por desahucio, fondos de reserva más el 50% de recargo. En suma, se ordenó el pago de \$11.766,74 USD, al que debía sumarse el valor de los intereses que “oportunamente se liquidarán”.

³ Ante la Corte Provincial, el proceso fue signado con el número 09131-2012-0737

- Producción, pertenecientes a los demandados, hasta por la suma de \$11.766,64 USD (Once Mil Setecientos Sesenta y Seis Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con Sesenta y Cuatro Centavos).
5. El 12 de mayo de 2014, la Corte Provincial dictó sentencia confirmando el fallo del inferior, incluyendo la liquidación practicada.
 6. El 21 de agosto de 2014, los demandados y el abogado del actor, Freddy Rodolfo Tipantasig Cárdenas, “en calidad de Procurador Judicial con Poder Especial mediante Escritura Pública No. 2014-9-01-25-P0668, de veinte de agosto de dos mil catorce [...]” suscribieron un acta de acuerdo total en mediación, dentro del expediente PSD No. 013-2014, en el cual se determina que los demandados pagarán al actor, \$15.000,00 USD (Quince Mil Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica).⁴
 7. El 14 de mayo de 2018, los demandados solicitaron a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), que se oficie al Produbanco, a fin de que se levanten las medidas cautelares dictadas en su contra, afirmando haber cancelado la totalidad de la liquidación en favor del actor.
 8. El 22 de mayo de 2018, la Unidad Judicial convocó a audiencia para el día 28 de mayo de 2018, misma que no se efectuó por falta de comparecencia de las partes procesales.
 9. El 16 de julio de 2020, los demandados solicitaron nuevamente a la Unidad Judicial el levantamiento de las medidas cautelares dictadas en su contra y que se ordene la devolución de los valores retenidos en sus cuentas corrientes, e insistieron en esta solicitud mediante escritos de 31 de julio, 13 y 25 de agosto de 2020.
 10. El 26 de agosto de 2020, la Unidad Judicial convocó a junta de conciliación en fase de ejecución para el 2 de septiembre de 2020, requiriendo a la parte accionante que “en el término de 48 horas justifique documentalmente la Escritura de Procuración Judicial del Ab. **FREDDY RODOLFO TIPANTASIG CÁRDENAS**, otorgada por el accionante Justiniano Gutiérrez Piguave” [sic].
 11. El 28 de agosto de 2020, mediante escrito, el abogado Freddy Tipantasig señaló:

⁴ En el acta de acuerdo total de mediación, que obra de fojas 248 y vuelta del proceso, se determina que el valor de \$15.000,00 USD deberá cubrirse de la siguiente manera: “a la firma de la presente acta la cantidad de USD. \$6000 en un primer pago y el saldo en siete dividendos a favor del señor JUSTINIANO GUTIERREZ PIGUABE, que serán cancelados en cheques del Banco Bolivariano, cuenta corriente No. 084-500700-0, del señor Guido Fernando Sánchez Quiroz”.

[...] debo manifestar que desconozco el paradero del señor actor de la presente causa, pues la presente causa data del año 2011, por lo que me es imposible cumplir dentro del término señalado con su disposición, de lo que recuerdo se realizó un acuerdo en un Centro de Mediación, al cual se debió adjuntar la procuración judicial, tampoco recuerdo en que notaría se realizó dicha escritura, pues en el desempeño de mi profesión he realizado cientos de escrituras, por lo que es difícil establecer en que notaría se realizó. [...] debo manifestar además que se me ha señalado con antelación la realización de otra audiencia para el mismo día y hora de la junta de conciliación, conforme lo justifico con la notificación que adjunto, debiendo solicitar se señale nueva fecha y hora para la realización de la misma, previniendo que acudiré sólo, pues como lo manifesté anteriormente, no tengo contacto con mi cliente, y al ser éste, una persona de avanzada edad, desconozco si este vivo [sic], por lo que incluso de conseguir la escritura de procuración judicial, ésta no tendría efecto jurídico en caso de fallecimiento, por lo que solicito se oficie al Registro Civil, para despejar cualquier duda.

12. El 4 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial dispuso al abogado Marlon Muñoz Izurieta, director y a la abogada Letty Segovia, mediadora del Centro de Soluciones Legales de Negociación, Mediación, Conciliación (“CENSOL”), la remisión de copias certificadas de todo el expediente del Acuerdo Total de Mediación dentro del Expediente PSD N°013-2014, por cuanto ni el abogado del accionante remitió procuración judicial, ni los demandados demostraron el pago de los honorarios del abogado del accionante, ni de la perito liquidadora.
13. El 1 de octubre de 2020, el Director de CENSOL, respondió a la disposición judicial indicando que “no es procedente su solicitud por cuantos [sic] son las partes, las únicas autorizadas para solicitar a sus costas COPIA CERTIFICADA en conjunto o individualmente por escrito expediente o acuerdo total en mediación [sic], respetando el derecho de mantener la reserva”.⁵
14. El 3 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial se pronunció respecto del escrito remitido por el Director de CENSOL y determinó que no cumplió con lo ordenado en su auto de 4 de septiembre de 2020, dilató la sustanciación de la causa, no prestó colaboración y no acató el mandato judicial legalmente dictado, por lo que le impuso la multa de dos remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general, \$800,00 USD (Ocho Cientos Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) y dispuso la remisión del “ACUERDO TOTAL DEL EXPEDIENTE DE MEDIACIÓN PSD-N° 013-2014” en un término de 72 horas.⁶
15. El 7 de diciembre de 2021,⁷ el Director de CENSOL interpuso recurso de apelación, en contra del auto de 3 de diciembre de 2021 emitido por la Unidad Judicial que le

⁵ *Ibíd.*, p. 269.

⁶ *Ibíd.*, pp. 272 y vta.

⁷ *Ibíd.*, pp. 275 – 278.

impuso la sanción; luego de lo cual, el 15 de diciembre de 2021, las 16h39,⁸ propuso un escrito insistiendo en el despacho del recurso de apelación.

16. El 29 de abril de 2022,⁹ la Unidad Judicial negó el recurso de apelación por considerarlo contrario a derecho, en virtud de que el Director de CENSOL, no es parte procesal dentro de la causa.
17. El 5 de mayo de 2022,¹⁰ el Director de CENSOL interpuso recurso de hecho, respecto del auto de 29 de abril de 2022 que negó su recurso de apelación.
18. El 11 de mayo de 2022,¹¹ la Unidad Judicial denegó el recurso de hecho por considerarlo improcedente y ordenó que se esté a lo dispuesto en su auto de 29 de abril de 2022.
19. El 3 de junio de 2022,¹² el abogado Marlon John Muñoz Izurieta, Director de CENSOL, (“**Accionante**”) propuso acción extraordinaria de protección respecto de los autos emitidos por la Unidad Judicial, el 3 de diciembre de 2021, 29 de abril del 2022 y 11 de mayo del 2022, dentro del juicio laboral No. 09352-2011-0459.
20. El caso sometido ante la Corte Constitucional se identificó con el número 1809-22-EP y por sorteo su conocimiento le correspondió a la entonces jueza Carmen Corral Ponce.
21. El 2 de agosto de 2022, la Secretaria General (S) de la Corte Constitucional sentó razón de que dentro del juicio laboral No. 09352-2011-0459 no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
22. El 13 de septiembre de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Martín, por mayoría¹³ resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 1809-22-EP** y dispuso a la Unidad Judicial presentar su informe de descargo en el término de diez días, contados a partir de la notificación del auto, mismo que fue presentado el 12 de octubre de 2022.

⁸ *Ibid.*, p. 279.

⁹ *Ibid.*, p. 287.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 289 -290.

¹¹ *Ibid.*, p. 291.

¹² *Ibid.*, p. 299 - 312

¹³ CCE, auto de admisión 1809-22-EP, 13 de septiembre de 2022, pp. 7 a 11 del cuaderno de Corte Constitucional.

23. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez.
24. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
25. El 28 de abril de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

26. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2.d de la LOGJCC.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1. De la parte accionante

27. El accionante estima que la decisión impugnada “vulneró sus derechos a la seguridad jurídica” (art. 82 CRE) “en la garantía de motivación” (art. 76.7.l CRE) “y en el principio de confidencialidad de la mediación” (art. 50 LAM); y, “a la tutela judicial efectiva” (art. 75 CRE), “en cuanto a recurrir de las decisiones judiciales” (art. 76.7.m CRE)
28. Para fundamentar la vulneración de los derechos invocados afirma:

28.1.Sobre el derecho a la **seguridad jurídica (art. 82 CRE)**, el accionante señala que:

[D]erecho a la Seguridad Jurídica en la garantía de motivación [...] En las providencias de fechas 29/04/2022 12:31 y 03/12/2021 14:42 carecen de motivación simplemente la jueza ha autoridad jurisdiccional que son improcedentes conforme a Derecho sin realizar el menor análisis de la normativa legal, revisando el hecho de solicitar un expediente que por ley establece su confidencialidad, impidiendo el derecho del doble conforme, recurrir al superior, establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 8 numeral 1 y 2 literal h [sic].¹⁴

28.2.En ese mismo contexto agrega: “Derecho a la Seguridad Jurídica en el principio de confidencialidad [...] En la legislación ecuatoriana el principio de

¹⁴ Acción extraordinaria de protección presentada por el accionante, pp. 299 a 312.

confidencialidad se encuentra en el artículo 50 de la Ley de Arbitraje y Mediación”.¹⁵

28.3 En cuanto al derecho a la **tutela judicial efectiva**, el accionante señala:

[L]a tutela judicial efectiva tiene tres componentes que son tres derechos: 1) El derecho al acceso a la administración de justicia; 2) El derecho al debido proceso judicial; y 3) El derecho a la ejecutoriedad de la decisión [...] Este Derecho a la tutela judicial efectiva en primer componente el derecho al acceso a la administración de justicia en el derecho a la acción, se ha vulnerado porque el haberse negado el Recurso de Apelación y de hecho sin motivación y por imponer un criterio jurisdiccional fuera de norma expresa de la Ley de Arbitraje y mediación [sic] se impidió que mediante el análisis el Superior se pronuncie, existiendo norma expresa que si permite mi derecho a recurrir que fue vulnerado. [...] el derecho a recurrir (artículo 76, numeral 7, literal m CRE) es considerado como una expresión del derecho a la defensa y se ha considerado que se viola el derecho a la defensa cuando no se permite lo siguiente i) La concesión; ii) La admisión; iii) La sustanciación; iv) La resolución de un recurso. Estos en conjunto pueden ser recurridos, los derechos de forma autónoma, cuando se argumente dentro de la tutela judicial efectiva o el derecho a la defensa.¹⁶

29. En virtud de los argumentos antes expuestos, el accionante pretende que se declare “la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica en la garantía de motivación y al principio de confidencialidad”; así como, “la violación del derecho a la tutela judicial efectiva”.¹⁷

30. Así también, solicita como medida de reparación integral que se deje sin efecto “las piezas procesales emitidas por la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Guayaquil [...] que se encuentra vulnerando los derechos constitucionales a través de los autos emitidos con fecha 03 de diciembre del 2021, 29 de abril del 2022 y 05 de mayo del 2022”.

3.2. De la parte accionada

31. La Unidad Judicial ha presentado su informe de descargo señalando en lo principal que:

[h]asta la presente fecha, no se presenta en este despacho el Expediente del Acta de Acuerdo Total de Mediación N° PSD N°013-2014, por los accionados ni la Procuración Judicial del Ab. Freddy Tipantasig, quien suscribió dicho documento y cobró \$15.000,00 dólares por él accionante y "que menciona que no se acuerda en que notaria la realizó y que no puede contactar al actor y cree que ya falleció"; imposibilitando a esta juzgadora conocer la verdad de los hechos ya que el único que tiene acceso a dicho

¹⁵ *Ibid*, pág. 305

¹⁶ *Ibid*, pág. 307

¹⁷ *Ibid*, pág. 308

expediente y debe remitirlo para efectos de precautar y garantizar los derechos del trabajador y adulto mayor es el Mediador por ser urgente y trascendental contar con dicha información.

32. Asimismo, la Unidad Judicial accionada agrega que:

[h]e precautelado que el actor reciba por parte de la administración de justicia, un excelente servicio y se garanticen sus derechos en calidad de adulto mayor y de trabajador, ya que siendo la parte más débil de la relación y que al encontrarse dentro del grupo de atención prioritaria le corresponda a la suscrita velar que no se afecten sus derechos y no se le cause un daño irreparable; por lo que mis actuaciones han sido dirigidas únicamente a precautar los derechos del trabajador aplicando la sana crítica y garantizando los derechos de la constitución y la ley, con el único fin de que se esclarezca efectivamente si la Acta de Acuerdo Total de Mediación, fue suscrita con autorización legal del accionante; ya que están en juego el pago de USD\$15.000,00 dólares que no existe constancia procesal que hayan sido cobrados por el actor y que indican los accionados han pagado, sumado a que se encuentran Medidas Cautelares dictadas desde el año 2012 en contra de los accionados que no pueden ser levantadas hasta que se constate dicha información urgente y trascendental o se justifique el pago de los valores mandados a pagar en sentencia al actor y los honorarios del abogado defensor. Resaltando que esta juzgadora ha precautelado que en la presente causa se cumplan con los principios de tutela judicial, debido proceso, legítima defensa y seguridad jurídica, prevista en los Art. 75,76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

- 33.** En la acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlos violatorios de un derecho constitucional.
- 34.** En el párrafo 19 consta que el accionante, entre otros, impugna el auto dictado por la Unidad Judicial el 3 de diciembre de 2021. En dicho auto, la Unidad Judicial impone al accionante una sanción en el ejercicio de su potestad correctiva prevista en el artículo 131 del COFJ, siendo tal providencia la que a criterio del accionante debe ser revisada por el superior, en virtud de los recursos de apelación y de hecho interpuestos oportunamente. Por lo dicho, al ser esta providencia objeto de los recursos interpuestos por el accionante, corresponde que nuestro análisis se centre únicamente en identificar la vulneración alegada por el accionante en la garantía a recurrir de las decisiones que le generaron gravamen, siendo estas las providencias de 29 de abril de 2022 y 5 de mayo de 2022.
- 35.** El accionante alega vulneración al derecho a la seguridad jurídica por supuestas transgresiones a la garantía de motivación y al principio de confidencialidad. Sin embargo, la Constitución reconoce a la motivación como una garantía del debido

proceso. Por tanto, dicha garantía no puede ser abordada desde la seguridad jurídica. Por otra parte, la alegación de confidencialidad del proceso de mediación conllevaría a un control de legalidad lo cual no es competencia de la Corte. Dado que los cargos están mal enfocados y carecen de una argumentación sólida, la Corte concluye que no es posible formular un problema jurídico con base en ellos.

- 36.** En lo que respecta al cargo sintetizado en el párrafo 28.3, el accionante sostiene que el derecho a la tutela judicial efectiva ha sido vulnerado en el primer componente, esto es el derecho al acceso a la administración de justicia, vulneración que se ha producido por haberse negado sus recursos de apelación y, de hecho, a pesar de que existe una norma expresa que sí le permite recurrir de este tipo de autos.
- 37.** La Corte Constitucional ha declarado la violación al acceso a la justicia y a la defensa cuando se ha vulnerado el derecho a recurrir.¹⁸ Por otro lado, el derecho a recurrir ha sido considerado como una expresión del derecho a la defensa y se estima violación a aquella, cuando no se permite la concesión, admisión, sustanciación y resolución de un recurso.¹⁹
- 38.** La garantía a recurrir se encuentra prevista de forma expresa en la Constitución como parte del derecho al debido proceso, de manera que esta Corte Constitucional puede direccionar el análisis del derecho a recurrir de forma autónoma,²⁰ cuando se lo argumente dentro de la tutela judicial efectiva o del derecho a la defensa.²¹
- 39.** En consecuencia, el examen de este caso se centrará, únicamente, en la presunta vulneración a este derecho a través del siguiente problema jurídico: ¿Los autos de 29 de abril de 2022 y de 11 de mayo de 2022, que niegan los recursos de apelación y de hecho, vulneraron la garantía del accionante a recurrir de las decisiones que le generaron gravamen?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Los autos de 29 de abril de 2022 y de 11 de mayo de 2022, que niegan los recursos de apelación y de hecho, vulneraron la garantía del accionante a recurrir de las decisiones que le generaron gravamen?

- 40.** El derecho al debido proceso, contemplado en el artículo 76 de la CRE establece que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden,

¹⁸ CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 124

¹⁹ CCE, sentencias 889-13-EP/20, 1061-12-EP/19.

²⁰ CCE, sentencia 1420-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021.

²¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr.124

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: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.

41. La garantía a recurrir del fallo implica la posibilidad de que una decisión judicial, dictada dentro de un proceso, pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior al que dictó la decisión impugnada, para que en el uso de sus competencias pueda subsanar posibles errores y omisiones judiciales, que se hubieren cometido, precautelando de esta manera el derecho de quienes sufran agravio como consecuencia de las decisiones adoptadas dentro de procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva.²²
42. En tal virtud, si el agraviado no se encuentra conforme con la decisión dictada por una autoridad jurisdiccional, puede acudir a un juez de jerarquía superior para que revise la decisión adoptada y, según corresponda, ratifique o modifique su contenido para que la decisión guarde conformidad con la Constitución y las leyes. En tal sentido, la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme lo prevé el ordenamiento jurídico, y lo vulnera si establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable.²³
43. Así se verifica que, el accionante interpuso su recurso de apelación en contra del auto de 3 de diciembre de 2021, luego de lo cual, mediante auto de 29 de abril de 2022, la Unidad Judicial negó su recurso de apelación por considerarlo contrario a derecho, en virtud de que el accionante, no fue parte procesal dentro de la causa de origen. Frente a esta negativa, el accionante interpuso recurso de hecho, mismo que mediante auto de 11 de mayo de 2022 es denegado por considerarlo improcedente y se ordena que se esté a lo dispuesto en su auto de 29 de abril de 2022.
44. De la revisión de los autos impugnados, se observa que la Unidad Judicial negó los recursos de apelación y de hecho, debido a que, a su entender al no ser el accionante, parte procesal en el juicio no podía impugnar la sanción que se le impuso.
45. Como se mencionó, el accionante sostiene que si podía impugnar la decisión que le generó perjuicio mediante recurso de apelación y en caso de negativa de su recurso de apelación, tal como pasó, interponer recurso de hecho, garantía a recurrir prevista en el artículo 76.7.m de la Constitución y desarrollada en lo pertinente en el primer inciso

²² CCE, sentencia 024-10-SEP-CC y sentencia 1304-14-EP/19.

²³ CCE, sentencia 1420-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24

del artículo 256 del COGEP, que señala: “El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso [...]”

- 46.** Además, el accionante expresamente sostiene que su derecho a la tutela judicial efectiva se ha vulnerado porque al haberse negado los recursos de apelación y de hecho, se impidió que la Corte Provincial se pronuncie sobre sus pretensiones a pesar de que existe una norma expresa que le permite ejercer este derecho, invocando para el efecto el último inciso del artículo 131 del COFJ:

A fin de observar una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial, las juezas y jueces deben: [...] De la providencia que imponga la sanción se podrá recurrir en la forma prevista en la ley. La interposición del recurso de apelación solo suspenderá la ejecución de la sanción y no impedirá el trámite y resolución de la causa principal.

- 47.** Conforme se desprende del proceso, se evidencia que la imposición de la multa afectó directamente al accionante, en tal virtud, la Unidad Judicial debió remitir a su superior los recursos interpuestos, toda vez que, la impugnación de una sanción impuesta por orden judicial, es un derecho previsto en la ley.
- 48.** En este caso, la Unidad Judicial impidió al accionante que sus recursos de apelación y de hecho fueran conocidos y resueltos por la Corte Provincial de Justicia del Guayas, debido a que la Unidad Judicial los declaró improcedentes al no considerarlo parte procesal.
- 49.** La Corte Constitucional ha concluido que privar al accionante arbitrariamente del análisis de su impugnación, se traduce en una transgresión del derecho a la defensa en la garantía a recurrir las decisiones del poder público. En consecuencia cuando se identifica el particular, corresponde que se declare la vulneración del debido proceso en la garantía a recurrir.²⁴
- 50.** Por tanto, correspondía a la Unidad Judicial garantizar el ejercicio efectivo de la garantía a recurrir del accionante. En lugar de ello, se limitó a calificar de improcedente el recurso de apelación y a negar el recurso de hecho, bajo el argumento de que el accionante no era parte procesal. Esta decisión no tomó en cuenta que la sanción impuesta le generaba una afectación directa, por lo que tenía derecho a impugnarla si consideraba que le causaba un gravamen, mediante los recursos establecidos en la ley.

²⁴ CCE, sentencia 116-21-EP/25 de 14 de febrero de 2025, párr. 30

En consecuencia, al negar ambos recursos, la Unidad Judicial le impidió ejercer su garantía a recurrir, vulnerando así su derecho al debido proceso.

51. Aquello obliga a las autoridades jurisdiccionales a adoptar decisiones que garanticen el real y efectivo ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado por la Constitución. Así que, las decisiones jurisdiccionales que limiten el ejercicio de un derecho constitucional deben responder al incumplimiento de un presupuesto procesal o de un requisito que resulte insubsanable.
52. Por lo anterior, si la Unidad Judicial concluyó la improcedencia de los recursos de apelación y de hecho presentados por el accionante por no ser parte procesal pese a que eran mecanismos previstos en la ley, esto supuso una vulneración en la garantía a recurrir del accionante.
53. En consecuencia, es evidente que era obligación de la Unidad Judicial precautelar la garantía a recurrir del accionante, prevista en el artículo 76.7.m) de la Constitución, pues aquel consideró haber sido agraviado por su decisión, contando para el efecto con recursos que le permitían impugnar la decisión que le generara tal agravio.

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** parcialmente la acción extraordinaria de protección **1809-22-EP**.
2. **Declarar** vulnerada la garantía a recurrir, prevista en el artículo 76.7.m de la Constitución de la República, de Marlon Muñoz Izurieta, Director del Centro de Soluciones Legales de Negociación, Mediación, Conciliación.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto los autos dictados el 29 de abril de 2022 y el 11 de mayo de 2022 por la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil.
 - 3.2 Disponer a la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil remita el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas para que el respectivo Tribunal conozca y resuelva los recursos de hecho y de apelación interpuestos.

4. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juezas:** Karla Andrade Quevedo
y Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 1809-22-EP/25****VOTO SALVADO****Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional y con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentamos nuestro voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante sentencia 1809-22-EP/25, en la sesión de Pleno de 10 de julio de 2025.
2. En el voto de mayoría, este Organismo resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por el abogado Marlon John Muñoz Izurieta, en calidad de director del Centro de Soluciones Legales de Negociación, Mediación, Conciliación (“**CENSOL**”), en contra de los autos emitidos por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), el 3 de diciembre de 2021, 29 de abril del 2022 y 11 de mayo del 2022, dentro del juicio laboral 09352-2011-0459 por despido intempestivo y cobro de haberes laborales pendientes. La decisión de mayoría consideró que los autos de 29 de abril y 11 de mayo del 2022 vulneraron el derecho del accionante a la defensa en la garantía de recurrir, por haber negado sus recursos de apelación y de hecho y, en consecuencia, haberle privado arbitrariamente del análisis de la impugnación de la sanción impuesta en su contra.
3. Respetuosamente, disentimos de la decisión de mayoría y presentamos un voto salvado, en virtud de que, desde nuestra visión, los autos impugnados no eran objeto de acción extraordinaria de protección.
4. En la sentencia 037-16-SEP-CC, este Organismo había establecido el precedente según el cual, en función del principio de preclusión, los requisitos de admisibilidad no podían ser revisados en una etapa posterior a la admisión de la causa.¹ Sin embargo, más adelante, en la sentencia 154-12-EP/19, la Corte estableció una excepción a la referida regla, la cual permite que se pueda verificar, incluso en fase de sustanciación, que la decisión impugnada sea objeto de acción extraordinaria de protección.² Por

¹ CCE, sentencia 037-16-SEP-CC, 03 de febrero de 2016, párr. 32.

² Al respecto, la Corte consideró: “[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”. CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

tanto, en el presente caso, la sentencia debía examinar, primero, si los autos impugnados eran objeto de la referida garantía jurisdiccional.

5. El artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC, establecen que los autos que tienen el carácter de definitivos son susceptibles de ser impugnados mediante la acción extraordinaria de protección. Al respecto, este Organismo, a través de su jurisprudencia, ha entendido que un auto se considera definitivo si:

este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.³

6. Adicionalmente, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que “un auto que causa gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.⁴
7. Ahora bien, los tres autos impugnados en el presente caso fueron emitidos en la fase de ejecución del proceso laboral, en los siguientes términos:

7.1. El auto de 3 de diciembre de 2021 que impuso al director de CENSOL una multa de dos remuneraciones unificadas del trabajador en general, por negarse a remitir copias certificadas del expediente de mediación PSD-013-2014.

7.2. El auto de 29 de abril de 2022 que negó el recurso de apelación interpuesto por el director de CENSOL por improcedente, al considerar que no era parte procesal.

7.3. El auto de 5 de mayo de 2022 que negó por improcedente también el recurso de hecho interpuesto por el director de CENSOL.

8. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha reiterado que los autos emitidos en la fase de ejecución de un proceso judicial no son objeto de acción extraordinaria de

³ CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

⁴ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

protección.⁵ El fundamento para esta determinación es que los autos de ejecución no resuelven el fondo de la controversia con fuerza de cosa juzgada material y se limitan a ejecutar la decisión que concluyó el proceso de conocimiento. Tampoco impiden la continuación del proceso ni el inicio de uno nuevo, pues el proceso concluyó con la emisión de la decisión sobre el fondo de la controversia.

9. En el caso bajo análisis, los autos impugnados fueron emitidos en fase de ejecución y están relacionados exclusivamente con la multa impuesta por la Unidad Judicial al director de CENSOL, por no cumplir con una disposición judicial de remisión de información. En tal virtud, observamos que dichos autos **(1)** no pusieron fin al proceso, **(1.1)** al no haberse pronunciado sobre la materialidad de las pretensiones; es decir, sobre el despido intempestivo y los haberes laborales cuyo pago se solicitó, causando cosa juzgada material. El referido proceso terminó con la decisión emitida el 12 de mayo de 2014 por la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la cual rechazó el recurso de apelación y ratificó la decisión subida en grado de aceptar parcialmente la demanda y ordenar al empleador el pago de varios haberes laborales pendientes, incluida la bonificación por despido intempestivo. En la misma línea, los autos impugnados **(1.2)** tampoco impidieron la continuación del proceso, pues este ya había terminado ni el inicio de uno nuevo.
10. Adicionalmente, tampoco encontramos que los autos impugnados **(3)** hayan causado un gravamen irreparable. En la demanda, la argumentación presentada por el director de CENSOL no acreditó que efectivamente haya existido una vulneración a sus derechos ni identificó norma alguna que prevea la impugnación judicial de una sanción impuesta a terceros, frente al mismo juez.⁶ Tampoco tomó en consideración que existen otros mecanismos procesales, incluyendo los administrativos,⁷ para cuestionar la sanción impuesta.
11. Por todo lo mencionado, diferimos de lo resuelto en el voto de mayoría y consideramos que debió rechazarse la acción extraordinaria de protección por improcedente, al

⁵ Entre otras, véase CCE, sentencias 121-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 24; 02-15-EP/21, 08 de enero de 2021, párr. 34; 1265-14-EP/20, 16 de junio de 2020, párrs. 27 y 28; 1619-14-EP/20, 24 de junio de 2020; párr. 23- 24 y 823-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párrs. 15 y 16.

⁶ El artículo 131 del Código Orgánico de la Función Judicial citado en la demanda prevé que, cuando un juez imponga una sanción a “los **defensores privados que no comparezcan a cualquier audiencia judicial**” [énfasis añadido], estos podrán “recurrir en la forma prevista en la ley”; lo cual no es aplicable al presente caso. Por otro lado, el artículo 132 de la misma norma que prevé la facultad de los jueces de “[i]mponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión” (aplicable al presente caso), no prevé de forma expresa la posibilidad de impugnar dicha sanción.

⁷ Código Orgánico de la Función Judicial, Suplemento del Registro Oficial 544, 09 de marzo 2009, artículos 102-119.

identificar que los autos impugnados no eran objeto de la referida garantía jurisdiccional.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.30 15:37:00
-05'00'

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.08.05
16:27:51 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1809-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 17:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

180922EP-81a9c



Caso Nro. 1809-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día miércoles treinta de julio de dos mil veinticinco por los jueces constitucionales JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ y KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO; y, el voto salvado fue suscrito el día martes cinco de agosto de dos mil veinticinco por la jueza constitucional XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 3364-21-EP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

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

CASO 3364-21-EP

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

SENTENCIA 3364-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la sentencia de apelación emitida en una acción de protección en la que se alegó la vulneración de derechos por la vinculación de la accionista de una compañía liquidada en el marco de un proceso coactivo iniciado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así como por la emisión de una medida cautelar de prohibición de salida del país. La Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica porque la Corte Provincial inobservó el precedente establecido en la sentencia 22-13-IN/20.

Adicionalmente, la Corte verifica los requisitos de procedencia del examen de mérito para llevar a cabo este análisis. En este ámbito, determina que la medida de prohibición de salida del país vulnera el derecho a la libertad de tránsito, pues fue dictada por un funcionario administrativo carente de competencia jurisdiccional, de acuerdo con lo ya establecido en la sentencia 8-19-CN/22 de la Corte Constitucional.

1. Tabla de contenido

1. Antecedentes procesales	
1.1. El proceso de origen	
1.2. Trámite ante la Corte Constitucional.....	
2. Competencia	
3. Argumentos de los sujetos procesales	
3.1. Argumentos de la parte accionante	
3.2. Argumentos de la jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito	
3.3. Argumentos de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	
4. Planteamiento de los problemas jurídicos	
5. Resolución de los problemas jurídicos	
5.1. ¿La sentencia de apelación cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?	
5.2. ¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente de la sentencia 22-13-IN/20?.....	
6. Procedencia del examen de mérito	
7. Acción de protección de origen	

7.1. Argumentos de los sujetos procesales
 7.1.1. Fundamentos de la accionante
 7.1.2. Fundamentos del IESS
 7.2. Hechos probados
 7.3. Planteamiento de los problemas jurídicos de mérito.....
 7.4. Resolución de los problemas jurídicos.....
 7.4.1. ¿Es procedente la acción de protección para tutelar el derecho a la libertad de tránsito cuando se emiten medidas de prohibición de salida del país por parte de funcionarios administrativos en un proceso coactivo?
 7.4.2. ¿La medida de prohibición de salida del país emitida en el proceso coactivo vulneró el derecho a la libertad de tránsito de María Inés Dueñas Moreno?
8. Reparación integral
9. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso de origen

1. El 4 de marzo de 2021, María Inés Dueñas Moreno (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del funcionario de coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado. La accionante alegó que fue vinculada de forma arbitraria en el proceso coactivo número 21037029 a través de los autos de pago de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017, correspondiente a una deuda de la compañía Ancholag Alto S.A. Sociedad Civil en Predios Rústicos (“**Ancholag**”), posteriormente liquidada y cancelada, de la cual ella era accionista.¹ El proceso fue signado con el número 17957-2021-00038.
2. En sentencia de 16 de abril de 2021, la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección, por considerar su improcedencia. Resaltó que la acción presentada pretendía resolver asuntos de mera legalidad, por lo que se había desnaturalizado el

¹ La accionante señaló que el juicio de coactiva número 21037029 para el cobro de una deuda de USD 6.012,62 inició por negligencia de los funcionarios del IESS, que no intervinieron oportunamente en el proceso de liquidación de la compañía Ancholag para reclamar los créditos adeudados. Precisó que la obligación que se pretende cobrar no le es exigible toda vez que esta tuvo que haber sido cobrada por el IESS en el procedimiento administrativo de liquidación de la compañía. Como consecuencia de estos hechos, en la acción de protección, la accionante sostuvo que, en los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017, el funcionario de coactivas del IESS la vinculó al proceso coactivo y dispuso medidas cautelares, entre las que se encontraba la prohibición de salida de país, lo que ha impedido que ella pueda visitar a sus padres en Ecuador, pues está domiciliada en Estados Unidos de América. Asimismo, la accionante alegó que existió una vulneración de derechos toda vez que se la vinculó en el proceso coactivo sin que se haya efectuado el levantamiento del velo societario.

objeto y finalidad de la acción de protección. Respecto de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.

3. La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), mediante sentencia de 13 de octubre de 2021, rechazó el recurso de apelación planteado y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 15 de noviembre de 2021, la accionante presentó acción extraordinaria de protección contra las sentencias de 16 de abril de 2021, emitida por la Unidad Judicial, y de 13 de octubre de 2021, dictada por la Corte Provincial.²

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. En auto de 11 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y el exjuez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en calidad de ponente, admitió a trámite la presente causa.
6. Con fechas 25 de abril de 2022, 13 de mayo de 2022, 18 de enero de 2023, 24 de febrero de 2023, 13 de abril de 2023, 11 de diciembre de 2023, 23 de agosto de 2024 y 10 de enero de 2025, la accionante presentó escritos solicitando que se convoque a audiencia y se emita sentencia dentro de la presente causa.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza de la Corte Constitucional. Como resultado del resorteo de causas, de 18 de marzo de 2025, la sustanciación del presente caso le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
8. El 25 de abril de 2025 la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso conforme el orden cronológico de sustanciación de causas. En auto de 16 de junio de 2025, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública a realizarse el 23 de junio de 2025,³ tras advertir que, *prima facie*, podrían cumplirse los presupuestos excepcionales para que se conozca el mérito del proceso de origen.⁴

² Expediente judicial de segunda instancia 17957-2021-00038, fs. 36 a 59.

³ Inicialmente, en auto de 11 de junio de 2025, la jueza sustanciadora convocó a audiencia a realizarse el 16 de junio de 2025. Sin embargo, el 13 de junio de 2025, la parte actora presentó un pedido de diferimiento de la audiencia. En el mencionado auto de 11 de junio de 2025, la jueza sustanciadora también requirió a las partes que informen sobre el estado del proceso coactivo y si todavía continuaban vigentes las medidas cautelares impuestas en contra de esta.

⁴ De conformidad con la razón de audiencia constante en el SACC, la audiencia pública fue realizada el 23 de junio de 2025 con la comparecencia de la parte accionante, los legitimados activos de la acción

9. Con fechas 13, 18 y 25 de junio de 2025, la accionante y el IESS presentaron sus escritos en atención al requerimiento formulado por la jueza sustanciadora mediante auto de 11 de junio de 2025. Asimismo, el 25 de junio de 2025, Raúl Mariño, en calidad de exjuez de la Corte Provincial, presentó el informe requerido a título propio, y a nombre de Guadalupe Narváez, jueza de la Corte Provincial. Asimismo, Victoria Neacato, en calidad de jueza de la Unidad Judicial, presentó su informe.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante⁵

11. La accionante alega la vulneración de sus derechos a la libertad de tránsito, al debido proceso en sus garantías de defensa y motivación, y a la seguridad jurídica; reconocidos en los artículos 66, numeral 14; 76, numeral 7, literales a) y l); y, 82 de la Constitución.
12. Con respecto al derecho a la libertad de tránsito, la accionante se refiere al artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la disposición constitucional que lo reconoce, y enfatiza que esta establece que “la prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente”. En este sentido, señala que los autos de 11 de febrero de 2011 y de 20 de marzo de 2017, emitidos por el funcionario de coactiva, violaron este derecho por no justificar debidamente la razón de restricción de su libertad de movilidad, y por no estar emitidos por un funcionario competente, al no tener competencias jurisdiccionales.
13. Añade que este derecho también fue vulnerado cuando los jueces de la Corte Provincial concluyeron en su sentencia que la medida de prohibición de salida del país no configura vulneración de derechos alguna.

extraordinaria de protección, y el representante de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS, en calidad de entidad demandada de la acción de protección de origen.

⁵ En este acápite se resumen los argumentos de la demanda de acción extraordinaria de protección, así como de la audiencia celebrada el 23 de junio de 2025.

14. Para fundamentar el cargo relacionado con el derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que, si bien la sentencia de apelación se fundamenta en que la pretensión de la acción de protección es un control de legalidad, esto es falso “pues lo que [se ha] exigido es que respete [sic] los derechos constitucionales”.
15. Adicionalmente, la accionante agrega que existen sentencias de acciones de protección, dictadas en los procesos 17371-2019-00636, 09201-2015-0121 y 17957-2020-00254, en los que ya se ha discutido que, para disponer medidas cautelares en contra de los accionistas de una compañía, es indispensable iniciar un procedimiento previo, así como sobre el carácter excepcional de este tipo de medidas para los funcionarios de coactivas. Afirma que, su no consideración por parte de la Corte Provincial vulnera también el derecho a la seguridad jurídica.
16. Asimismo, expresa que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica toda vez que la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de varios artículos de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales (“**LODDL**”), que permitió el develamiento societario al existir fraude en el uso de la personalidad jurídica con el fin de cobrar obligaciones laborales o créditos de las instituciones del Estado. Al respecto, señala que “[n]o existe seguridad jurídica cuando un funcionario administrativo ejecutor -equivocadamente llamado juez de coactiva- [me] involucra en un proceso coactivo, sin dar explicación alguna para hacerlo”.
17. En cuanto al derecho a la defensa, la accionante sostiene que este fue vulnerado ya que ni la jueza de la Unidad Judicial, ni los jueces de la Corte Provincial observaron que no fue notificada con el auto de pago en el marco del proceso coactivo, lo que le impidió presentar argumentos a su favor y defenderse.
18. Sobre la garantía de motivación, la accionante menciona que la sentencia de apelación no realiza ningún análisis fáctico ni jurídico del caso concreto, limitándose a concluir que se trataba de un asunto de mera legalidad. Indica que la sentencia debía pronunciarse sobre la alegación de vulneración del derecho a la libertad de tránsito en torno a la imposición de la medida de prohibición de salida del país emitida por una autoridad administrativa sin facultad para hacerlo.
19. Como pretensión, la accionante solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección, declare la vulneración de derechos, se ordene la reparación integral, se la desvincule del proceso de ejecución, y se deje sin efecto la medida de prohibición de salida del país.

3.2. Argumentos de la jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito⁶

20. El 6 de mayo de 2025, el secretario de la Unidad Judicial informó que la jueza de primer nivel, Victoria Neacato, se encontraba en licencia por vacaciones. Posteriormente, con fecha 15 de mayo de 2025, la jueza remitió el informe requerido, detallando -en lo principal- las actuaciones procesales realizadas, y citó la parte resolutive de las sentencias de primera y segunda instancia.
21. Adicionalmente, en su escrito de 25 de junio de 2025, la jueza de la Unidad Judicial señaló que la actuación del funcionario de coactiva “estuvo enmarcada en una norma vigente al momento [de los hechos]”, de modo que “no se evidenció una actuación que implica abuso de poder, falta de competencia, ni falta de motivación por parte del IESS [...]”. Por estas razones, solicitó que se declare “la improcedencia de la acción extraordinaria de protección”.

3.3. Argumentos de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha⁷

22. Mediante escrito de 6 de mayo de 2025, las juezas Guadalupe Narváez Villamarín, Cenia Vera Cevallos y el juez Antonio Pachacama Ontaneada presentaron su informe de descargo. En lo principal, establecieron que: **(i)** la sentencia de apelación cuenta con una motivación conforme lo exige la Corte Constitucional; **(ii)** los fundamentos de la demanda de la acción extraordinaria de protección cuestionan la correcta motivación de la sentencia impugnada, lo que escapa del ámbito de tutela de esta acción; y **(iii)** los fundamentos y pretensión de la acción de protección de origen son improcedentes, toda vez que “las actuaciones del Juez de Coactivas del [IESS] pueden ser alegadas por la vía judicial ordinaria”.
23. El 25 de junio de 2025, Raúl Mariño y Guadalupe Narváez, en calidad de exjuez y jueza de la Corte Provincial, remitieron un informe a la jueza sustanciadora informando que el funcionario de coactiva del IESS ha actuado de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico. En general, señalaron que “si bien el juez de coactivas no es un juez de la Función Judicial, sin embargo, se encontraba investido de jurisdicción coactiva y con facultades legales para ordenar medidas cautelares, como es la prohibición de salida del país”.

⁶ En este acápite se resumen los argumentos de la demanda de acción extraordinaria de protección, así como de la audiencia celebrada el 23 de junio de 2025.

⁷ En este acápite se resumen los argumentos de la demanda de acción extraordinaria de protección, así como de la audiencia celebrada el 23 de junio de 2025.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

24. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁸
25. Con respecto a la sentencia de primera instancia de 16 de abril de 2021, en el párrafo 17, la accionante plantea como cargo que la jueza de la Unidad Judicial vulneró su derecho a la defensa, pues no analizó que no fue notificada con los autos de pago en el marco del proceso coactivo, lo que le impidió presentar argumentos a su favor y defenderse. Toda vez que el cargo se refiere a un argumento que no habría sido analizado en la sentencia de primera instancia, en virtud del principio *iura novit curia*,⁹ esta Corte lo reconduce hacia la garantía de motivación, y se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de primera instancia incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes porque no se pronunció sobre el cargo relativo a su falta de notificación con los autos de pago en el proceso coactivo?**
26. El párrafo 18 *ut supra* plantea como cargo la presunta vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de motivación por cuanto la sentencia de apelación no realizó “ningún análisis fáctico ni jurídico del caso concreto”, sino que se limitó a señalar que se trataba de un tema de mera legalidad, sin haber analizado la vulneración de los derechos alegados nuevamente por medio del recurso de apelación. Por lo tanto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de apelación cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?**
27. Por su parte, en el cargo resumido en el párrafo 14 *ut supra*, la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica toda vez que la sentencia de apelación concluyó que la pretensión de la acción de protección de origen es realizar un control de legalidad, pese a que esta se fundamentó en las posibles vulneraciones de derechos constitucionales en el marco de un proceso coactivo ante el IESS. La Corte Constitucional considera que el cargo en cuestión se refiere a una mera inconformidad, por lo que se lo descarta.

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

⁹ LOGJCC. Artículo 4, numeral 13.

28. En el párrafo 16, la accionante se refiere a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto la Corte Provincial inobservó el precedente de la sentencia 22-13-IN/20, lo cual habría implicado permitir su involucramiento en un proceso coactivo respecto de una empresa de la cual fue accionista. Por lo tanto, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente de la sentencia 22-13-IN/20?**
29. Sobre los cargos presentados en los párrafos 12, 13 y 15 *ut supra*, este Organismo verifica que se trata de pretensiones que no están relacionadas con la naturaleza de la acción extraordinaria de protección. Los cargos detallados se refieren a posibles vulneraciones de derechos que fueron alegadas en la acción de protección de origen, tales como: (i) el derecho a la libertad de tránsito frente a la imposición de la medida de prohibición de salida del país (párrafos 12 y 13); y (ii) la posibilidad de emitir medidas cautelares en procesos coactivos en contra de los accionistas de una compañía (párrafo 15).
30. Este Organismo recuerda que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, solo se puede pronunciar respecto de las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen directamente de la decisión judicial impugnada, sin valorar el fondo de la controversia. Únicamente de forma excepcional y de oficio la Corte Constitucional podría conocer el mérito de un proceso judicial de origen,¹⁰ cuando se verifiquen presupuestos concretos. En atención al presente caso, cabe precisar que en ocasiones anteriores, la Corte ya ha mencionado que el cuestionar la competencia de una entidad para dictar medidas cautelares de prohibición de salida del país en el proceso de origen, no puede ser objeto de pronunciamiento en una acción extraordinaria de protección.¹¹ Por lo tanto, en caso de que se cumplan los presupuestos para que la Corte realice un control de mérito, este Organismo procederá a analizar los cargos relacionados con la acción de protección de origen.
31. Finalmente, para el análisis de los problemas jurídicos formulados, la Corte Constitucional analizará, en primer lugar, los cargos relacionados con la sentencia de apelación. De esta forma, únicamente en caso de verificar que la sentencia de apelación no ha subsanado las alegaciones formuladas respecto de la de primera instancia (párrafos 17 y 25), la Corte analizará los cargos respecto de esta sentencia.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹¹ CCE, sentencias 2451-19-EP/24, 11 de enero de 2024; 804-19-EP/24, 21 de febrero de 2024; y 844-20-EP/24 de 4 de julio de 2024.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de apelación cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?

32. La Corte Constitucional ha establecido que, sobre la base del criterio rector de la motivación,¹² el artículo 76.7.1) de la Constitución¹³ contiene una regla sobre la garantía de motivación: Si la motivación de un acto de autoridad pública contiene una argumentación jurídica carente de fundamentación normativa o de fundamentación fáctica suficientes (*supuesto de hecho*), entonces esa decisión es nula (*consecuencia jurídica*).¹⁴
33. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las juezas y jueces (i) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, y (iii) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.¹⁵ Esta estructura mínimamente completa constituye el criterio rector a la luz del cual deben examinarse los cargos relacionados con la alegada vulneración de la garantía de motivación.
34. Para analizar la suficiencia motivacional en la sentencia de apelación de 13 de octubre de 2021, corresponde considerar los cargos formulados por la accionante en la acción de protección de origen junto con los derechos alegados como vulnerados. Así, se verifica que la accionante alegó la vulneración de los derechos al debido proceso en sus

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57: “Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.1 de la Constitución, pues este prescribe que ‘[n]o 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’. Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los ‘elementos argumentativos mínimos’ que componen la ‘estructura mínima’ de una argumentación jurídica”.

¹³ Constitución. Artículo 76.- “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: [...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

¹⁴ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 18.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 a 61. Adicionalmente, con respecto al estándar reforzado de la garantía de motivación en casos de garantías jurisdiccionales, ver: CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103; y CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

garantías de defensa y motivación, a la libertad de circulación y movilidad, y a la seguridad jurídica.¹⁶

- 35.** De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la Corte Provincial se refiere a los antecedentes del caso particular (sección 1), su competencia (sección 2), y la naturaleza normativa y doctrinaria de la acción de protección (sección 3). Posteriormente, en la sección 4, se refiere al caso concreto y se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 expedidos por el juez de coactivas del IESS vulneraron derechos de la accionante, en la época que fueron emitidos?
- 36.** De esta forma, en la sección 4.2.1, la Corte Provincial analiza las alegaciones de la demanda de acción de protección respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y precisa que la actuación del funcionario de coactiva se remite a lo determinado en los artículos 75¹⁷ y 290 de la Ley de Seguridad Social (“LSS”).¹⁸ Añade que la parte accionante pretende que se discuta la legalidad de la aplicación de tales normas, así como sobre su constitucionalidad; de modo que pretende que se efectúe un control de legalidad de lo actuado por el funcionario de coactiva del IESS.
- 37.** Más adelante, la Corte Provincial se remite a los artículos 287 y 288 de la LSS, que se refieren a la facultad de jurisdicción coactiva del IESS, así como al artículo 942 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”),¹⁹ que “otorgó la calidad de jueces de coactivas, por lo que no cabe discutir sobre la calidad que ostentaban los jueces de coactivas, a la época de las actuaciones referidas [...]”. En particular, con respecto a la

¹⁶ Expediente judicial de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, fjs. 1-19.

¹⁷ Artículo 75.-Responsabilidad solidaria de los empleados privados, mandatarios y representantes. - Iguales obligaciones y responsabilidades tienen los patronos privados y, solidariamente, sus mandatarios y representantes, tanto por la afiliación oportuna de sus trabajadores como por la remisión al IESS, dentro de los plazos señalados, de los aportes personales, patronales, fondos de reserva y los descuentos que se ordenaren. La responsabilidad solidaria de mandatarios y representantes se referirá a actos u omisiones producidas en el período de su mandato y subsistirá después de extinguido éste. Ley de Seguridad Social. Registro Oficial Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001.

¹⁸ Artículo 290.- Medidas preventivas.- En el auto de pago se decretará cualesquiera de las medidas preventivas previstas en el Código de Procedimiento Civil. Ley de Seguridad Social. Registro Oficial Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001.

¹⁹ Artículo 942.- (Reformado por la tercera disposición para el cobro eficiente de las acreencias del Estado, del Decreto Ley s/n, R.O. 583-S, 24-XI-2011).- El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior. Tal ejercicio está sujeto a las prescripciones de esta Sección, y, en su falta, a las reglas generales de este Código, a las de la ley orgánica de cada institución, y a los estatutos y reglamentos de la misma, en el orden indicado y siempre que no haya contradicción con las leyes, en cuyo caso prevalecerán éstas. Respecto del [IESS] se aplicará lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social. Los servidores o servidoras recaudadores mencionados en este artículo tendrán la calidad de Jueces Especiales, denominándose los Jueces de Coactiva. Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de julio de 2005.

alegación sobre la extensión del proceso coactivo sin un procedimiento previo a la señora María Inés Dueñas Moreno, en calidad de accionista de Ancholag, la sentencia de apelación señala que el funcionario de coactiva se remitió a los artículos 75 y 290 de la LSS. Por tanto, concluye que no existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues la actuación del funcionario de coactiva se ajustó a la LSS y al CPC.

- 38.** De lo anterior, se observa que los jueces de la Corte Provincial enunciaron varios artículos de la LSS y del CPC como las normas en que se funda la decisión; explicaron la pertinencia de su aplicación para justificar la competencia del juez coactivo, así como de la extensión del proceso coactivo a los accionistas de la compañía; y, frente a lo expuesto, concluyeron que no existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, se verifica que la sentencia de apelación examina el cargo sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica a la luz del criterio rector de la motivación (párrafo 33).
- 39.** Sobre el cargo de la garantía de motivación, en la sección 4.2.2. la sentencia de apelación revisa los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 y considera que estos cumplen con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, argumentando que fueron fundamentados conforme a la normativa vigente a la época de su emisión. Específicamente, con respecto a la extensión del procedimiento coactivo a la señora Dueñas Moreno, la Corte Provincial determina que el funcionario de coactiva se refirió a un oficio remitido por la Superintendencia de Compañías que certifica su calidad de accionista y al artículo 75 de la LSS. Finalmente, se refiere a la alegación de la accionante respecto a que tuvo que iniciarse una acción de levantamiento del velo societario, conforme los artículos 17A y 17B de la Ley de Compañías (“LC”), de forma previa a la vinculación de María Inés Dueñas Moreno al proceso coactivo; sin embargo, precisa que esta discusión no le compete a la justicia constitucional, y que la accionante debe acudir a la justicia ordinaria para el efecto.
- 40.** De esta forma, se evidencia que la judicatura accionada enunció las normas, explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso concreto, y realizó un análisis sobre la existencia o no de la vulneración de esta garantía frente a los argumentos de la parte accionante. Por lo tanto, el análisis en cuestión cuenta con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales (párrafo 33).
- 41.** En cuanto a la alegación sobre la vulneración de la garantía de defensa, la sección 4.2.3 de la sentencia de segunda instancia señala que no existen actuaciones en el proceso coactivo que hayan sido resueltas en rebeldía de la señora Dueñas Moreno, y añade que lo único que se puede observar del proceso “son actuaciones en cuanto a medidas preventivas que no cabe notificarse o citarse previo a su ejecución porque sería

inoportuno que la accionada [sic] conozca de estas medidas, con la finalidad de asegurar el resultado de la medida [sic]”; y, a manera de ejemplo, cita el inciso final del artículo 421 del CPC²⁰ para concluir que “tratándose de medidas preventivas, no deben notificarse o citarse, con la adopción de esas medidas a la persona contra quien va dirigida”.

42. Al respecto, este Organismo verifica que, los jueces de la Corte Provincial se refirieron al artículo 421 del CPC para justificar que “las medidas preventivas no deben ser notificadas”, como sucedió en el caso concreto; lo que evidencia que el análisis de la garantía de defensa cumple con los criterios de una motivación suficiente.
43. Por último, en la sección 4.2.4 la sentencia de apelación analiza el derecho a la libertad de tránsito, y expone que, según el artículo 942 del CPC, no existe discusión sobre la calidad que ostentaba el juez de coactivas del IESS. En esta línea, la sentencia establece que los funcionarios de coactiva tienen la facultad para disponer las medidas preventivas previstas en el CPC, de conformidad con el artículo 270 del mismo cuerpo. De esta forma, la Corte Provincial considera que la facultad de emitir medidas preventivas, en especial, la limitación a la libertad de tránsito, se encuentra justificada; por lo que, a su criterio, no existe vulneración de este derecho. De este modo, se observa que el análisis precedente tiene una motivación suficiente.
44. De lo anterior, se encuentra que la sentencia de 13 de octubre de 2021 tiene una motivación suficiente, por lo que no existe una vulneración a la garantía de motivación.
45. La Corte recalca que en el marco de la presente acción extraordinaria de protección no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la sentencia de 13 de octubre de 2021, pues la garantía de motivación “no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.²¹

²⁰ Art. 421.- (Reformado por la Disposición Reformativa segunda, num. 3 de la Ley s/n, R.O. 544-S, 9-III-2009). - Si la jueza o el juez considerare ejecutivo el título así como la obligación correspondiente, ordenará que el deudor la cumpla o proponga excepciones en el término de tres días. Si el ejecutante acompaña a la demanda certificado del registrador de la propiedad en el que conste que el ejecutado tiene bienes raíces que no están embargados, la jueza o el juez, al tiempo de dictar la providencia de que habla el inciso anterior, prohibirá que el ejecutado venda, hipoteque o constituya otro gravamen o celebre contrato que limiten el dominio o goce de los bienes que, determinados por la jueza o el juez, alcancen para responder por el valor de la obligación demandada. La prohibición se notificará a los respectivos registradores de la propiedad, para los efectos legales. **La citación al demandado se hará después de cumplirse lo ordenado en el inciso anterior** (énfasis añadido). Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de julio de 2005.

²¹ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

5.2. ¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente de la sentencia 22-13-IN/20?

46. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Este Organismo ha señalado que los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar tienen relación con “la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria”.²²
47. De conformidad con el numeral quinto del artículo 76 de la LOGJCC, cuando la Corte interpreta una norma y determina condiciones para su constitucionalidad, dichas condiciones se incorporan al ordenamiento jurídico y deben ser aplicadas obligatoriamente por las autoridades judiciales como parte de la disposición normativa.²³ Por tanto, si una autoridad inobserva el precedente que la Corte realiza de una norma, se configura una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica, por alejarse arbitrariamente de las disposiciones de este Organismo.²⁴
48. La sentencia 22-13-IN/20, emitida el 9 de junio de 2020 y publicada en el Registro Oficial el 21 de agosto de 2020 (es decir, previo a la sentencia de la Corte Provincial), declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la LODDL, referente a las medidas a ser impuestas contra el patrimonio de terceros ajenos a un proceso coactivo o a la fase de ejecución de un proceso laboral. En los numerales 3.2, 3.3 y 3.4 de la parte resolutive de la sentencia, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

3.2 Dentro de un procedimiento coactivo o en fase de ejecución de un proceso laboral, la imposición de una medida en contra de los bienes de un tercero -sea este persona natural o jurídica- se realizará de forma subsidiaria al deudor principal. Dado que la disposición legal exige como condición el abuso de derecho o fraude en un acto jurídico o contrato, a la imposición de estas medidas y deberá preceder una declaratoria judicial ejecutoriada que determine el cumplimiento de dicha condición, la que se obtendrá por medio de mecanismos jurisdiccionales idóneos que permitan mayor debate y contradicción, en los términos señalados en este fallo.

3.3 En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento

²² CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

²³ CCE, sentencia 2966-21-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 14.

²⁴ El mismo razonamiento justifica que la inobservancia de un precedente judicial en sentido estricto de esta Corte configure una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica.

societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo [sic]. 3.4 Es imprescindible que tanto los terceros como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado de estas medidas hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario, según corresponda.

- 49.** A partir del precedente contenido en la sentencia 22-13-IN/20, la imposición de medidas contra terceros distintos de la persona jurídica coactivada esté precedida de una decisión jurisdiccional que declare el abuso de la personalidad jurídica.²⁵ La Corte fundamentó este precedente en la afectación del derecho de propiedad, al determinar que “en caso de omitirse tales procedimientos de manera previa a la imposición de [las] medidas, [existiría una] interferencia inaceptable en el uso, goce y disposición de los bienes del tercero, ya que dicha decisión se ha tomado por medio de un trámite no idóneo” que vulneraría el derecho de propiedad.²⁶
- 50.** En la sentencia impugnada, los jueces de la Sala Provincial inobservaron el precedente de la sentencia 22-13-IN/20. A criterio de los jueces que emitieron la sentencia de apelación, la justificación de la extensión del proceso coactivo a los accionistas de la compañía Ancholag se justificó en los artículos 75 y 290 de la LSS (conforme se analizó en el párrafo 37 y 39 de la sección 5.1).
- 51.** A criterio de esta Corte, los jueces de la Corte Provincial debían considerar al precedente 22-13-IN/20, dado que fue emitido previamente a la sentencia de apelación. En el mencionado precedente, la Corte Constitucional aclaró que su aplicación

no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso [...] sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”. Además, la Corte precisó que su decisión debe aplicarse (i) “sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre [que] estos no hubieren causado estado en sede administrativa; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial; y, (ii) “a los actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada.²⁷

²⁵ Este requisito -declaración jurisdiccional de abuso de la personalidad jurídica previo a responsabilizar a terceros por obligaciones de una persona jurídica- se justifica en la propia naturaleza de las personas jurídicas, que se caracterizan por (i) ser centros de imputación distintos de sus socios o accionistas; y, por (ii) la existencia, por regla general, de responsabilidad limitada de los socios o accionistas, quienes únicamente responderán frente a terceros por las operaciones sociales hasta el monto de su aporte. CCE, sentencia 2310-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 29. De acuerdo con la sentencia 22-13-IN/20, la decisión debe ser jurisdiccional y no puede ser expedida dentro de un procedimiento coactivo, pues este no permite el nivel de debate ni las garantías procesales necesarias para levantar el velo societario. CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 69

²⁶ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 48.

²⁷ Id., párrs. 88-89.

52. Al existir una inobservancia del precedente emitido por esta Corte en la sentencia 22-13-IN/20, se concluye que los jueces de la Corte Provincial violaron el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.
53. Finalmente, en consideración de lo expuesto en el párrafo 31 *ut supra*, se verifica que, conforme el análisis realizado en los párrafos 41 y 42, la Corte Provincial sí se pronunció sobre el cargo del derecho a la defensa de la accionante. Por lo tanto, la omisión de respuesta de este cargo en la sentencia de primera instancia ha sido subsanada por la sentencia de apelación. En consecuencia, la Corte considera que no resulta necesario el análisis del problema jurídico planteado en el párrafo 25, respecto de la sentencia de primera instancia.
54. Ahora bien, tras verificar que existe una vulneración a la seguridad jurídica, esta Corte considera pertinente revisar los requisitos para la procedencia de un examen de mérito de la acción de protección de origen, en virtud de las alegaciones realizadas por la accionante.

6. Procedencia del examen de mérito

55. Conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección procede contra decisiones judiciales en las que se hayan vulnerado, de forma directa, derechos constitucionales. Es decir, debido a su naturaleza extraordinaria, la Corte Constitucional como órgano competente para conocer este tipo de acciones, no puede revisar los méritos de lo decidido por los jueces de instancia, sino únicamente los cargos formulados en torno a las decisiones judiciales que hayan sido impugnadas. No obstante, este Organismo ha determinado que esta regla no es absoluta.²⁸
56. Cuando se trata de decisiones judiciales definitivas cuyo proceso de origen es una garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional ha determinado que “el objeto del litigio es necesariamente de orden constitucional”;²⁹ lo que permite que de forma excepcional y de oficio se pueda revisar lo resuelto en el proceso de origen. Tal como se explicó en el párrafo 30 *ut supra*, para que la Corte pueda conocer el fondo de la controversia a través de un control de méritos, se requiere que se cumplan los siguientes presupuestos:³⁰

²⁸ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52.

²⁹ *Id.*, párr. 54.

³⁰ *Id.*, párrs. 55-61.

- 56.1.** Que la autoridad judicial inferior haya violado el derecho al debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección;
- 56.2.** Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan construir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior;
- 56.3.** Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión;
- 56.4.** Que el control de mérito, al menos cumpla con uno de los cuatro requisitos: gravedad; novedad; relevancia nacional; o inobservancia de precedentes constitucionales.
- 57.** En el presente caso, se verifica que **(i)** el caso en cuestión proviene de una acción de protección, en donde -conforme se detalló en la sección 5.2 *ut supra*- se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica; **(ii)** *prima facie*, en el proceso de origen podrían existir derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales; **(iii)** el caso no ha sido seleccionado para su revisión;³¹ y **(iv)** el mismo cumple con los criterios de gravedad y relevancia.
- 58.** Particularmente, el caso reviste de gravedad por cuanto, de verificarse las alegaciones sostenidas por la accionante, implicaría que un funcionario de coactiva, está actuando sin competencia alguna y de manera injustificada limitando el derecho a la libertad de tránsito de una persona, cuya presunta vulneración no puede ser ignorada por la Corte Constitucional. Ello, a su vez, conllevaría que la accionante esté impedida de viajar a Ecuador pues no podría regresar al país en el que ahora reside.
- 59.** En consecuencia, se verifica que el presente caso cumple con los presupuestos para que la Corte realice un examen de mérito de la acción de protección de origen.

7. Acción de protección de origen

7.1. Argumentos de los sujetos procesales

³¹ En la certificación de Secretaría General en el SACC, no consta que el proceso tenga relación con alguna otra causa ante la Corte Constitucional.

7.1.1. Fundamentos de la accionante³²

Sobre el proceso de disolución, liquidación y cancelación de la compañía Ancholag

60. La compañía Ancholag fue constituida el 22 de enero de 1971 para la explotación agrícola, ganadera y forestal. Mediante resolución 04.Q.IJ.1575 de 15 de abril de 2004, la Superintendencia de Compañías³³ declaró la disolución por inactividad de la empresa, y dispuso su liquidación.
61. Mediante resolución 05.Q.IJ.3934 de 23 de septiembre de 2005, la Superintendencia de Compañías declaró la cancelación de la compañía. El 7 de febrero de 2017, se inscribió dicha cancelación en el Registro de la Propiedad y Mercantil de Cayambe.

Sobre el juicio coactivo iniciado por parte del IESS

62. Con fecha 30 de mayo de 2007, el funcionario de coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS inició un proceso para el cobro de una deuda pendiente de Ancholag, por el valor de USD 6.012,62, signado con el número 21037029. La accionante sostiene que, pese a que el IESS “no había comparecido a ejercer su derecho en el proceso de liquidación [de la compañía], arbitrariamente, inició un proceso de ejecución”.
63. Tras varias actuaciones en el marco del proceso coactivo, así como la emisión de medidas cautelares contra los representantes legales de Ancholag, el 8 de febrero de 2011,³⁴ el funcionario de coactiva hizo extensivo el proceso contra los accionistas de la empresa: María Inés Dueñas Moreno, María Eugenia Moreno Wenzel, y Juan Pablo Dueñas Moreno, y el gerente general, Luis Alfonso Izurieta Iturralde,³⁵ pero no fue notificada con este auto. El funcionario de coactiva ordenó medidas cautelares para cubrir hasta USD 20.000, entre las que se encontraban (i) la retención de cuentas bancarias; (ii) la prohibición de gravar o enajenar vehículos; (iii) la prohibición de salida del país, específicamente para Juan Pablo Dueñas Moreno, María Inés Dueñas Moreno y Luis

³² Los fundamentos de la accionante constituyen una recopilación de los argumentos presentados en la demanda de acción de protección, de las audiencias de primera y segunda instancia, así como de la audiencia realizada ante la Corte Constitucional.

³³ La disposición general décimo segunda de la reforma a la Ley de Compañías, publicada en el Registro Oficial Suplemento 249 de 20 de mayo de 2014, establece: “En todas las disposiciones de la Ley de Compañías y demás normas donde conste la frase ‘Superintendente de Compañías’ dirá ‘Superintendente de Compañías y Valores’, y en todas aquellas en las que conste ‘Superintendencia de Compañías’ dirá ‘Superintendencia de Compañías y Valores’”.

³⁴ A fs. 65 y 202 del expediente de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

³⁵ De conformidad con el oficio SC.SG.DRS.Q.2011.891.2975 de 1 de febrero de 2011 de la Superintendencia de Compañías.

Alfonso Izurieta Iturralde; así como (iv) una orden de arraigo contra la señora María Eugenia Moreno Wenzel.

64. Posteriormente, el 20 de marzo de 2017³⁶ el funcionario de coactiva ordenó nuevamente medidas cautelares en contra de María Eugenia Moreno Wenzel y María Inés Dueñas Moreno, por un monto de hasta \$25.000. Concretamente, dispuso (i) el bloqueo y retención de fondos; (ii) la prohibición de enajenación de vehículos; y (iii) la prohibición de enajenación de bienes inmuebles. Según la accionante, no fue notificada con esta disposición, por lo que se habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de defensa.
65. De conformidad con la accionante, las medidas cautelares emitidas en su contra siguen vigentes. Al respecto, adjunta al expediente judicial una consulta virtual al Ministerio de Gobierno que demuestra que, a fecha 31 de marzo de 2021, María Inés Dueñas Moreno se encontraba impedida de salir del país.³⁷ En la audiencia pública ante la Corte Constitucional, la accionante ratificó la vigencia de las medidas en su contra.

Sobre la acción de protección

66. El 4 de marzo de 2021, la accionante presentó una demanda de acción de protección, en la que alegó que nunca fue notificada con el auto de 8 de febrero de 2011, pese a que en el mismo el funcionario de coactiva la vinculó al proceso coactivo y dictó medidas cautelares en su contra. En la audiencia pública celebrada ante la Corte Constitucional, la accionante indicó que ella se enteró del proceso coactivo seguido en su contra por una notificación a su madre, María Eugenia Moreno Wenzel, en el marco del mismo proceso. Sin embargo, aclaró que nunca fue debidamente citada ni notificada al proceso coactivo.
67. Sobre el mismo auto de 8 de febrero de 2011, la accionante argumentó que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues “tiene como único sustento la enumeración de los artículos 290 de la [LSS] y 897, 907, 909, 912 y 918 del [CPC]”. Señaló que el auto en cuestión no argumentó por qué las normas citadas permiten que un funcionario de coactiva vincule directamente a los accionistas de una compañía en un proceso coactivo, sin antes solicitar por la vía judicial que se determine la representación y responsabilidad de la compañía, o se determine que se usó la personalidad jurídica para perjudicar a terceros mediante fraude.

³⁶ A fs. 52 del expediente de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

³⁷ A fs. 289 a 291 del expediente de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

- 68.** Asimismo, la accionante sostuvo que, según otras decisiones judiciales, “no es posible endilgar obligaciones directamente a los accionistas o socios de compañías”, y se refirió específicamente a los procesos 17371-2019-00636 (iniciado por María Eugenia Moreno Wenzel) y 09201-2015-0121.
- 69.** Con respecto al auto de 20 de marzo de 2017, la accionante argumentó que tampoco fue notificada con dicho auto, pese a contener nuevas medidas cautelares en su contra. También sostuvo que el auto en cuestión vulneró la garantía de motivación, pues el artículo 75 de la LSS, citado en el mismo, no se relaciona con el contenido de la disposición, pues se refirió a la responsabilidad solidaria de empleados, mandatarios y representantes, y no mencionó directamente a los accionistas de la compañía. Precisó que, en caso de requerir que los accionistas se responsabilicen de las obligaciones en el juicio coactivo, se tuvo que haber solicitado el levantamiento del velo societario, conforme los artículos 412A del CPC, y 17A y 17B de la LC.
- 70.** En el mismo sentido, la accionante señaló que cuando el auto de 20 de marzo de 2017 cita los artículos 290 de la LSS, 92 de la LC, y 421, 422, 423, 424, y 428 del CPC, “se refería a compañías de responsabilidad limitada que nada tiene que ver con una sociedad anónima”, como lo era Ancholag. Por esta razón, la accionante expresó que no existe motivación legal para vincularla.
- 71.** La accionante señaló que los dos autos impugnados vulneran su derecho a la libertad de tránsito, pues entre las medidas preventivas que se emitieron, se encuentra también la de prohibición de salida del país. Al respecto, la accionante citó el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, que señala que la prohibición de salida del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente, y argumentó que se ha vulnerado este derecho no solamente porque no existe una razón fundamentada para explicar la razón por la cual se emitió, sino también porque la prohibición provino de un funcionario administrativo que no es competente para el efecto.
- 72.** En consecuencia, la accionante expuso que se han mantenido las medidas cautelares emitidas- entre ellas, la prohibición de salida del país- sin que se haya iniciado una acción de levantamiento de velo societario ni se la haya notificado debidamente en el proceso coactivo.
- 73.** Finalmente, con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante afirmó que, en el marco del proceso coactivo, no se realizó el levantamiento del velo societario “y no se aplicaron las normas vigentes, con lo que se generó una total inseguridad jurídica”.

74. Como pretensión, la accionante planteó que se declare que los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 vulneraron sus derechos. En consecuencia, solicitó que se deje sin efecto los autos impugnados, y se ordene la reparación integral, “condenando al juez de coactiva del [IESS] al pago de las costas, daños y perjuicios, y daños morales”, y se disponga que la ejecución del proceso coactivo no continúe, así como que se levanten todas las medidas preventivas ordenadas en su contra.

7.1.2. Fundamentos del IESS³⁸

75. En primer lugar, el IESS alegó la improcedencia de la acción de protección, pues señaló que la accionante tuvo que acudir a la vía contencioso administrativa para atender su pretensión, que es dejar sin efecto los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 y las medidas cautelares dispuestas en ellos. En la audiencia pública ante la Corte Constitucional, el representante del IESS sostuvo también que en este caso la parte accionante tuvo que haber presentado una acción de excepciones a la coactiva.

76. Por otro lado, la entidad accionada sostuvo que los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 se encuentran debidamente motivados, y fueron emitidos con base en los artículos 38, 287 y 288 de la LSS, que otorgan la titularidad de la jurisdicción coactiva al IESS, por lo que “es evidente que no se ha violado derecho constitucional alguno”.

77. En este sentido, el IESS precisó que las medidas cautelares fueron también emitidas con una base legal, conforme los artículos 75 y 290 de la LSS; y que toda vez que no se pudo recuperar lo adeudado por Ancholag, se extendieron las medidas cautelares a los accionistas de la empresa, en atención al artículo 1 de la LODDL, y del artículo 143 de la LC.

78. Sobre el mismo punto, en el escrito de 18 de junio de 2025, el IESS indicó que existen dos medidas cautelares vigentes en contra de la señora María Inés Dueñas Moreno, mismas que fueron oficiadas el 30 de marzo de 2017 a la Superintendencia de Bancos y a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En la audiencia pública, el representante del IESS confirmó que se emitió una medida cautelar de prohibición de salida del país, pero que la misma nunca fue oficiada al Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁸ Los fundamentos de la parte accionada constituyen una recopilación de los argumentos presentados en las audiencias de primera y segunda instancia, el escrito de ratificación y legitimación de la intervención en la audiencia de primera instancia (a fs. 331 a 336), así como de la audiencia realizada ante la Corte Constitucional.

- 79.** Sobre la presunta falta de inicio de un procedimiento previo para el levantamiento del velo societario, en la audiencia pública celebrada ante la Corte Constitucional, el representante del IESS se refirió al artículo 942 del CPC, y señaló que “es una norma especial para el ejercicio de la jurisdicción coactiva del IESS, y no se considera la aplicación de leyes adicionales, como la [LC]”. Añadió que se trata de una discusión de legalidad, que no compete a la justicia constitucional.
- 80.** Asimismo, en su escrito de 18 de junio de 2025, el IESS indicó: “en lo referente al develamiento societario, cabe indicar que la información sobre socios y accionistas es de acceso público y se encuentra publicado en la página web de la Superintendencia de Compañías, en este aspecto, el IESS tiene la obligación de ejecutar las acciones necesarias para el cobro de las obligaciones patronales en mora en beneficio de sus afiliados, beneficiarios, pensionistas y sistema de seguridad social, en cumplimiento de la ley”.
- 81.** En la audiencia pública, el representante del IESS confirmó que no se realizó ninguna acción previa de levantamiento de velo societario o un proceso de determinación de fraude o abuso en el uso de la personalidad jurídica.
- 82.** Sobre la presunta falta de notificación del proceso coactivo, en la audiencia de primera instancia, el IESS manifestó que, de las notificaciones realizadas en el proceso coactivo, “el representante legal de la empresa debió haber corrido traslado a los socios o accionistas”.
- 83.** En la audiencia pública, el representante del IESS agregó que la acción de protección propuesta contra los autos de pago del proceso coactivo demuestra que la señora María Inés Dueñas Moreno conoce sobre el mismo, y pese a ello no ha comparecido. Al respecto, se refiere al artículo 84 del CPC y al artículo 53 del COGEP, que señalan que, si una parte manifiesta que conoce una determinada petición o providencia, se considerará citada o notificada en la fecha de tal manifestación.

7.2. Hechos probados

- 84.** De conformidad con la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte Constitucional,³⁹ cuando la parte accionada en una garantía jurisdiccional es una entidad pública, se presumen ciertos los hechos de la demanda si dicha entidad no demuestra lo contrario o no suministra la información solicitada, siempre que de los demás elementos de convicción no se derive una conclusión contraria.

³⁹ CCE, sentencias 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 67; 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 74-76; 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94; y 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43.

85. En consecuencia, en el presente caso, la Corte Constitucional considera probados los siguientes hechos:

85.1. La compañía Ancholag fue disuelta el 15 de abril de 2004, y cancelada el 23 de septiembre de 2005, cuya inscripción se realizó el 7 de febrero de 2017. La señora María Inés Dueñas Moreno fue accionista de la mencionada compañía hasta su disolución y cancelación.

85.2. La Dirección Provincial de Pichincha del IESS inició un proceso coactivo con la orden de cobro 21037029 contra la empresa Ancholag, el 30 de mayo de 2007.

85.3. La señora María Inés Dueñas Moreno se enteró del proceso coactivo seguido en su contra por una notificación a su madre, que también era accionista de la compañía Ancholag.

85.4. Mediante auto de 8 de febrero de 2011, el funcionario de coactiva del IESS hizo extensivo el proceso a María Inés Dueñas Moreno, en calidad de accionista de la compañía, y dispuso medidas cautelares en su contra. Entre las medidas dictadas en su contra, se encontraban: **(i)** la retención de cuentas bancarias; **(ii)** la prohibición de gravar o enajenar vehículos; y **(iii)** la prohibición de salida del país.

85.5. Posteriormente, en auto de 20 de marzo de 2017, se emitieron nuevamente medidas cautelares contra María Inés Dueñas Moreno, en el marco del proceso coactivo 21037029, entre las que se encuentran: **(i)** el bloqueo y retención de fondos; **(ii)** la prohibición de enajenación de vehículos; y **(iii)** la prohibición de enajenación de bienes inmuebles.

85.6. De conformidad con la página web de consulta de impedimentos de salida del país del Ministerio del Interior, la señora María Inés Dueñas Moreno sí tiene un impedimento vigente.⁴⁰

7.3. Planteamiento de los problemas jurídicos de mérito

86. Antes de analizar la presunta vulneración de derechos en el caso *in examine*, esta Corte considera necesario plantearse si procede la acción de protección, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia 1791-22-EP/25. Para ello, se formula el siguiente problema

⁴⁰ Consulta realizada el día 23 de julio de 2025 en la página web:
<https://impedimentos.migracion.gob.ec/simiec-consultaImpedimentos/>

jurídico: **¿Es procedente la acción de protección para tutelar el derecho a la libertad de tránsito cuando se emiten medidas de prohibición de salida del país por parte de funcionarios administrativos en un proceso coactivo?**

87. De responderse afirmativamente el problema jurídico anterior, esta Corte analizará la vulneración de derechos alegada.
88. Por otro lado, de los cargos resumidos en la sección 7.1 *ut supra*, así como a partir de los hechos probados en el proceso (sección 7.2), la Corte Constitucional se pronunciará sobre el mérito de los derechos constitucionales que no fueron tutelados en las sentencias de instancia.
89. Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad de tránsito debido a la medida de prohibición de salida del país emitida en contra de María Inés Dueñas Moreno (párrafo 71) se deduce el siguiente problema jurídico: **¿La medida de prohibición de salida del país emitida en el proceso coactivo vulneró el derecho a la libertad de tránsito de María Inés Dueñas Moreno?**
90. Con respecto a los cargos planteados sobre el derecho a la defensa, considerando que la señora Dueñas Moreno no fue debidamente notificada en el proceso coactivo (párrafos 66 y 69), este Organismo observa que se refieren expresamente a temas de legalidad, pues se trata de una cuestión que bien puede ser resuelta en la vía judicial ordinaria. Por lo tanto, en el marco del mérito de la acción de protección, la Corte Constitucional no se pronunciará sobre la vulneración del derecho a la defensa por la presunta falta de notificación a la señora Dueñas Moreno con el proceso coactivo.

7.4. Resolución de los problemas jurídicos

7.4.1. ¿Es procedente la acción de protección para tutelar el derecho a la libertad de tránsito cuando se emiten medidas de prohibición de salida del país por parte de funcionarios administrativos en un proceso coactivo?

91. La Corte Constitucional ha resuelto varios casos en los que, en el marco de una acción de protección, la autoridad judicial incurrió en (i) improcedencia desnaturalizante o en (ii) improcedencia manifiesta.⁴¹
92. En la primera clase de casos -improcedencia desnaturalizante-:

⁴¹ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrs. 23.

- 92.1.** La improcedencia no solo que es manifiesta, sino que es de tal magnitud que implica la desnaturalización de la acción. Es decir, se subvierte de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección. En casos de este tipo, la Corte ha establecido que dicha actuación conlleva consecuencias muy severas en el orden disciplinario, como la declaratoria de jurisdicción previa en contra de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados de parte.⁴²
- 92.2.** Entre los distintos tipos de desnaturalización, uno de los más comunes atañe a la improcedencia de la acción de protección debido a un evidente alejamiento del objeto de la garantía. Una desnaturalización por improcedencia de la acción de protección ocurre cuando existe un alejamiento del objeto de la garantía que implica un abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.⁴³
- 93.** Los casos de la segunda clase -improcedencia manifiesta-, no alcanzan la gravedad de los anteriores, pero sí muestran que la demanda de acción de protección era claramente improcedente, por lo que la Corte, si bien ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica y anulado la correspondiente decisión judicial, no ha tomado medidas en el plano disciplinario.⁴⁴
- 94.** En casos cuyas demandas no resultan claramente improcedentes (por existir un margen razonable para la duda), la Corte se ha mostrado deferente con el juicio de la autoridad judicial de origen y, en consecuencia, no ha entrado a examinar la eventual improcedencia.⁴⁵
- 95.** En el caso en cuestión se impugnaron actos derivados de un proceso coactivo. En función de ello, esta Corte encuentra pertinente analizar la naturaleza de estos procedimientos.
- 96.** Las controversias derivadas del proceso de ejecución coactiva o de la emisión del título de crédito tienen su vía específica de resolución en la justicia ordinaria. Un proceso de coactiva en el cual se impugna, por ejemplo, cualquier situación derivada del trámite pueden discutirse en la jurisdicción ordinaria. Tal es así que, en su momento, los

⁴² *Ibíd.*

⁴³ CCE, sentencias 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrs. 23 y 1788-24-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 49.

⁴⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrs. 23.

⁴⁵ *Ibíd.*

artículos 968 y 969 del CPC o, actualmente, el COGEP en sus artículos 315, 316 y 317, regulan el procedimiento de excepciones a la coactiva. A su vez, del inciso segundo del artículo 316 del COGEP se advierte que se podrían discutir ciertos actos derivados del proceso coactivo ante la jurisdicción contencioso administrativa. Asimismo, del inciso tercero de la misma norma, se reconoce la procedencia del recurso de casación.

97. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte encuentra que sí pueden existir situaciones excepcionales que adquieren relevancia constitucional en procesos de coactiva, cuando existe una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado de intensidad que afecte los derechos constitucionales, cuestiones que se deben analizar en cada caso concreto.
98. En este caso, esta Corte encuentra que existen cuestiones de relevancia constitucional que permiten señalar que la acción de protección sí es procedente. Así, se determina que en el presente caso es procedente por cuanto se trata de una posible afectación a la libertad de tránsito reconocida en el artículo 66.14 de la Constitución. Frente a aquel argumento, no hay otra vía adecuada y eficaz.
99. En función del elemento antes referido, esta Corte encuentra que la acción de protección es la vía idónea y eficaz, sin que se pueda entender que se está analizando una controversia meramente ordinaria que tiene sus vías respectivas. Por lo tanto, se procede a analizar los problemas jurídicos sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales.

7.4.2. ¿La medida de prohibición de salida del país emitida en el proceso coactivo vulneró el derecho a la libertad de tránsito de María Inés Dueñas Moreno?

100. El derecho a la libertad personal se encuentra consagrado de forma amplia en el artículo 66 de la Constitución incluyendo una lista no taxativa de escenarios y situaciones en los que se permite el ejercicio positivo de la libertad a las personas y un límite para injerencias arbitrarias a este derecho. El derecho a la libertad es uno de los principales cimientos del estado constitucional de derechos y justicia y es uno de los pilares fundamentales para la salvaguarda de la democracia y el respeto de otros derechos humanos.⁴⁶

⁴⁶ CCE, sentencias 2533-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 63; y 101-22-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 42.

- 101.** Así, el derecho a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 66, numeral 14 de la Constitución, implica la posibilidad de que las personas puedan circular libremente en el territorio nacional, escoger su lugar de residencia, así como entrar y salir del país libremente.
- 102.** De la misma forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de circulación y residencia en su artículo 22, que dispone:
- 1.** Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
 - 2.** Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
 - 3.** El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
 - 4.** El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
 - 5.** Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo [...].
- 103.** Este derecho no es absoluto, pues puede ser limitado y regulado en la Constitución, los instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y la ley.⁴⁷ Tal es así, que el mismo artículo que lo reconoce determina que la prohibición de salir de país sólo podrá ser ordenada por juez competente.
- 104.** En el caso que nos ocupa, la accionante sostiene que se ha vulnerado el derecho a la libertad de tránsito, pues en el marco del proceso coactivo seguido contra la empresa Ancholag, de la cual ella era accionista, se emitió una medida cautelar de prohibición de salida del país (párrafo 85.4). La accionante agrega que esta medida no se encuentra debidamente motivada, y que el funcionario de coactiva no era competente para emitirla. Para el efecto, el IESS justifica la emisión de esta medida de conformidad con los artículos 290 de la LSS y 942 del CPC, que otorgan jurisdicción coactiva a esta entidad.
- 105.** En la sentencia 8-19-CN/22, la Corte Constitucional estableció que los funcionarios ejecutores de la acción coactiva no forman parte de los órganos de la Función Judicial; de manera que pertenecen a la Administración pública y sus atribuciones se encuentran reguladas por la legislación infraconstitucional. Ellos no dirimen conflictos en calidad de tercero imparcial, sino que ejercen la acción coactiva, cuya finalidad no se relaciona con obtener justicia, sino con el cobro de créditos tributarios en firme para asegurar la

⁴⁷ CCE, sentencia 101-22-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 44.

satisfacción de intereses generales relacionados con el principio de autotutela de la Administración.⁴⁸

- 106.** Por lo tanto, considerando que los funcionarios de coactiva no tienen competencia jurisdiccional, y que el artículo 64, numeral 14 de la Constitución determina que “la prohibición de salida del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente”; la Corte verifica que la medida cautelar de prohibición de salida del país impuesta en el auto de 8 de febrero de 2011 no se encuentra justificada. En consecuencia, al haber dictado una medida de prohibición de salida del país en el marco de un proceso coactivo, el funcionario ejecutor del IESS vulneró el derecho a la libertad de tránsito de María Inés Dueñas Moreno.
- 107.** Finalmente, la Corte resalta también que, pese a que el IESS se amparó en los artículos 290 de la LSS y 942 del CPC para imponer la medida de prohibición de salida del país, esta es contraria al ordenamiento jurídico; lo cual implica que también existe una vulneración a la seguridad jurídica.

8. Reparación integral

- 108.** Una vez declarada la violación del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces que emitieron la decisión impugnada, y libre movilidad, por parte del IESS, corresponde establecer una reparación proporcional y adecuada al hecho violatorio de los derechos referidos.
- 109.** Con relación a la violación del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de segunda instancia, corresponde dejarla sin efecto y, en su reemplazo, los sujetos procesales deberán estar a lo resuelto en esta sentencia que es de cumplimiento obligatorio, por lo que, devuelto el expediente, no se dictará una sentencia en sustitución.
- 110.** A su vez, con relación al derecho a la libre movilidad, en el marco del análisis realizado sobre el derecho a la seguridad jurídica, como medidas de reparación integral, considerando que la sentencia de la Corte determina en su totalidad el razonamiento con respecto a que se inobservó la sentencia 22-13-IN/20, corresponde la anulación de las providencias de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017, que ampliaron los efectos del proceso coactivo 21037029 y archivar el mismo únicamente respecto de la accionante, así como toda actuación administrativa posterior derivada de tales autos.
- 111.** En consecuencia, se dispone el inmediato levantamiento de todas las medidas cautelares impuestas a María Inés Dueñas Moreno en los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de

⁴⁸ CCE, sentencia 8-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 36.

marzo de 2017. Particularmente, dado que existe una vulneración al derecho a la libertad de tránsito, se dispone también el levantamiento de la medida de prohibición de salida del país dispuesta contra María Inés Dueñas Moreno.

- 112.** Como medida de no repetición, se dispone que el IESS y el Consejo de la Judicatura publiquen la sentencia en páginas web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por un periodo de (3) tres meses consecutivos contados a partir de la notificación de esta sentencia. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida al día siguiente de culminado el plazo de tres meses.

9. 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 parcialmente** la acción extraordinaria de protección *3364-21-EP*.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia dictada el 13 de octubre de 2021 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
- 3. Dejar sin efecto** la sentencia de 13 de octubre de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
- 4. Aceptar** la acción de protección presentada por Alejandro Ponce Martínez, en calidad de mandatario de María Inés Dueñas Moreno, en el marco del proceso 17957-2021-00038.
- 5. Declarar** la vulneración del derecho a la libertad de tránsito, por parte de la Dirección Provincial de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- 6. Archivar** el proceso coactivo 21037029 respecto de María Inés Dueñas Moreno.
- 7. Disponer** el inmediato levantamiento de todas las medidas cautelares impuestas a María Inés Dueñas Moreno en los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017.

8. **Dejar a salvo** las acciones que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social crea tener, las cuales deberá ejercer en la vía correspondiente y respetando el procedimiento previsto para el efecto.
9. **Ordenar** que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consejo de la Judicatura publiquen la presente sentencia en sus páginas web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por un periodo de (3) tres meses consecutivos contados a partir de la notificación de esta sentencia. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida al día siguiente de culminado el plazo de tres meses.
10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



336421EP-81afd



Caso Nro. 3364-21-EP

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



Dictamen 9-25-TI/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 31 de julio de 2025

CASO 9-25-TI

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

DICTAMEN 9-25-TI/25

Sobre la necesidad de aprobación legislativa previa del “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros” no requiere aprobación legislativa previo a su ratificación, porque su contenido no se subsume en ninguna de las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 27 de junio de 2024, el embajador de la República del Ecuador ante el Reino de Bélgica¹ y el viceministro de Comercio de la República de Turquía suscribieron el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros” (“Acuerdo”).
2. El 12 de junio de 2025, Daniel Noboa Azín, presidente de la República del Ecuador, mediante oficio T.122-SGJ-25-0023, remitió el Acuerdo y solicitó a la Corte Constitucional que, previo a su ratificación, emita dictamen relativo a la necesidad o no de aprobación legislativa.
3. El 12 de junio de 2025, se efectuó el sorteo y la sustanciación de la presente causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de julio de 2025.

¹ Mediante decretos ejecutivos 146 de 29 de enero de 2024 y 364 de 20 de agosto de 2024, se nombró al señor Danilo Xavier Aliaga Sancho como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República del Ecuador concurrente ante el Gran Ducado de Luxemburgo, con sede en Bruselas, Reino de Bélgica. El referido Acuerdo fue suscrito en el marco de las sesiones 143 y 144 de la Organización Mundial de Aduanas, desarrollado en Bruselas, Bélgica del 27 al 29 de junio de 2024.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar control previo de constitucionalidad y dictaminar si el Acuerdo requiere aprobación legislativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 número 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 419 de la Constitución y artículos 107 número 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Síntesis del Acuerdo y análisis constitucional

3.1. Síntesis del contenido del Acuerdo

5. El Acuerdo se compone de veintitrés artículos. Primero, en las consideraciones se contempla que el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía reconocen “la necesidad de cooperación internacional en asuntos relacionados con la aplicación y cumplimiento de la legislación aduanera”. Además, refieren que tal necesidad deviene en tanto que “las infracciones a la legislación aduanera son perjudiciales para los intereses económicos, comerciales, fiscales, sociales y de salud”.²
6. Luego, el artículo 1 (**definiciones**) contiene las siguientes definiciones: administración de aduanas; legislación aduanera; delitos aduaneros; información; oficial; derechos e impuestos aduaneros; persona; datos personales; administración requerida; administración requirente; cadena de suministro del comercio internacional; estupefacientes; sustancias psicotrópicas; precursores; y, el territorio.
7. El artículo 2 (**alcance del acuerdo**) refiere que las partes dentro del Acuerdo se prestarán asistencia administrativa mutua para la “adecuada aplicación de la legislación aduanera y para la prevención, investigación y combate de las infracciones aduaneras y garantizar la seguridad de la cadena de suministro comercial internacional”. También indica que la asistencia prevista se proporcionará “de conformidad con sus disposiciones legales y administrativas nacionales y dentro de los límites de su competencia y recursos disponibles”. Asimismo, establece que el Acuerdo “no pretende afectar los acuerdos de asistencia legal mutua entre [las Partes]”.
8. El artículo 3 (**información para la aplicación y cumplimiento de legislación aduanera**) se divide en seis numerales, que expresan lo siguiente:

² Acuerdo, p. 1.

- 8.1.** El primero prescribe que la asistencia se proporcionará mutuamente previa solicitud o por iniciativa propia para el cumplimiento de lo descrito en el párrafo 7 *supra*. La información mencionada podría tener relación con: a) nuevas técnicas de aplicación de la ley que se hayan demostrado eficaces; b) nuevas tendencias, medios o métodos de comisión de infracciones aduaneras; c) mercancías objeto de infracciones aduaneras, métodos de transporte y almacenamientos; d) información de actividades que presenten motivos razonables respecto al cometimiento de una infracción aduanera en el territorio de la otra Parte; e) personas de las que se sabe que han cometido una infracción aduanera o se sospecha están por cometerla; f) información que pueda ayudar con la evaluación de riesgos de control y facilitación; y, g) mejores prácticas y experiencias de las administraciones aduaneras.
- 8.2.** El segundo numeral del artículo mencionado dispone que, previa solicitud, la administración requerida facilitará a la administración requirente información relativa a si la mercancía importada y exportada al territorio de la Parte Requirente ha sido exportada legalmente desde el territorio de la Parte Requerida.
- 8.3.** El tercer numeral del artículo tres dispone que previa solicitud en apoyo de la correcta aplicación de la legislación aduanera o en la prevención del fraude aduanero, se proveerá “información para ayudar a la Administración Requirente que tenga motivos para dudar de la veracidad o exactitud de una declaración”.
- 8.4.** El numeral cuatro menciona que esta información será solicitada de manera concreta.
- 8.5.** Los numerales cinco y seis disponen que las administraciones aduaneras podrán intercambiar información específica de manera automática cubierta en el Acuerdo y antes de la llegada de los envíos al territorio de la otra Parte.
- 9.** El artículo 4 (**asistencia espontánea**) establece que, en casos que implique “daños sustanciales a la economía, la salud pública, la seguridad pública, incluida la seguridad de la cadena de suministros del comercio internacional”, las autoridades aduaneras siempre que sea posible deberán propiciar asistencia por propia iniciativa y sin demora.
- 10.** El artículo 5 (**vigilancia**) determina que la administración requerida en la medida de lo posible mantendrá vigilancia y proporcionará a la administración requirente información sobre: a) mercancías, ya sea en transporte o en almacenamiento que se sabe que ha sido utilizada o se sospecha han sido utilizadas para cometer una infracción; b) medio de transporte que se sabe o sospecha que se ha utilizado para cometer una infracción aduanera; c) locales en el territorio de la Parte requerida que se sabe o se sospecha que han sido utilizados en relación con la comisión de una

infracción aduanera; y, d) personas de las que se sabe que han cometido o sospecha que están a punto de cometer una infracción aduanera.

11. El artículo 6 (**entrega controlada**) establece que, de conformidad con la respectiva legislación nacional, los límites y competencias de las administraciones aduaneras podrán acordar la aplicación del método de entrega controlada con el fin de detectar personas involucradas en el tráfico ilícito. Esta entrega controlada podría constituir dejar el envío intacto, confiscarlo en una fase intermedia, retirarlo o sustituirlo total o parcialmente.
12. El artículo 7 (**expertos y testigos**) contempla la posibilidad de que los funcionarios de la parte requerida previa autorización comparezcan ante un juzgado o tribunal en el territorio de la parte requirente como peritos o testigos en asuntos relacionados con la aplicación de la legislación aduanera.
13. El artículo 8 (**información sobre tráfico ilícito de mercancías sensibles**) contiene dos numerales. El primero respecto a la entrega de información pertinente sobre cualquier acción prevista o realizada que constituya o pueda constituir un delito contra legislación aduanera respecto a: armas, misiles, materiales explosivos y nucleares; obras de arte de importante valor histórico, cultural o arqueológico; estupefacientes, sustancias psicotrópicas, precursores y sustancias venenosas, así como de sustancias peligrosas para el medio ambiente y la salud pública; mercancías pirateadas y falsificadas; especies de flora y fauna en peligro de extinción, así como sus productos. El segundo numeral establece que la información recibida en este artículo podrá transferirse a los departamentos gubernamentales pertinentes de la Parte requirente, sin que esto pueda ser transferido a terceros países.
14. El artículo 9 (**comunicación solicitada**) indica que la solicitud de asistencia en virtud del Acuerdo será directamente entre las administraciones aduaneras que podrán realizarse de manera escrita, electrónica y verbal que podrán ser acompañada de cualquier información útil, y el idioma utilizado será el inglés. Finalmente, la asistencia deberá incluir: el nombre de la administración requirente; el asunto aduanero en cuestión, tipo de asistencia solicitada y motivo de la solicitud; una breve descripción del caso bajo revisión y sus elementos administrativos y legales; y, nombres y dirección de la persona a quien se refiera la solicitud.
15. El artículo 10 (**medios para obtener información**) establece que, en el caso de que una de las Partes no cuente con la información requerida, ésta deberá: i) iniciar investigaciones para obtenerla o ii) en el caso de no ser competente, remitir la solicitud a la autoridad competente para iniciar las investigaciones con la finalidad de obtener la información.

- 16.** El artículo 11 (**presentación de funcionarios en el territorio de la otra parte**) dispone que en el marco de la investigación de una infracción aduanera, previa autorización de la administración requerida y sujeto a sus condiciones, los funcionarios de la administración requirente podrán acudir al territorio del requerido para: a) examinar, en las oficinas de la administración requerida, documentos y otra información relativa a la infracción y recibir copias de los mismos; y, b) estar presentes durante una investigación realizada por la administración requerida respecto de la administración requirente. Para este último caso, el Acuerdo indica que los funcionarios tendrán únicamente función consultiva.
- 17.** El artículo 12 (**disposiciones para las visitas de funcionarios**) prevé que los funcionarios de cualquiera de las partes estén presentes en el territorio de la otra parte conforme lo dispuesto en el Acuerdo, deberán poder en todo momento presentar, en idioma aceptable para la otra Parte, prueba de su identidad y estatus oficial en su administración de aduanas u otra agencia gubernamental. Finalmente determina que los funcionarios que se encuentren en el territorio de la otra Parte dentro de los términos del Acuerdo tendrán derecho a la misma protección otorgada a sus propios funcionarios de aduana, y serán responsables de cualquier delito que pudieran cometer.
- 18.** El artículo 13 (**uso de información**) se divide en dos numerales. El primero expone que cualquier información recibida por las Partes “será utilizada únicamente por las administraciones aduaneras [...] y únicamente para fines de asistencia administrativa en los términos establecidos en [el] Acuerdo”. El segundo numeral refiere que, previa solicitud, la Parte que suministró la información podrá “autorizar su uso para otros fines por otras autoridades, sujeto a los términos y condiciones que especifique. Dicho uso deberá realizarse de conformidad con las disposiciones legales y administrativas de la Parte que pretende utilizar la información”. Por último, el Acuerdo especifica que “el uso para otros fines” incluye su uso en investigaciones, procesamientos o procedimientos penales.
- 19.** El artículo 14 (**confidencialidad y protección de la información**) se divide en diez numerales que disponen lo siguiente:
- 19.1.** La información entregada por una de las Partes a la otra será confidencial y tendrá la protección otorgada “al mismo tipo de información” según las disposiciones legales y administrativas de la Parte donde se reciba.
- 19.2.** El intercambio de datos personales en virtud del Acuerdo no comienza hasta que las administraciones aduaneras por acuerdo mutuo de confidencialidad hayan decidido que dicha información se brindará en el territorio de la Parte donde se reciben con un nivel de protección que satisfaga los requisitos de la legislación nacional de la administración aduanera proveedora.

- 19.3.** A falta de acuerdo mutuo, los datos personales sólo podrán ser suministrados cuando la administración aduanera que proporcione esté convencida de que dichos datos estarán protegidos en el territorio de la Parte que los reciben.
- 19.4.** La administración aduanera que reciba datos personales informará del uso de los datos y los resultados obtenidos a la administración aduanera proveedora.
- 19.5.** Los datos personales entregados en virtud del Acuerdo se conservarán únicamente durante el tiempo necesario para cumplir con el propósito para el cual fueron proporcionados.
- 19.6.** La administración aduanera que proporcione datos personales “deberá, en la medida de lo posible” garantizar que los datos sean recopilados de manera justa y legal, y sean precisos y actualizados.
- 19.7.** Los datos personales suministrados que resultan incorrectos o no deberían haber sido intercambiados se notificarán inmediatamente para que la Parte que los recibió los suprima.
- 19.8.** Las administraciones aduaneras registrarán el suministro o la recepción de datos personales intercambiados.
- 19.9.** Las administraciones aduaneras tomarán las medidas de seguridad necesarias para la protección de los datos personales intercambiados contra el acceso, modificación o difusión no autorizada.
- 19.10.** Las Partes serán responsables de conformidad con las disposiciones legales y administrativas de cualquier daño causado a una persona por el uso de datos personales intercambiados, en el mismo sentido para la administración aduanera que proporciona datos inexactos o contrarios de conformidad con el Acuerdo.
- 20.** El artículo 15 (**exenciones**) del Acuerdo contempla cinco excepciones para la asistencia:

 - 20.1.** Por razones de soberanía, seguridad, orden público, política pública o cualquier otro interés nacional sustancial, comercial o económico legítimo de una Parte, puede denegarse o proporcionar la información sujeta a “términos y condiciones que la Administración Requerida pueda requerir”.

- 20.2.** Cuando la administración requirente solicite información que no pueda entregar si la misma también le es requerida, deberá indicarlo en su solicitud, quedando a criterio de la administración requerida el cumplimiento de la solicitud.
- 20.3.** La asistencia puede posponerse cuando la misma pudiese interferir con una investigación, procesamiento o procedimiento en curso. Sin embargo, podrá proporcionarse asistencia, previo acuerdo, sujeta a las condiciones de la administración requerida.
- 20.4.** Cuando el “esfuerzo requerido para cumplir una solicitud es claramente desproporcionado con respecto al beneficio esperado”, la administración requirente podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada.
- 20.5.** Cuando se deniegue o aplase la asistencia se deberán proporcionar las razones de ello.
- 21.** El artículo 16 (**asistencia técnica**) determina que las administraciones de aduanas a través de un programa mutuo acordado se presentarán mutuamente asistencia técnica respecto a: i) intercambio de información y experiencias en el uso de equipos técnicos para el control; ii) capacitación de funcionarios de Aduanas; iii) intercambio de expertos en materia aduanera; y, iv) intercambio de información específica, científica y técnica relacionada con la aplicación efectiva de la legislación aduanera.
- 22.** El artículo 17 (**costos**) determina que los costos incurridos en la aplicación de este Acuerdo serán asumidos por la administración requerida. En el caso de los gastos de viáticos de peritos, testigos, traductores e intérpretes distintos a los empleados públicos, serán asumidos por la administración requirente. Finalmente, si la ejecución de una solicitud requiere gastos de carácter sustancial o extraordinario, las administraciones aduaneras se consultarán para determinar los términos y condiciones bajo los cuales se ejecutará la solicitud y formas en que se realizarán los costos.
- 23.** El artículo 18 (**implementación y aplicación del acuerdo**) establece que las administraciones de aduanas decidirán las disposiciones para facilitar la implementación y aplicación del Acuerdo.
- 24.** El artículo 19 (**aplicación territorial**) fija que la aplicación del Acuerdo será en los territorios de las Partes, tal como se define en su legislación nacional y disposiciones administrativas.
- 25.** El artículo 20 (**otros acuerdos**) considera que las disposiciones del Acuerdo no afectarán los derechos y obligaciones de las Partes de otros acuerdos y convenios internacionales a los que se haya adherido.

26. El artículo 21 (**solución de controversias**) indica que las administraciones aduaneras resolverán las disputas, en lo que respecta a la interpretación o aplicación del Acuerdo, mediante negociaciones y consultas entre las autoridades competentes que comenzarán dentro de los veinte días siguientes a la recepción de la solicitud, a menos que se decida lo contrario. En caso de cuestiones pendientes se resolverán por canales diplomáticos.
27. El artículo 22 (**modificaciones y enmiendas**) establece que se podrán realizar modificaciones y enmiendas del Acuerdo mediante consentimiento mutuo de las Partes a través de protocolos separados y que formarán parte integral del mismo.
28. El artículo 23 (**entrada en vigor y terminación**) se divide en dos numerales. El primero establece que la vigencia será al trigésimo día siguiente a la fecha de la última recepción escrita mediante la cual las Partes notifiquen la finalización de sus procedimientos legales internos necesarios para la entrada en vigor del Acuerdo. El segundo numeral refiere a la duración indefinida del Acuerdo, cualquiera de las Partes puede rescindir del mismo enviando notificación por escrito, y quedará terminado dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la notificación. Sin embargo, los procedimientos en cursos se completarán conforme las disposiciones del Acuerdo.

3.2. Análisis del instrumento internacional

29. En este primer momento de control constitucional de tratados internacionales, a esta Corte le corresponde únicamente determinar si, para la ratificación del Acuerdo, se requiere aprobación legislativa previa, en los términos de los artículos 419 y 438.1 de la Constitución. Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El Acuerdo se subsume en alguno de los casos previstos en el artículo 419 de la Constitución para requerir, previo a su ratificación, la aprobación por parte de la Asamblea Nacional?

30. El artículo 419 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previa a su ratificación, cuando:
1. Se refieran a materia territorial o de límites.
 2. Establezcan alianzas políticas o militares.
 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.

7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.

8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

- 31.** De la síntesis realizada, en los párrafos precedentes se desprende que el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía para la asistencia administrativa mutua en asuntos aduaneros consiste en aplicar nuevas y mejores técnicas y prácticas administrativas y legales aduaneras, prevenir, investigar y combatir infracciones aduaneras, garantizar la seguridad y facilitación de la cadena de suministro del comercio internacional, promover la cooperación técnica y el intercambio de información en cumplimiento al ordenamiento jurídico de cada país.
- 32.** Ahora bien, es importante mencionar que los artículos 1, 2, 3, 17, 19 y 20 se refieren a aspectos generales del acuerdo, incluyendo su alcance, definiciones y costos. Por su parte, los artículos 4, 6 y 9 establecen la forma en que se entregará la información, mientras que los artículos 5 y 8 regulan los mecanismos y el tipo de información que será intercambiada.
- 33.** Asimismo, los artículos 7, 11 y 12 tienen como objetivo la cooperación entre el personal aduanero. Los artículos 10 y 15 disponen los medios de acceso a la información, así como las excepciones de la asistencia. El artículo 16 establece el programa de asistencia técnica. Finalmente, los artículos 21, 22 y 23 abordan la resolución de controversias, las modificaciones al acuerdo y su entrada en vigor.
- 34.** Por lo expuesto, esta Corte constata en relación con el artículo 419 de la Constitución que sus disposiciones: no se refieren a materia territorial o de límites (núm. 1); no establecen alianzas políticas o militares (núm. 2); no comprometen la política económica del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales (núm. 5); no comprometen al país en acuerdos de integración y comercio (núm. 6); no atribuyen competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional (núm. 7); y, tampoco comprometen el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad o el patrimonio genético (núm. 8). Por lo tanto, el Acuerdo no se subsume en los casos previstos en los numerales 1, 2, 5, 6, 7 y 8 del artículo 419 de la Constitución.
- 35.** Respecto al número 3 del artículo 419 de la Constitución, el artículo 18 del Acuerdo establece que las administraciones aduaneras “decidirán las disposiciones para facilitar la implementación y aplicación”. Es decir, las Partes adecuarán lo necesario para cumplir con los objetivos del Acuerdo. De lo expuesto este Organismo considera que

el artículo *supra* no contiene el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley, sino que “la implementación será de conformidad con la legislación nacional”.³

- 36.** En relación al número 4 del artículo 419 de la Constitución, como se detalla en los artículos 13 y 14 del Acuerdo, se contempla el uso de datos personales cuya protección está garantizada en la Constitución.⁴ Asimismo, el Acuerdo considera que esta información “será tratada como confidencial y estará, al menos, sujeta a la misma confidencialidad y protección otorgada al mismo tipo de información conforme a las disposiciones legales y administrativas de la Parte donde se reciba”.⁵ Inclusive, este instrumento prevé que las Partes serán responsables “de conformidad con sus disposiciones legales y administrativas de cualquier daño causado a una persona por el uso de datos personales intercambiado en virtud [del] Acuerdo”.⁶ Por ello, esta Corte no considera que el contenido del Acuerdo implique una modificación del régimen de derechos y garantías como lo dispone el dictamen 4-20-TI/20, que expresa que “[s]i el tratado no modifica el régimen de derechos y garantías, la aprobación legislativa no es necesaria”.⁷
- 37.** Con base en lo mencionado es importante resaltar que, como ya ha analizado esta Corte, la legislación nacional garantiza el uso de datos personales a través de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.⁸ Esta ley tiene como finalidad “garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, que incluye el acceso y decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección”.⁹ Cabe destacar que el artículo 60 de dicha ley dispone la posibilidad de que, en casos excepcionales, se pueda realizar la transferencia o comunicaciones internacionales de datos personales.¹⁰
- 38.** Ahora bien, esta Corte verifica que el Acuerdo contempla la transferencia de información de carácter personal, pero con las salvaguardas legales y administrativas contempladas en los ordenamientos jurídicos de las Partes. En tal sentido, como se hace referencia en el párrafo *supra*, se deberá aplicar y revisar que al momento de dicha transferencia se cumpla todo lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Por ende, tampoco el contenido del Acuerdo se subsume en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución.

³ CCE, dictamen 2-20-TI/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 14.

⁴ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008, art. 66.19.

⁵ Artículo 14 del Acuerdo.

⁶ *Ibidem*.

⁷ CCE, dictamen 4-20-TI/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 14.

⁸ CCE, dictamen 2-24-TI/24, 18 de junio de 2024, párrs. 40-42.

⁹ Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, Registro Oficial 459, 26 de mayo de 2021.

¹⁰ *Ibidem*.

39. Por todo lo expuesto, esta Magistratura concluye que el contenido del Acuerdo no se subsume en ninguno de los casos establecidos en el artículo 419 de la Constitución y, en consecuencia, este instrumento internacional no requiere aprobación legislativa previo a su ratificación.

4. Dictamen

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. **Dictaminar** que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros” no se encuentra incurso en los casos contenidos en el artículo 419 de la Constitución y, consecuentemente, no requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación.
2. **Devolver** el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Turquía sobre Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros” a la Presidencia de la República del Ecuador, para que se continúe con el trámite correspondiente.



Jhoel Escudero Soliz

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen 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, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 31 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



925TI-81c70



Caso Nro. 9-25-TI

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.