

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1-22-EP/25 En el Caso No. 1-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección	2
142-19-EP/25 En el Caso No. 142-19-EP Se aceptan las acciones extraordinarias de protección No. 142-19-EP	14
139-23-IS/25 En el Caso No. 139-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 139-23-IS.	61



Sentencia 1-22-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2025

CASO 1-22-EP

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

SENTENCIA 1-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto que inadmitió un recurso de casación, en el marco de un proceso penal por el delito de daño a bien ajeno. La Corte concluye que la inadmisión del recurso se fundamentó en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, la cual fue declarada inconstitucional mediante la sentencia 8-19-IN y acumulado/21; por lo cual, declara la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de octubre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (**“Tribunal”**) declaró la culpabilidad del señor Carlos Enrique Cajamarca Montesdeoca (**“procesado”**) en calidad de autor mediato del delito de daño a bien ajeno tipificado en el primer inciso del artículo 204 del Código Orgánico Integral Penal (**“COIP”**).¹ En consecuencia, el procesado fue sancionado con una pena privativa de libertad de dos meses, multa de dos salarios básicos unificados y como reparación integral se dispuso la indemnización por el monto de \$8.765. El juicio fue signado con el número de causa 01281-2018-00239. Frente a esa decisión el procesado interpuso recurso de apelación.
2. El 12 de noviembre de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (**“Corte Provincial”**) negó el recurso interpuesto por el procesado y confirmó la sentencia subida en grado. El procesado interpuso recurso extraordinario de casación en contra de esta decisión.
3. El 28 de octubre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (**“Sala de la Corte Nacional”**), mediante auto, inadmitió el recurso de casación.²

¹ COIP, artículo 204.- Daño a bien ajeno. - La persona que destruya, inutilice o menoscabe un bien ajeno será sancionada con pena privativa de libertad de dos a seis meses.

² La Sala de la Corte Nacional fundamentó su decisión en la resolución 10-2015 para inadmitir el recurso.

4. El 25 de noviembre de 2021, Carlos Enrique Cajamarca Montesdeoca (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 28 de octubre de 2021 (“**auto impugnado**”).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. Por sorteo electrónico de 3 de enero de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
6. En auto de 22 de abril de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión,³ resolvió admitir a trámite la demanda propuesta por el accionante y dispuso a la Sala de la Corte Nacional presentar su informe de descargo, la cual no atendió dicho requerimiento.
7. El 31 de julio de 2025, la causa fue asignada al juez constitucional Raúl Llasag Fernández;⁴ quien, el 29 de octubre de 2025, avocó conocimiento de la presente causa en atención al orden cronológico de despacho de casos y solicitó a la Sala de la Corte Nacional que emitieran su informe de descargo; no obstante, la Sala de la Corte Nacional no remitió el informe requerido

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), a la defensa en la garantía de

³ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, y por el ex juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, quien hizo un voto concurrente.

⁴ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza, Teresa Nuques Martínez. Por lo tanto, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández reemplaza a la jueza saliente como juez ponente de la presente causa.

recurrir y al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 de la CRE). Además, denuncia la transgresión del artículo 169 de la Constitución que consagra al sistema procesal como un medio de realización de la justicia. Para fundamentar sus cargos, el accionante argumenta:

10. Que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa en la garantía de recurrir. Esta vulneración, defiende, fue ocasionada cuando la Sala de la Corte Nacional inadmitió su recurso extraordinario de casación. Este acto, a su entender, le impidió “hacer conocer [sus] argumentos en audiencia oral [...]; lo que lleva consigo el derecho humano a ser oído en audiencia con las garantías básicas [del debido proceso]”, privándolo así de su acceso a la justicia y sus derechos a la defensa y a recurrir.
11. Respecto a la transgresión del sistema procesal como un medio de realización de la justicia, señala que “una justicia expedita significa [...] que los procesos o juicios penales se resuelven sin ningún obstáculo [...] en el caso, han creado un obstáculo legal mediante resolución inaplicable frente a la Constitución y la Ley”.
12. Sobre el debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, arguye que se deben observar las garantías mínimas que tiene una persona al ser procesada e identifica como garantía el derecho a la defensa y señala que:

[E]l derecho a la defensa incluye la garantía de no ser privado del mismo en [cualquier] etapa o grado del procedimiento, de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, garantías de las cuales me privaron en el momento del dictar el auto de inadmisión de mi recurso de casación. [...] El hecho de inadmitir el recurso de casación, sin audiencia oral, contradictoria, pública, deviene la decisión de fecha 28 de octubre de 2021 en arbitraria [...].

13. Finalmente, argumenta que los jueces de la Sala de la Corte Nacional vulneraron su derecho a la seguridad jurídica al pronunciarse sobre el recurso extraordinario de casación inadmitiéndolo, aplicando una resolución y no las normas predeterminadas en el COIP. A su entender “una resolución no está por sobre la Constitución y [la] Ley, se me debió escuchar en audiencia y cumpliendo con el procedimiento dictar la resolución que corresponda [...]”.
14. Con base en los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción propuesta, se declare la vulneración de los derechos alegados y, como medidas de reparación, solicita que se deje sin efecto el auto impugnado y se retrotraiga el proceso para que

otro tribunal de la Corte Nacional conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. Los jueces de la Sala de la Corte Nacional, a pesar de haber sido notificados, no remitieron su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁵
17. En relación con los cargos sintetizados en la sección *ut supra*, esta Corte observa que el accionante centra su argumentación en cuestionar que, a pesar de que interpuso su recurso de casación, la Sala de la Corte Nacional no permitió que sus fundamentos sean conocidos, por cuanto inadmitió dicho recurso sin convocar a audiencia oral, pública y contradictoria, bajo una figura que, a su juicio, no constaba en la ley.
18. Es importante señalar que en la sentencia 8-19-IN y acumulado/21, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia porque contemplaba una fase de admisión del recurso de casación en materia penal que no estaba prevista en la ley.⁶ En la misma sentencia, la Corte señaló que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían hacia el futuro, lo que “incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”.⁷

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

⁶ Art. 1 (Resolución 10-2015 CNJ). - Recibido el recurso de casación en la Corte Nacional de Justicia, corresponde al tribunal designado por sorteo, sin determinar si el escrito cumple con los requisitos de admisibilidad, conforme lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal artículo 657.2, en caso de cumplirlos se convocará a audiencia de fundamentación del recurso, caso contrario, declarada la inadmisibilidad se devolverá el expediente al tribunal de origen, de esta declaratoria no habrá recurso alguno.

⁷ *Idem*, IV Decisión 1.

19. En este caso, el accionante alega la imposibilidad de fundamentar su recurso de casación en audiencia, ya que el mismo fue inadmitido por la Sala de la Corte Nacional de manera que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa en la garantía de recurrir, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Bajo estas circunstancias, esta Corte encuentra que sus cargos se adecúan a la posible vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir, pues aquello se desprende de los alegatos del accionante. En tal sentido, corresponde examinar si el presente caso se subsume en los presupuestos de la sentencia 8-19-IN/21, para verificar si se produjo o no una vulneración del derecho a la defensa en la garantía a recurrir
20. En atención a lo señalado, esta Corte, como lo ha realizado en ocasiones anteriores en casos en los que se formularon alegaciones similares,⁸ considera pertinente circunscribir su análisis al derecho a recurrir. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante por haber inadmitido su recurso de casación, sin convocar previamente a la audiencia de fundamentación, con base en la resolución 10-2015?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala de la Corte Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante por haber inadmitido su recurso de casación, sin convocar previamente a la audiencia de fundamentación, con base en la resolución 10-2015?

21. El artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución reconoce la garantía de recurrir los fallos o resoluciones en todos los procedimientos, como parte del derecho a la defensa. Al respecto, la Corte ha sostenido que el derecho a recurrir, a su vez, es una garantía del debido proceso que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido “como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales”.⁹
22. Este Organismo ha determinado que el derecho a recurrir tutela que las personas accedan a recursos sin que se les exijan requisitos no previstos en la ley, o mediante

⁸ En similar sentido ver: sentencia 874-21-EP/25, 3 de julio de 2025, párr. 22; 2588-21-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 18-22; sentencia 3245-21-EP/25, 12 de junio de 2025, párr. 17-23; sentencia 128-22-EP/25, 8 de mayo de 2025, párr. 25-29; sentencia 663-20-EP/24, 8 de agosto de 2024, párr. 18-22; sentencia 2562-18-EP/23; 15 de diciembre de 2023, párr. 20-22; sentencia 5-22-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 29-32; sentencia 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022, párr. 21-22; sentencia 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022, párr. 15-19.

⁹ CCE, sentencia 1802-13-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 48

“una aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos que constituyan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”.¹⁰

23. En el presente caso, tal como se ha señalado previamente, el accionante menciona que, al presentar su recurso de casación, la Sala de la Corte Nacional lo inadmitió sin convocar a audiencia oral, pública y contradictoria, imposibilitando la fundamentación del recurso, bajo una figura establecida en una resolución.
24. Por lo antes referido, en la resolución de este problema jurídico, de acuerdo con los efectos de la sentencia 8-19-IN y acumulado/21, se verificarán dos supuestos: (i) que en el caso bajo análisis se haya inadmitido el recurso de casación con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, que fue declarada inconstitucional; y, (ii) que la demanda de la acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento de publicarse en el Registro Oficial la sentencia 8-19-IN y acumulado/21, aprobada el 20 de diciembre de 2021 y publicada el 14 de febrero de 2022. En caso de verificarse el cumplimiento de dichos supuestos, este Organismo puede concluir que se vulnera el derecho a recurrir.
25. Respecto al supuesto (i) una vez revisado el auto impugnado, esta Corte encuentra que la Sala de la Corte Nacional, efectivamente, se refirió a la resolución 10-2015 como fundamento para inadmitir el recurso de casación interpuesto por el accionante. Al respecto, en el acápite 3.4, los jueces señalan “Mediante Resolución No. 10-2015, por la cual se determina que corresponde al recurrente en su escrito de interposición del recurso de casación precisar (...) i) una norma específica que considere vulnerada en el fallo impugnado; ii) [l]a modalidad en que ha ocurrido la violación (...); iii) [l]a fundamentación del recurso (...)”; y, refieren, que el control de admisibilidad no se trata de un ejercicio injustificado.
26. Posteriormente, la Sala de la Corte Nacional indica:

El control respecto de si, las cuestiones planteadas por el recurrente respetan la naturaleza extraordinaria del recurso de casación o sus limitaciones debe ejercerse mediante la admisibilidad. (...) Así, para dar lugar a la fundamentación oral del recurso de casación, no es suficiente la voluntad del recurrente de impugnar la decisión, ni tampoco el desacuerdo con el fallo cuestionado; de hecho, el examen de admisibilidad no es ajeno a los procedimientos legales.

27. Una vez realizado el análisis, la Sala de la Corte Nacional concluyó que “[e]n ausencia de un planteamiento técnico que [sic] de sustento al cargo, es inviable abordar el estudio de las alegaciones del recurrente. Por lo tanto, el recurso es inadmisibile y así

¹⁰ CCE, sentencia 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párr. 24; y, sentencia 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

debe ser declarado”. En tal virtud, la Sala de la Corte Nacional inadmitió el recurso de casación planteado por la accionante con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia; por tanto, se verifica el cumplimiento del primer supuesto.

28. Respecto del supuesto (ii), el accionante presentó su demanda de acción extraordinaria de protección el 25 de noviembre de 2021 y la misma fue admitida a trámite el 22 de abril de 2022. En consecuencia, se constata que la acción se encontraba pendiente de resolución cuando la sentencia 8-19-IN/21 fue publicada en el Registro Oficial el 14 de febrero de 2022. Por tanto, este Organismo determina que también se cumple con el segundo supuesto.
29. Por lo tanto, se verifica que el presente caso se subsume a aquellos supuestos establecidos en la sentencia 8-19-IN/21. Así, este Organismo observa que la aplicación de la resolución 10-2015 por parte de la Sala Nacional, impidió que la accionante fundamente su recurso de casación en audiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 657 numeral 2 del COIP.
30. En consecuencia, al haber constatado que la Sala de la Corte Nacional exigió requisitos no previstos en la ley penal para que la accionante acceda al recurso de casación, esta Corte concluye que el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de la accionante.

6. Reparación

31. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con el objetivo de que siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos.¹¹ Así, este Organismo ha señalado que como medida de reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, por regla general, ante la vulneración de derechos fundamentales, procede como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa a fin de que sea otro operador de justicia competente quien emita una nueva decisión judicial.¹²
32. Cabe señalar que, de conformidad con la información disponible del proceso de origen, el 28 de abril de 2022 se declaró prescrita la pena. Lo cual deberá ser observado por la nueva conformación de la Corte Nacional de Justicia que resuelva el recurso de

¹¹ LOGJCC, Art. 18.

¹² CCE, sentencia 843-14-EP/21, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

casación planteado para que sin que se afecten situaciones jurídicas más favorables al accionante en estricto respeto del principio de *non reformatio in peius*.¹³

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección.
2. **Declarar** que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de Carlos Enrique Cajamarca Montesdeoca al haber inadmitido el recurso extraordinario de casación, con fundamento en la resolución 10-2015 que crea una fase de admisión para el recurso de casación no prevista en el ordenamiento jurídico.
3. **Disponer**, como medidas de reparación:
 - 3.1. Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 28 de octubre de 2021, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia.
 - 3.2. Disponer que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso extraordinario de casación planteado por Carlos Enrique Cajamarca Montesdeoca, de conformidad con la Constitución y la Ley, tomando en consideración lo dispuesto en el párrafo 32 de la presente sentencia.
4. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹³ El 28 de abril de 2022 el Tribunal declaró la prescripción de la pena y ordenó el levantamiento de las medidas cautelares personales. No obstante, el 21 de noviembre de 2022 el Tribunal verificó que el accionante pagó todas las obligaciones económicas derivadas del proceso por lo que levantó todas las medidas cautelares reales impuestas.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy; y, un voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, el viernes 28 de noviembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



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

Voto salvado
Juez: José Luis Terán Suárez

SENTENCIA 1-22-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional José Luis Terán Suárez

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, el 27 de noviembre de 2025, emitió la sentencia 1-22-EP/25 (“**decisión de mayoría**”). La decisión de mayoría aceptó la acción extraordinaria de protección presentada el 25 de noviembre de 2021 por el señor Carlos Enrique Cajamarca Montesdeoca (“**accionante**”) en contra del auto dictado el 28 de octubre de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia, en el marco del proceso penal signado con el número 01281-2018-00239.
2. Al no estar de acuerdo con la resolución del problema jurídico planteado presento mis argumentos disidentes.

Sobre el problema jurídico referente a la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo o resolución

3. Este problema jurídico se resuelve con base en los criterios que estableció la sentencia 8-19-IN y acumulado/21 respecto de la resolución 10-2015 emitida por la Corte Nacional de Justicia. En razón de que no formé parte de la decisión en mención, es importante señalar que discrepo con la conclusión que adoptó este Organismo. El COIP, en su artículo 656, dispone que “no son admisibles los recursos [de casación] que contengan pedidos de revisión de los hechos del caso concreto, ni de nueva valoración de la prueba”.
4. De la lectura textual de la norma en mención, coligo que, existe una fase de admisión del recurso de casación cuyo objetivo es evitar que un Tribunal de Casación realice una audiencia para escuchar argumentos que no podrán ser tratados a través de este recurso, por su naturaleza extraordinaria. Adicional a ello, al exigir el recurso de casación una gran técnica de argumentación es claro que necesita un filtro previo a su sustanciación, caso contrario, todos los recursos interpuestos, independientemente de su técnica tendrían que ser fundamentados en audiencia y ello, implicaría un menoscabo al principio de economía procesal.
5. Dicho esto, concluyo que el auto de inadmisión del recurso de casación no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del accionante puesto que, el

COIP implícitamente si prevé una fase de admisión y, por tanto, el recurso debía ser inadmitido en auto sin que sea necesario una convocatoria a audiencia.

2. Decisión

6. En conclusión, la decisión impugnada en la acción extraordinaria de protección no vulneró derecho constitucional alguno y, por tanto, correspondía su desestimación.



José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, anunciado en la causa 1-22-EP fue presentado en Secretaría General el 15 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:40.- Lo certifico.



Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

**CASO 1-22-EP**

RAZÓN. - Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día sábado seis de diciembre de dos mil veinticinco por el presidente y juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; y, el día lunes veintidós de diciembre de dos mil veinticinco el voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.** -

Documento firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Sentencia 142-19-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 20 de noviembre de 2025

CASO 142-19-EP

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

SENTENCIA 142-19-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco de una acción de protección. En su análisis, la Corte constata la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que la sentencia impugnada desnaturalizó la acción de protección. La desnaturalización de la acción de protección se configuró al utilizarse para impugnar la legitimidad de un acuerdo ministerial cuyas pretensiones, por su contenido y efectos, debían resolverse en la jurisdicción contencioso-administrativa. En resultado, la Corte declara que el juez y la jueza de la Corte Provincial que emitieron el voto de mayoría incurrieron en error inexcusable y, como consecuencia, emite una declaratoria jurisdiccional previa. Finalmente, la Corte declara abuso del derecho por parte de los patrocinadores judiciales de la acción de protección.

1. Antecedentes Procesales

1. El 6 de diciembre de 2013, la Sociedad Camaronera Cayancas S.A. SOCCASA (“SOCCASA”) presentó una acción de protección con medida cautelar en contra del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (“**Ministerio de Producción**”),¹ la entonces Subsecretaría de Acuicultura y la Procuraduría General del Estado (“PGE”). SOCCASA solicitó que “se declare la ilegitimidad” del acuerdo ministerial 407-2013, de 24 de octubre de 2013, (“**acuerdo ministerial**”)² emitido por la Subsecretaría de Acuicultura, “por ser lesivo para los intereses de SOCCASA”.³

¹ La demanda inicialmente se planteó en contra del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (“MAGAP”), que posteriormente se denominó Ministerio de Acuicultura y Pesca (“MAP”). En la actualidad, a partir del decreto ejecutivo 559 de 14 de noviembre de 2018, se decretó la fusión por absorción de manera que el MAP pasó a formar parte del Ministerio de Producción.

² En el acuerdo ministerial, la Subsecretaría de Acuicultura del entonces MAGAP acordó extinguir la autorización otorgada a SOCCASA en el acuerdo ministerial 274 de 16 de diciembre de 2009, para el ejercicio de la actividad acuícola mediante la cría y cultivo de camarón en una extensión de 1572 hectáreas de tierras dadas en uso, ubicadas en Puerto Pitahaya, cantón Arenillas, provincia de El Oro. En el acuerdo ministerial impugnado se otorgó el plazo de 45 días para que la compañía desocupe el área total de la camaronera; advirtiéndose que, de no cumplirse con la desocupación voluntaria, se cuente con el apoyo de la Fuerza Pública para el desalojo inmediato.

³ En su demanda, SOCCASA señaló que el “12 de diciembre de 2012 suscribió con el Ministerio de Desarrollo Rural un convenio, mediante el cual, dicho Viceministerio ofreció ‘comprar’ la infraestructura y el negocio en marcha de la camaronera, en una extensión de 1.546,8538 hectáreas, en la suma de Diecisiete Millones de Dólares [...]. En respuesta a la oferta planteada por el Viceministerio de Desarrollo Rural [...]

Como reparación integral, demandó el pago del valor convenido de diecisiete millones de dólares por la infraestructura y negocio en marcha de la camaronera, producto del acta de propuesta de compraventa suscrita con el entonces MAGAP el 12 de diciembre de 2012.⁴ El proceso fue sustanciado por la Unidad Judicial Civil de Guayaquil (“Unidad Judicial”) e identificado con el número 09111-2014-0134.⁵

2. En la audiencia de 16 de diciembre de 2013 ante la Unidad Judicial, el Ministerio de Producción se refirió al acta de acuerdo suscrita entre la Cooperativa de Desarrollo Acuícola Agropecuario Ecológico y Sostenible para el Buen Vivir COODAESVIR (“COODAESVIR”) y SOCCASA⁶ el 27 de agosto de 2013 para que, una vez suscrita la providencia de adjudicación y con su inscripción en el Registro de la Propiedad, COODAESVIR se abstenga de ejercer los derechos posesorios y de propiedad, renunciando de forma provisional al ejercicio de los mismos, hasta que se efectúe el pago íntegro del valor acordado por el negocio en marcha de SOCCASA.⁷ Con ello,

el señor economista Fausto Lasso Guevara, en representación de Sociedad Camaronera Cayancas S.A. SOCCASA, dirige una carta con fecha 18 de diciembre de 2012, a la economista Silvana Vallejo Páez, manifestando su aceptación a la propuesta de compra de la infraestructura y negocio en marcha de la camaronera en la extensión antes referida”. Como medida cautelar, solicitó la suspensión del acuerdo 407-2013, lo cual fue aceptado en la audiencia celebrada el 16 de diciembre de 2013 ante la Unidad Judicial. En ese sentido, alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación, igualdad formal, trabajo, propiedad y a desarrollar actividades económicas.

⁴ Alegó que, el 12 de diciembre de 2012, el Ministerio de Desarrollo Rural, la viceministra de Desarrollo Rural, el Gerente del Plan de Tierras y un representante del ISSFA suscribieron con SOCCASA un acta de propuesta de compraventa de la infraestructura y negocio en marcha por el valor de diecisiete millones de dólares, en el que señalaron que el pago se lo haría de forma total y única directamente a la mencionada compañía, a través de un crédito que sería gestionado a favor de las asociaciones campesinas con fondos provenientes de la Corporación Financiera Nacional (CFN). Para lo cual, se le concedió un término “no mayor a 24 horas”, contados a partir de la fecha de recepción de la propuesta; debiendo para ello, manifestar su aceptación por escrito.

⁵ Inicialmente, el proceso fue conocido por el Trigésimo Primer Juzgado de lo Civil y Mercantil de Guayaquil y signado con el número 09331-2013-0768 y luego con la numeración 09332-2014-3795. Esto, debido al nuevo modelo de gestión y conversión del juzgado en Unidad Judicial Civil.

⁶ SOCCASA obtuvo la autorización para el ejercicio de la actividad acuícola mediante la cría y cultivo de camarón en una extensión de 1572 hectáreas de tierras dadas en uso, ubicadas en el Puerto Pitahaya, cantón Arenillas, provincia El Oro. En cumplimiento del decreto ejecutivo 1208 de 26 de junio de 2012 (véase nota al pie de página 8 *infra*), con fecha 27 de agosto de 2013, SOCCASA y COODAESVIR celebraron un acta de acuerdo para que, una vez suscrita la providencia de adjudicación, COODAESVIR se abstenga de ejercer los derechos posesorios hasta que se efectúe el pago íntegro del valor acordado por la infraestructura y negocio en marcha a SOCCASA. Según se señaló, en la mencionada acta, SOCCASA justificó la legalidad de sus operaciones acuícolas en el área de 1572 hectáreas, “espacio físico que se encuentra dentro del área desmembrada de la EX Reserva Ecológica y Militar de Arenillas (REMA) y que será adjudicada a las asociaciones campesinas previamente calificadas”. Posteriormente, el 24 de octubre de 2013, se extinguió la autorización otorgada a favor de SOCCASA y el 20 de mayo de 2014 se otorgó a COODAESVIR por el plazo de 30 años la concesión de 692,92 hectáreas de zona de playa y bahía para utilizarse en la cría y cultivo de camarón blanco. Al mismo tiempo, se otorgó a otra cooperativa, como es COOPAS, la concesión de 608,69 hectáreas de zona de playa y bahía para el mismo fin.

⁷ Asimismo, el Ministerio de Producción mencionó el acta de asamblea general de socios de COODAESVIR de 25 de agosto de 2013, en la que se aprobó el acuerdo antes referido. Este acuerdo consta

recalcó que el acta de propuesta de compraventa tenía como finalidad impulsar un acuerdo entre las partes interesadas en cumplimiento del decreto ejecutivo 1208 de 26 de junio de 2012,⁸ sin que aquello implique algún compromiso por parte de dicha cartera de Estado de fijar un precio ni mucho menos pagarlo.⁹

3. En la mencionada audiencia, la Unidad Judicial ordenó la apertura de prueba por el término de seis días para mejor resolver, dentro del cual SOCCASA solicitó que se recepte la declaración de José Drausin Cevallos Chávez, presidente de COODAESVIR.¹⁰
4. El 23 de diciembre de 2013, José Drausin Cevallos Chávez compareció ante la Unidad Judicial, identificándose como presidente de COODAESVIR. Entre las preguntas que se le formularon, se consultó si COODAESVIR, como una de las organizaciones campesinas calificadas por el Plan Tierras, está de acuerdo con el precio del avalúo de la infraestructura y negocio en marcha de la camaronera. Ante lo cual, respondió:

Sí, en el momento que se dijo que se nos iba a adjudicar la camaronera, se nos hizo la propuesta de la venta de la camaronera y el negocio en marcha, socializamos con nuestra gente y con varios expertos y se llegó a la conclusión que el negocio era bueno, decidimos el precio, luego se gestionó por parte del Plan Tierras y el Viceministerio de Desarrollo Rural se canalizó el préstamo con la CFN, ese crédito estuvo aprobado, solo faltó el requisito del título de la tierra a nombre de la cooperativa, pero ya desgraciadamente hubo el problema que es de conocimiento de todos, pero por parte del Plan Tierras se nos hizo firmar títulos-créditos para la compra de la tierra al MAGAP, y luego no dio paso a la adjudicación, ya que decían que esa tierra eran playas y bahías, cosa que no es cierta, nos tocó aceptar la figura de concesión [...].

5. El 5 de febrero de 2014, la Unidad Judicial Civil rechazó la acción de protección con

de fojas 436 a 441 del expediente, que también fue presentado por el Ministerio de Producción dentro del término de prueba conferido por la Unidad Judicial.

⁸ Mediante decreto ejecutivo 1208 de 26 de junio de 2012, el entonces presidente de la República, Rafael Correa Delgado, autorizó al Ministerio de Ambiente a redefinir los límites de la Reserva Ecológica Arenillas, separando ciertas áreas en donde se permitirán actividades acuícolas, agrícolas y forestales autorizadas por el Ministerio de Ambiente y el MAGAP. Dispuso, a su vez, que las áreas excluidas de dicha reserva sean adjudicadas a las organizaciones sociales campesinas calificadas por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria a través del “Plan Tierras”. Su ejecución se encargó al Viceministerio de Desarrollo Rural.

⁹ En la audiencia se afirmó que el pago lo gestionaría SOCCASA a través de un crédito a favor de las asociaciones campesinas con fondos provenientes de la CFN, tal como se acordó en dicha acta de propuesta de compraventa. Además, aclaró que el proyecto Plan Tierras, con el fin de impulsar un justo acuerdo entre las partes, ordenó que se lleve a cabo un avalúo comercial del negocio mas no del predio, “pues al ser éste propiedad del Estado está exento de la realización de este tipo de actos” [sic].

¹⁰ A fojas 445 y 446 del expediente, consta el oficio SEPS-INEPS-2013-00959 de 30 de enero de 2013, que contiene el registro de directiva de COODAESVIR ante la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en el que aparece que José Drausin Cevallos Chávez fue electo presidente en sesión del Consejo de Administración de fecha 25 de diciembre de 2012. El escrito de SOCCASA consta a foja 493 del expediente.

base en los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC.¹¹ Inconforme con esta decisión, SOCCASA interpuso un recurso de apelación.

6. Mediante sentencia de mayoría dictada el 13 de agosto de 2018, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**“Corte Provincial”**) resolvió revocar la sentencia subida en grado y declaró con lugar la acción de protección, por falta de motivación del acto impugnado. Como medida de reparación integral, la Corte Provincial dispuso dejar sin efecto el acuerdo ministerial impugnado y retrotraer las cosas al estado anterior para los fines pertinentes.¹² Ante lo cual, el Ministerio de Producción¹³ interpuso una solicitud de aclaración y revocatoria, la misma que fue negada por la Corte Provincial en auto de 7 de septiembre de 2018.

6.1 El 5 de octubre de 2018, la Sociedad en Cuentas por Participación LANGOSTIORO-COODAESVIR solicitó a la Corte Provincial que module los efectos de la sentencia de 13 de agosto de 2018, estableciendo la inalterabilidad de los actos jurídicos posteriores a la emisión del acuerdo ministerial 407-2013.¹⁴

6.2 Al respecto, a través del auto de 28 de febrero de 2019, la Corte Provincial negó “la petición de ampliación de la sentencia expedida por el Tribunal para fines de modulación”, por considerar que los actos administrativos subsecuentes emitidos por la autoridad demandada sobre la misma materia litigiosa “escapa del ámbito de pronunciamiento por constituir actos ulteriores al impugnado en este juicio”.

¹¹ La Unidad Judicial rechazó la acción de protección con base en que, “La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina en el numeral 5 y 4 de su artículo 42 que es improcedente una acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho y cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, como en este caso ocurre y ha sido motivado en los considerandos precedentes”. Explicó que la pretensión del accionante es una declaración expresa de ese derecho que le asiste en ejecutar dicho contrato o convenio suscrito por la viceministra Silvana Vallejo y por el numeral 4 porque este acto administrativo puede ser impugnado ante la vía judicial por lo que, la acción constitucional planteada no es la vía adecuada”. Además, dejó “sin efecto la medida de suspensión provisional ordenada en la audiencia pública celebrada”.

¹² Mediante acuerdo 497-2018 de 19 de diciembre de 2018, el Ministerio de Producción cumplió la sentencia de segunda instancia y, en consecuencia, dejó sin efecto (i) el acuerdo 407-2013 de 24 de octubre de 2013 antes referido; (ii) el acuerdo 271-2014 de 20 de mayo de 2014 a través del cual se otorgó a COOPAS por el plazo de 30 años, la concesión de 608,69 hectáreas de zona de playa y bahía para ser utilizadas en la cría y cultivo de camarón blanco en Puerto Pitahaya, cantón Arenillas; y, (iii) el acuerdo 272-2014 de 20 de mayo de 2014, mediante el cual se otorgó a COODAESVIR por el plazo de 30 años, la concesión de 692,92 hectáreas de zona de playa y bahía para el mismo fin.

¹³ A esa fecha, su denominación había cambiado a Ministerio de Acuacultura y Pesca.

¹⁴ De manera específica, se refirió a los siguientes actos jurídicos: (i) el acuerdo 272-2014 de 20 de mayo de 2014, a través del cual se adjudicó a COODAESVIR la concesión de 692,92 hectáreas de zona de playa y bahía para ser utilizadas en la cría y cultivo de camarón blanco; y, (ii) el contrato de asociación para la inversión y transferencia de conocimientos en la siembra, cría, producción y comercialización de especies bioacuáticas (camarón) y otras actividades, celebrado el 21 de julio de 2016 entre COODAESVIR y LANGOSTIORO S.A. (**“Contrato de Asociación”**); en el que también intervino SOCCASA.

7. El 4 de octubre de 2018, el Ministerio de Producción presentó una acción extraordinaria de protección (“**AEP 1 Ministerio de Producción**” o “**entidad accionante 1**”), en contra de la sentencia dictada el 13 de agosto de 2018 (“**sentencia impugnada**”).
8. El 9 de octubre de 2018, la Sociedad en Cuentas por Participación LANGOSTIORO-COODAESVIR¹⁵ presentó una acción extraordinaria de protección (“**AEP 2 LANGOSTIORO-COODAESVIR**” o “**accionante 2**”) en contra de la sentencia impugnada.
9. El 9 de octubre de 2018, COODAESVIR presentó una acción extraordinaria de protección (“**AEP 3 COODAESVIR**” o “**accionante 3**”) en contra de la sentencia impugnada.
10. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
11. El 3 de octubre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite las presentes acciones extraordinarias de protección.¹⁶
12. El 12 de diciembre de 2019, la Cooperativa de Producción Agropecuaria del Sur “COOPAS” presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
13. El 20 de febrero de 2020, SOCCASA compareció en calidad de tercero con interés en el proceso, alegando que ha intervenido como legitimado activo en el proceso originario, solicitando que se revoque y se deje sin efecto el auto de admisión de 3 de octubre de 2019 y se dicte otro en sustitución.

¹⁵ El 21 de julio de 2016, la compañía LANGOSTIORO S.A. y la Cooperativa de Desarrollo Acuícola Agropecuario Ecológico y Sostenible para el Buen Vivir COODAESVIR suscribieron un contrato de asociación para la inversión y transferencia de conocimientos en la siembra, cría, producción y comercialización de especies bioacuáticas (camarón) y otras actividades por un plazo de cinco años, el mismo que consta de fojas 258 a 265 del expediente. De acuerdo con la declaración juramentada otorgada por Diego Germán Guzmán Loaiza, representante legal de LANGOSTIORO S.A. ante la notaría titular vigésima octava del cantón Guayaquil el día 22 de julio de 2016, el mencionado contrato “fue suscrito bajo la regulación de los artículos 423 a 428 de la Ley de Compañías vigente, es decir como un contrato de cuentas en participación entre la referida cooperativa y la compañía LANGOSTIORO S.A.” (fojas 223 a 226 del expediente).

¹⁶ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza Karla Andrade Quevedo, la entonces jueza Teresa Nuques Martínez y el entonces juez Enrique Herrería Bonnet.

14. El 3 de julio de 2020, Jaime Roberto Zambrano Zambrano compareció en calidad de afectado directo por sus propios derechos.
15. El 16 de octubre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹⁷ negó el pedido de revocatoria de 20 de febrero de 2020 solicitado por SOCCASA y, además, se refirió a los otros escritos presentados ante este Organismo.¹⁸
16. Entre el 3 de junio de 2020 y 9 de septiembre de 2022 se presentaron varios escritos ante esta Corte.¹⁹
17. En el auto de 24 de julio de 2023, en atención al orden cronológico de despacho de causas, la entonces jueza sustanciadora avocó conocimiento y dispuso que la Corte Provincial remita su informe de descargo motivado, lo cual fue cumplido el día 4 de agosto de 2023 únicamente por el juez Gil Medardo Armijo Borja que emitió su voto salvado en la sentencia impugnada.
18. A través del auto de 14 de agosto de 2024, la entonces jueza sustanciadora ordenó al Ministerio de Producción que informe cuál es el estado actual del área de 1572 hectáreas ubicadas en Puerto Pitahaya, cantón Arenillas, provincia de El Oro, sobre la cual se autorizó a SOCCASA el ejercicio de la actividad acuícola mediante la cría y cultivo de camarón. Al respecto, se obtuvo respuesta²⁰ en el escrito de 2 de septiembre de 2024 en el cual el Ministerio de Producción solicitó, además, una prórroga de cinco días con el fin de identificar información adicional que pudiera ser de utilidad dentro de la presente causa; prórroga que fue concedida por un término de cinco días a través del auto de 5 de septiembre de 2024 y de lo cual no se recibió contestación.

¹⁷ La Sala de Admisión estuvo conformada por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

¹⁸ El Tribunal de la Sala de Admisión atendió los escritos presentados por: (i) la Procuraduría General del Estado, señalando casillero judicial para sus notificaciones; (ii) COOPAS, solicitando ser considerado como *amicus curiae*; (iii) Merly del Rocío Barreto Mera, en representación de COODAESVIR, quien solicitó que se fije fecha de audiencia. Al respecto, se le concedió un término de 5 días para legitimar su intervención; (iv) el Ministerio de Producción y el abogado Manuel Torres Torres, quienes solicitaron tramitar la causa; y, (v) SOCCASA y Sergio Vivas Vivas, solicitando copias simples del expediente.

¹⁹ (i) Merly del Rocío Barreto Mera, en representación de COODAESVIR, presentó el registro de directiva de la organización y solicitó que se convoque a audiencia; (ii) SOCCASA y el Ministerio de Producción solicitaron que se resuelva la causa; y, (iii) COOPAS informó del cambio de directiva y solicitó ser considerada como *amicus curiae*.

²⁰ Cabe indicar que, mediante escritos presentados el 19 de agosto de 2024 y 25 de noviembre de 2024, SOCCASA manifestó que “nuestro predio ha sido ya desalojado y en estado de abandono lo que podría generar una invasión o uso de grupos de delincuencia organizada [...]”.

19. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de este Organismo, a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional asignó el caso al juez constitucional Raúl Llasag Fernández,²¹ quien avocó conocimiento de la causa el 15 de octubre de 2025.
20. Para continuar la sustanciación de la causa, el 20 de octubre de 2025, el juez ponente requirió que la jueza y juez que emitieron el voto de mayoría de la sentencia impugnada remitan sus respectivos informes de descargo debidamente motivados sobre la posible existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia. Dicha actuación se clasificó como confidencial al momento de su emisión. La disposición fue atendida en los escritos presentados el 31 de octubre de 2025.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentación de las acciones y pretensiones

3.1.1. AEP 1 Ministerio de Producción

22. De la revisión de la demanda, la entidad accionante 1 alega que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución), toda vez que se habría actuado en contra de las normas que establecen el procedimiento para las acciones de garantías jurisdiccionales, como son los artículos 39 y 42 numerales 4 y 5 de la LOGJCC, ya que los hechos que expuso el administrado deben reclamarse en sede judicial ordinaria y en vía contenciosa administrativa, como son: (i) la impugnación del acuerdo ministerial 407-2013; (ii) el compromiso de compraventa planteado por las partes; (iii) una supuesta inversión de 17 millones de dólares; y, (iv) el derecho de los trabajadores “que reflejan que la naturaleza del reclamo es netamente de legalidad, más [sic] no de constitucionalidad, ya que en la demanda expone como pretensión que se declare la ilegitimidad del acuerdo 407-2013”.

²¹ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, el pleno de la Corte Constitucional aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante.

23. Adicionalmente, manifiesta que la sentencia impugnada “atenta contra las sentencias constitucionales descritas en esta acción y en la sentencia de minoría, que constituyen jurisprudencia vinculante, violando expresamente las decisiones del máximo organismo de control constitucional del país”.²² Por lo que, solicita que se declare la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y se deje sin efecto la sentencia impugnada.
24. Así también, señala que el trámite debió ser ágil y rápido, pero se ha demorado casi cinco años desde la fecha de su presentación hasta la resolución, “convirtiendo la acción constitucional en un procedimiento ordinario”.
25. Por su parte, el Ministerio de Producción en su escrito presentado el 2 de septiembre de 2024 se refirió a los acuerdos ministeriales que se han emitido respecto a la presente causa de manera previa e informó sobre las garantías jurisdiccionales que se han presentado de manera posterior por distintas personas involucradas y que tienen relación con el área de 1572 hectáreas ubicadas en Puerto Pitahaya, cantón Arenillas, sobre el cual se hizo el requerimiento de información de fecha 14 de agosto de 2024. Así, el Ministerio de Producción se refirió a las siguientes causas:
- 25.1 Proceso 07307-2022-00642.- En razón del acuerdo ministerial 497-2018 con el que se dio cumplimiento a la sentencia emitida en la causa 09111-2014-0134,²³ Gladys Narcisa Celi Armijos presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Producción, por la presunta vulneración a sus “derechos constitucionales a la propiedad privada, la seguridad jurídica y la progresividad de los derechos”. Como resultado de ello, el 18 de octubre de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Rosa aceptó la acción de protección y ordenó que se anule y deje sin efecto jurídico alguno los artículos 3 y 4 del acuerdo ministerial 497-2018 por falta de motivación específicamente a estos artículos, así como a todos los actos y acciones que se derivaron de su aplicación y por ende, que el Ministerio de Producción restituya los permisos correspondientes para la actividad acuícola correspondiente —es decir, de las cooperativas COOPAS y COODAESVIR- y que las cosas vuelvan al estado anterior de la aplicación de los artículos 3 y 4 del mencionado acuerdo ministerial. Esto fue cumplido a través del acuerdo MPCEIP-SAC-2023-0129-A de 9 de marzo de 2023, “sin perjuicio de que la sentencia restituyó permisos

²² El Ministerio de Producción citó el voto salvado del juez Gil Medardo Armijo Borja, en la parte en que hace referencia a las sentencias 001-16-PJO-CC y 0016-13-SEP-CC sobre el ámbito de la acción de protección.

²³ Véase la nota al pie de página 10.

que intersectan con aquellos reconocidos a favor de SOCCASA en la causa 09111-2014-0134”.²⁴

25.2 Proceso 07309-2022-00515.- Jaime Roberto Zambrano Zambrano (sus argumentos en el proceso objeto de esta garantía se encuentran en el párrafo 44 *infra*) presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas, alegando la presunta vulneración a su derecho a la propiedad causada por los acuerdos, autorizaciones y decretos emitidos para la realización de actividades acuícolas a partir del acuerdo ministerial 497-2018 y una supuesta titularidad de la zona en referencia. Así, con fecha 29 de agosto de 2022, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas aceptó la acción de medidas cautelares autónomas y dispuso entre otras, las siguientes medidas cautelares: (i) en el supuesto de que exista necesidad de disponer actos administrativos que vayan en contra del derecho a la propiedad de Jaime Roberto Zambrano Zambrano, se le deberán notificar a éste, para lo cual se dispone que el Ministerio de Producción deberá forzosamente, garantizar su derecho a la defensa; y, (ii) que se notifique al Ministerio de Producción y a la Subsecretaría de Recursos Pesqueros, para que se abstengan de emitir acuerdos, autorizaciones, permisos y/o actos administrativos que vulneren el derecho a la propiedad privada de Jaime Roberto Zambrano Zambrano.²⁵ Es decir, a criterio de la entidad accionada, “debe abstenerse de emitir actos administrativos que puedan vulnerar sus derechos constitucionales”.

25.3 Proceso judicial 07309-2023-00333T.- Esta causa fue iniciada, asimismo, por Jaime Roberto Zambrano Zambrano, quien presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Producción por vulneraciones a sus derechos a través de las concesiones otorgadas mediante el acuerdo MPCEIP-SAC-2023-0129-A antes referido; la misma que fue aceptada por la Unidad Judicial

²⁴ De la revisión del EXPEL, consta que el 9 de noviembre de 2022 se sentó razón de ejecutoria de la sentencia por el ministerio de la ley. Así también, se observa que la accionante alegó la vulneración a sus derechos al debido proceso en las garantías de la motivación y el derecho a la defensa, seguridad jurídica, trabajo, acceso a la tierra, a desarrollar actividades económicas y a una vida digna de la compareciente y “de todos los socios de nuestra cooperativa puesto que jamás se nos notificó de la apertura de un procedimiento administrativo de revocatoria de concesión, ni se consideró el grave impacto y afectación económica y social que nos causaría dicho acto administrativo, no se tomó en consideración la ostensible inversión económica que hemos realizado todos los socios de nuestra Cooperativa [...]”. La Unidad Judicial con sede en el cantón Santa Rosa declaró la vulneración al derecho a la defensa en la garantía de la motivación y seguridad jurídica.

²⁵ En el mismo sentido, se dispuso oficiar al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica y a la Secretaría de Asentamientos Irregulares y que, además, se notifique a la Intendencia de Policía de la provincia de El Oro para que garantice y tutele el derecho a la propiedad privada del peticionario y realice los actos administrativos en el marco de sus competencias para la garantía del derecho a la propiedad amenazado.

Multicompetente con sede en el cantón Arenillas y por la cual se declaró nulo y sin efectos jurídicos el mencionado acuerdo y se dispuso además, al Ministerio de Producción, bajo prevenciones de ley, el cumplimiento obligatorio de la sentencia y se ordenó que se abstenga de emitir acuerdos, autorizaciones, permisos y/o actos administrativos que vulneren el derecho a la propiedad de Jaime Roberto Zambrano Zambrano, en especial por cualquier petición que realicen SOCCASA, COOPAS y COODAESVIR o cualquier otra persona sea natural o jurídica nacional o extranjera. Además, se ordenó que se notifique a la Secretaría de Asentamientos Irregulares – Plan Tierras para hacerle conocer de la protección constitucional que existe sobre el derecho a la propiedad del peticionario y en el ámbito de sus competencias, proteger este derecho de cualquier tipo de invasiones de cualquier persona natural, jurídica, nacional o extranjera. Respecto de esta sentencia, el Ministerio de Producción interpuso un recurso de apelación, el cual fue rechazado por la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro y posteriormente, presentó acción extraordinaria de protección, que fue inadmitida por este Organismo.

26. Asimismo, señaló que debido a que estas sentencias generan contradicción que imposibilita su cumplimiento, presentó una acción de incumplimiento ante este Organismo, que fue signada con el número 145-23-IS.²⁶
27. Finalmente, informó que “actualmente son las Cooperativas COOPAS y COODAESVIR aquellas que se encuentran en uso de la zona en referencia”, esto es, del área de 1572 hectáreas ubicadas en Puerto Pitahaya, cantón Arenillas, provincia de El Oro.

3.1.2. AEP 2 LANGOSTIORO-COODAESVIR

28. De acuerdo con la demanda, la accionante 2 alegó como derechos constitucionales vulnerados la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 letra 1 de la CRE), a la defensa (artículo 76 numeral 7 de la CRE) y seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Producto de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante afirma

²⁶ De la revisión del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, se observa que el conocimiento de la causa 145-23-IS le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y con fecha 27 de agosto de 2024, se avocó conocimiento de la misma. Cabe indicar que, si bien la sentencia de segunda instancia del presente proceso devuelve la autorización previamente extinguida a SOCCASA para que siga operando, se resolvieron otras controversias relativas a hectáreas del mismo terreno en las que se reconoció que el acuerdo ministerial 497-2018 (el acuerdo ministerial que se emitió para devolver la autorización a SOCCASA) vulneró derechos de terceros por aceptar la acción de protección presentada por SOCCASA.

que se estarían violando también los derechos al trabajo y seguridad social de “varios cooperativados”. Como pretensión, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se ordene la reparación integral que corresponda.

29. Sobre la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante 2 señala que se incumplieron los parámetros de acceso a la justicia y debida diligencia de los jueces. Esto, debido a que la Corte Provincial no consideró que tenía derechos adquiridos producto de actos jurídicos, administrativos y otros de naturaleza privada, comerciales y laborales y más bien, se resolvió indirectamente sobre su situación jurídica sin haberse asegurado su participación en el proceso²⁷ y porque las medidas de reparación no son acordes a los principios establecidos por esta Corte, además de ser lesivas a sus derechos constitucionales.
30. Dentro de la fundamentación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, refiere que se la perjudica con el incumplimiento del contrato y la pérdida de la inversión y “consiguientemente, de la sociedad que se encuentra formada, es decir, con la ausencia del derecho a la seguridad jurídica de mis representadas”.
31. Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, indica que no era posible ni adecuado que la Corte Provincial haya dispuesto de forma tan ligera que se retrotraigan las cosas al estado anterior, si más bien los jueces no deben lesionar derechos constitucionales de terceros ni alterar situaciones jurídicas que no se han sometido a resolución.
32. De la revisión de la demanda, se observa que fundamenta la vulneración del derecho a la defensa en el hecho de que no pudo contar con los medios necesarios para ejercer su defensa.
33. En relación con la supuesta violación a los derechos al trabajo y seguridad social, manifiesta que la Corte Provincial no hizo referencia a los actos emitidos de forma

²⁷ En su demanda, LANGOSTIORO-COODAESVIR manifestó que luego de siete meses de haberse expedido el acuerdo ministerial 407-2013, el ministerio emitió el acuerdo 272-2014 de 20 de mayo de 2014, en el cual dispuso otorgar a COODAESVIR una nueva concesión para la cría y cultivo de camarón sobre 692.92 hectáreas que se encontraban dentro de las 1572 hectáreas que fueron desocupadas por SOCCASA. Debido a que, la infraestructura le pertenecía a SOCCASA, negoció su venta, así como de los bienes muebles. Para lo cual, COODAESVIR se asoció con LANGOSTIORO -empresa que, según indica, no conocía sobre esta acción- y el 21 de julio de 2016 suscribieron un contrato de asociación para la inversión y transferencia de conocimientos en la siembra, cría, producción y comercialización de especies bioacuáticas (camarón) y otras actividades por un plazo de cinco años. En dicho contrato, intervino también SOCCASA con el fin de aceptar el contrato y recibir “un millón de dólares como primer pago de los valores según el contrato”. Además, señala que no se tomó en consideración la contratación de 124 trabajadores (70% del personal contratado tenía que ser miembro de COODAESVIR) y que la inversión realizada asciende a tres millones de dólares.

posterior a la extinción de la autorización otorgada a SOCCASA, como son el acuerdo 272-2014, el contrato de compraventa de bienes muebles y el contrato de asociación.

3.1.3. AEP 3 COODAESVIR

34. La accionante 3 manifiesta que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), a la defensa (artículo 76 numeral 7 de la CRE), seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y propiedad (artículo 321 de la CRE). Su pretensión es que se acepte la acción extraordinaria de protección y como medidas de reparación integral, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se ratifique la plena validez de los actos administrativos contenidos en los acuerdos ministeriales 407-2013 y 272-2014.
35. En su demanda, manifiesta que se ha desnaturalizado la garantía jurisdiccional con la pretensión y resolución de la acción de protección, pues sus intenciones se encaminan a evadir la vía ordinaria “tratando de reemplazarla con [la] acción constitucional”.
36. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, alega que cuando la Corte Provincial resolvió el recurso de apelación debió actuar con sujeción al principio de debida diligencia a fin de coadyuvar al ejercicio de su derecho a la defensa y brindarle la oportunidad de contar con todos los medios para la defensa de sus intereses en la causa. Asimismo, indica que la Corte Provincial debió haber prevenido que el espacio de playa y bahía sobre el cual versa el acuerdo ministerial impugnado en la acción de protección, luego de los cuatro años y seis meses que demoró en pronunciarse, ya había sido concesionado a favor de un tercero, más aún si conocía que el ministerio se fundamentó en el decreto ejecutivo 1208 de 26 de junio de 2012, en el cual se ordenó la adjudicación en favor de las organizaciones sociales, “como en efecto ocurrió mediante acuerdo 272-2014 que otorga la concesión a [COODAESVIR]”.
37. Acerca de la violación al derecho a la defensa, la accionante 3 considera que en su condición de tercera perjudicada debió haber sido convocada por la Corte Provincial para ser escuchada dentro del proceso, de acuerdo a la sentencia 1400-2008-RA, ya que en el expediente de la Unidad Judicial constaba de fojas 436 a 441, el acta de acuerdo celebrada el 27 de agosto de 2013 entre SOCCASA y COODAESVIR e inclusive “desde la primera instancia, los jueces constitucionales conocían perfectamente de nuestro interés y participación [sic] en los procesos de negociación, que posteriormente se materializarían con el Acuerdo Ministerial que nos otorgó los derechos de concesión”. Esto, porque al momento en que la Corte Provincial restituyó los “extintos derechos” de SOCCASA, sus “derechos de concesión, sobre el mismo territorio de playa y bahía, se ven lesionados y entran en evidente conflicto, convirtiéndola en tercer[a] perjudicad[a]”.

38. En cuanto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, indica que la Corte Provincial no aplicó el artículo 24 de la LOGJCC que establece que la Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá el recurso de apelación en el término de ocho días, pues demoró cuatro años y seis meses en pronunciarse sobre el recurso interpuesto, sin que exista “ningún movimiento en el expediente de instancia [ya que] durante más de tres años no se presentó un solo escrito [...] ni un solo despacho”. Además, se refiere a la solicitud presentada por SOCCASA ante la Corte Provincial para que “suspend[a] temporalmente la tramitación de la presente instancia hasta que dicha negociación concluya”, lo que a su criterio fue cumplido “de facto” por la Corte Provincial.
39. En la demanda también se advierte la vulneración del derecho a la propiedad, toda vez que no se le dio la oportunidad de demostrar que a la fecha en que se emitió la sentencia de segunda instancia, era la concesionaria del espacio de playa y bahía conforme al acuerdo ministerial 272-2014 y que sobre el pago reclamado por SOCCASA por su infraestructura, la accionante había pagado aproximadamente dos millones de dólares de un total de tres millones.

3.2. Del informe de descargo de la Corte Provincial Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

40. La Corte Provincial estuvo conformada por los jueces Gil Medardo Armijo Borja, Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo; sin embargo, la Corte Provincial no emitió un informe de descargo sino únicamente el juez que dictó el voto salvado,²⁸ quien hizo un recuento de las actuaciones procesales que obran en el expediente, refiriéndose a que fue posesionado en el cargo el 15 de septiembre de 2015 y que recién el 14 de noviembre de 2017, el secretario puso a consideración la causa de quien sugería que debía asumir como juez ponente y al día siguiente, se avocó conocimiento y se dejó constancia de aquello. Asimismo, manifiesta que SOCCASA presentó un escrito informando que el proceso se suspendió temporalmente, por una “supuesta negociación con el Estado”, siendo este un motivo por el que no se había impulsado la causa, así como también porque se desconocía sobre la integración del tribunal debido a las reasignaciones y cambios de jueces.
41. También, señala que en la audiencia de estrados -que inicialmente fue convocada para el 13 de diciembre de 2017 pero SOCCASA solicitó su diferimiento- realizada el 29 de diciembre de 2017, SOCCASA expuso que “el procedimiento se suspendió temporalmente por una supuesta negociación con el Estado y por eso se había dejado de impulsar y es así que luego de la audiencia de estrados, nuevamente se dejó de

²⁸ Gil Medardo Armijo Borja es el juez que dictó el voto salvado de la sentencia impugnada.

solicitar [sic] y es a partir de junio de 2018 que se pide que se dicte sentencia”.

42. Finalmente, manifiesta que en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por LANGOSTIORO-COODAESVIR se hace mención a un acuerdo emitido en fecha posterior a la acción de protección “y que quienes la presentan no fueron legitimados activos ni pasivos”.

3.3. *Amicus curiae*

43. La Cooperativa de Producción Agropecuaria del Sur “COOPAS” se identifica como una de las organizaciones sociales campesinas debidamente calificada por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, a la cual se le adjudicó una parte de los predios de la Reserva Militar de Arenillas y que estaría siendo afectada por la sentencia de segunda instancia. Con ello, manifiesta que la acción de protección se presentó “a [sus] espaldas en todas sus fases”, a pesar de ser evidente que varias organizaciones sociales fueron beneficiarias de la adjudicación, por lo que se habrían vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.²⁹

3.4. Jaime Roberto Zambrano Zambrano

44. Jaime Roberto Zambrano Zambrano comparece como persona afectada al identificarse como legítimo propietario de un área de 8.289,81 hectáreas de terreno, dentro de las cuales constan “las áreas de terrenos entregadas a COOADESVIR y SOCCASA” [sic], cuyo título manifiesta que consta inscrito en el Registro de la Propiedad del cantón Arenillas. Señala que no tuvo la oportunidad de participar dentro de la causa a efectos de reclamar su derecho a la propiedad. Por lo que, a su criterio, se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, seguridad jurídica y propiedad en la sentencia impugnada. Su pretensión es que se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia y se ratifique su derecho de propiedad.

4. Cuestión previa

45. En el presente caso, previo a que esta Corte se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones, corresponde examinar las implicaciones de que dos de las tres demandas

²⁹ En su *amicus curiae*, COOPAS señala que está conformada por 441 familias pobres del cordón fronterizo de la provincia de El Oro. De la revisión del expediente, se encuentra que mediante acuerdo 497-2018 de 19 de diciembre de 2018, el Ministerio de Producción cumplió la sentencia de segunda instancia y, en consecuencia, dejó sin efecto, entre otros actos, el acuerdo 271-2014 de 20 de mayo de 2014 a través del cual se otorgó a COOPAS por el plazo de 30 años, la concesión de 608,69 hectáreas de zona de playa y bahía para ser utilizadas en la cría y cultivo de camarón blanco en Puerto Pitahaya, cantón Arenillas.

hayan sido presentadas por quienes no fueron parte en la acción de protección. La Corte enfatiza en que el control que realiza en la fase de admisión es formal y difiere en el control concreto que realiza en la fase de sustanciación, el cual es sustantivo ante la posible vulneración de derechos constitucionales. De manera específica, respecto a si la Sociedad en Cuentas por Participación LANGOSTIORO-COODAESVIR y la Cooperativa de Desarrollo Acuícola Agropecuario Ecológico y Sostenible para el Buen Vivir COODAESVIR, estaban legitimadas para presentar acciones extraordinarias de protección.

46. El artículo 59 de la LOGJCC dispone: “[l]a acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. Sobre esta disposición normativa, este Organismo en su sentencia 838-16-EP/21 ha establecido los siguientes supuestos en que una acción extraordinaria de protección puede presentarse: (i) Si una persona natural o jurídica fue parte en el proceso de origen, está legitimada para plantear esta garantía; y, (ii) si una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, no necesariamente está impedida de plantear esta acción, pues podría ocurrir que debió ser parte del proceso.³⁰
47. Además, esta Corte señaló que, al momento de examinar la admisibilidad de una demanda de acción extraordinaria de protección, el Tribunal de la Sala de Admisión debe evaluar los dos supuestos siguientes:³¹

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

20.5.2. Si alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión. Esto implica que la noción de

³⁰ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 9 de junio de 2021, párr. 20.

³¹ *Ibid*, párr. 20.5. Cabe indicar que, en el auto de admisión de 3 de octubre de 2019, en el acápite “V. Admisibilidad”, la Sala de Admisión señaló que “la admisión de estas demandas permitiría solventar las presuntas violaciones de derechos alegadas por los demandantes, de manera especial los derechos a la tutela judicial efectiva en lo atinente al acceso a la justicia y al debido proceso en la garantía de motivación, razón por la cual cumplen con los requisitos constantes en los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC”.

“parte” relativa a la legitimación en la causa en una acción extraordinaria de protección debe ser más amplia que la usual en el Derecho Procesal, atendiendo a los fines de la acción extraordinaria de protección (en forma similar a lo que ocurre con el requisito de agotamiento de recursos, donde el concepto de “recursos” incluye diversos mecanismos procesales, entre ellos, el ejercicio de acciones como la de nulidad de sentencia ejecutoriada o la de nulidad del laudo arbitral).

48. Ahora bien, corresponde verificar si, en el presente caso, la Sociedad en Cuentas por Participación LANGOSTIORO-COODAESVIR y la Cooperativa de Desarrollo Acuícola Agropecuario Ecológico y Sostenible para el Buen Vivir COODAESVIR estaban legitimadas para plantear una acción extraordinaria de protección. Al respecto, se observa lo siguiente:

48.1. La Sociedad en Cuentas por Participación LANGOSTIORO-COODAESVIR y la Cooperativa de Desarrollo Acuícola Agropecuario Ecológico y Sostenible para el Buen Vivir COODAESVIR no fueron parte procesal en la acción de protección 09111-2014-0134.

48.2. De acuerdo a lo manifestado por LANGOSTIORO-COODAESVIR en su demanda, a través del acuerdo 272-2014 de 20 de mayo de 2014, se otorgó a COODAESVIR por el plazo de treinta años la concesión de 692.92 hectáreas de zona de playa y bahía para ser utilizadas en la cría y cultivo de camarón blanco en el Puerto Pitahaya, “las cuales se encontraban dentro de las 1 572 hectáreas que fueron desocupadas por SOCCASA”, sociedad a la que se le extinguió la autorización para el ejercicio de la actividad acuícola mediante acuerdo 407-2013 de 24 de octubre de 2013, que fue dejado sin efecto por la Corte Provincial en la sentencia impugnada. Además, señala que se vio afectada económicamente ya que habría entregado una suma considerable de dinero por la infraestructura de propiedad de SOCCASA.

48.3. Por su parte, COODAESVIR, además de referirse a la relación contractual con SOCCASA, también resaltó el perjuicio económico que le habría causado la compra de infraestructura a esta compañía y una presunta vulneración de derechos, al dictarse la sentencia impugnada. Esta decisión habría implicado la restitución de hectáreas que, mediante el acuerdo 272-2014 habrían sido otorgadas a COODAESVIR.

49. Con base en los argumentos antes expuestos, se verifica que los accionantes 2 y 3 no fueron parte del proceso de origen y que, debido a la presunta afectación de derechos constitucionales que les habría ocasionado la sentencia impugnada, están legitimadas para presentar una acción extraordinaria de protección. Siendo así, se procederá a analizar el fondo de la acción.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

50. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.³² No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.³³
51. En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **ii) una base fáctica**, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **iii) una justificación jurídica**, que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.
52. Cabe recordar que, al momento en que esta Corte formula los problemas jurídicos, puede observar que si bien en el auto de admisión, de forma general pudo haberse pronunciado respecto de ciertos cargos de la demanda que cumplieran los requisitos necesarios para su admisibilidad, la fase de admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación, en la que se efectúa un profundo análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.
53. En el presente caso, para mayor comprensibilidad del análisis constitucional, se analizarán de manera conjunta los cargos planteados por las accionantes.
54. De acuerdo con lo descrito en los párrafos 22 a 39 *ut supra*, las accionantes advierten que en el caso bajo análisis se vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación, a la defensa, seguridad jurídica, trabajo, seguridad social, propiedad y al plazo razonable.

³² CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

³³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

55. Sobre la argumentación que consta en los párrafos 22, 23 y 35 *supra*, referente a una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante 1 señala que la Corte Provincial actuó en contra de las normas que establecen el procedimiento para las acciones de garantías jurisdiccionales, como son los artículos 39 y 42 numerales 4 y 5 de la LOGJCC; mientras que la accionante 3 advierte una supuesta desnaturalización de la acción de protección. Además, la entidad accionante 1 manifiesta que la sentencia impugnada atenta contra las sentencias constitucionales que constituyen jurisprudencia vinculante, citando para ello el voto salvado de la sentencia impugnada en la que se mencionan las sentencias 001-16-PJO-CC y 0016-13-SEP-CC.
56. En ese sentido, por cuanto las alegaciones se dirigen a cuestionar una posible desnaturalización de la acción de protección, toda vez que se habría conocido un asunto de mera legalidad en la vía constitucional y, con ello, habría afectado actividades de producción acuícola como concesiones e inversiones de terceros, se planteará el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante 1 y accionante 3 porque se habría inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando así la garantía?
57. Por otra parte, en cuanto a lo alegado en el párrafo 23 *ut supra* sobre la inobservancia de las sentencias 001-16-PJO-CC y 0016-13-SEP-CC, se observa que la entidad accionante no identifica cuáles son las reglas de precedente supuestamente inobservadas y por qué éstas serían aplicables al presente caso;³⁴ por lo que, a pesar de realizar un esfuerzo razonable,³⁵ esta Corte se encuentra impedida de analizar la alegada vulneración.
58. En relación a los cargos descritos en los párrafos 29, 30, 31, 32, 36 y 37 *ut supra*, se observa que las accionantes 2 y 3 fundamentan la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación, a la defensa y propiedad en la misma base fáctica, como es el hecho de que la Corte Provincial no consideró los actos administrativos que se emitieron de manera posterior al acuerdo ministerial y se resolvió su situación jurídica sin asegurar su participación en el proceso como “tercero perjudicado”, de acuerdo a la sentencia 1400-2008-RA. Esto, a pesar de que la Corte Provincial conocía del decreto ejecutivo 1208 en el que se ordenó la adjudicación a favor de organizaciones sociales y del acta de acuerdo celebrada el

³⁴ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. En esta sentencia, la Corte determinó que cuando el argumento presentado en una acción extraordinaria de protección se fundamenta en la inobservancia de un precedente constitucional, además de reunir los elementos de argumento claro y completo, se deberá incluir en la justificación jurídica: (i) la identificación de la regla del precedente y (ii) la exposición sobre por qué la regla del precedente es aplicable al caso.

³⁵ Véase nota al pie de página 33.

27 de agosto de 2013 entre SOCCASA y COODAESVIR, que constaba de fojas 436 a 441 del proceso.

59. Dado que sus argumentos están relacionados a una supuesta transgresión del ejercicio del derecho a la defensa en el proceso de origen, se analizarán estos cargos a través del siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la defensa de las accionantes 2 y 3 porque no habrían sido consideradas como partes procesales dentro del proceso de acción de protección?
60. En cuanto a los cargos observados entre los párrafos 29 y 33 *ut supra* sobre la presunta vulneración a los derechos a la seguridad jurídica, trabajo y seguridad social alegados por la accionante 2, no se evidencia una base fáctica ni justificación jurídica sobre las presuntas vulneraciones, por lo que se descarta su análisis.
61. Según se desprende de los párrafos 24, 36 y 37 *ut supra*, esta Corte encuentra un argumento claro sobre la presunta vulneración del derecho a recibir una decisión dentro de un plazo razonable por parte de la Corte Provincial accionada; lo cual será analizado desde una supuesta afectación de la tutela judicial efectiva a través del siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante 1 y la accionante 3 porque la Corte Provincial dictó una decisión fuera de un plazo razonable al haberse demorado más de cuatro años en expedir su sentencia?
62. Esta Corte recuerda que, si se respondiere afirmativamente al primer problema jurídico referido en el párrafo 56, no resultaría necesario responder al segundo y tercero. Esto debido a que, de encontrarse que se desnaturalizó la acción de protección, no sería razonable pronunciarse sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales ocurridas dentro de un proceso de acción de protección que no debía iniciarse para atender un asunto propio de la justicia ordinaria. Por tanto, si la Corte concluyera que los jueces de la Corte Provincial desnaturalizaron la garantía jurisdiccional, entonces su sentencia violaría el derecho a la seguridad jurídica, sin que corresponda realizar un análisis adicional.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante 1 y la accionante 3 porque se habría inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando así la garantía?

63. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el

ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Esto implica reconocer dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.³⁶

64. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que se le aplicarán. Esto debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.³⁷
65. En virtud de este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, esto es, que cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales, al tenor de su objeto específico, ámbito de protección, y principios rectores. Por lo que, no pueden resolver respecto a cuestiones ajenas al objeto de la garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, pues esto implicaría que la actuación judicial se aparte de sus competencias y, consecuentemente, invada las atribuciones exclusivas de la justicia ordinaria.³⁸ Así, un alejamiento de los fines procesales y del objeto de la acción de protección, de tal magnitud que comprometa la procedencia de esta garantía, conlleva su desnaturalización y afecta gravemente la administración de justicia.³⁹
66. En el caso bajo análisis, la entidad accionante 1 y la accionante 3 alegan que la sentencia impugnada contravino los artículos 39 y 42 numerales 4 y 5 de la LOGJCC, por cuanto los hechos tratados en la acción de protección debían reclamarse en sede judicial ordinaria y en vía contenciosa administrativa.
67. En ese sentido, la Constitución y la LOGJCC⁴⁰ establecen que la acción de protección tiene como objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales y, por ende, constituye la garantía jurisdiccional más idónea para dicho fin. Sin embargo, tal como lo ha señalado esta Corte previamente en la sentencia 1679-12-EP/20, la acción de

³⁶ CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20 y sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 16.

³⁷ CCE, sentencia 0989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20 y sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 17.

³⁸ CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 23.

³⁹ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

⁴⁰ Ver artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC.

protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias pues aquello implicaría que la justicia constitucional asuma potestades que no le corresponden, desvirtuando así la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial.

68. Este Organismo ha reconocido también que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria.⁴¹ En esta línea, se ha establecido como prohibición constitucional y legal la desnaturalización de la acción de protección mediante el uso de la justicia constitucional para resolver cuestiones de legalidad tales como la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos,⁴² y que acarrea una afectación grave al Estado y a la administración de justicia que implicaría la observancia de medidas disciplinarias.
69. La Corte reconoce que, en una acción extraordinaria de protección, no le corresponde analizar los hechos que dieron origen al proceso, tampoco realizar una corrección de la sentencia. Sin embargo, frente a la potencial desnaturalización de la acción de protección, corresponde identificar la procedencia de esta garantía jurisdiccional. Así, la LOGJCC en su artículo 42 numeral 4 establece que la acción de protección es improcedente cuando el acto administrativo pueda impugnarse en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz, mientras que en el numeral 5 se contempla la improcedencia de la garantía cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. Por lo que, el juez constitucional no puede invadir dimensiones que son propias de la justicia ordinaria y, por ende, no puede declarar la procedencia de la acción cuando la finalidad de la pretensión sea la resolución de un conflicto de mera legalidad o como se ha dicho, la misma declaración de un derecho.⁴³
70. Tal como se ha señalado previamente, los jueces constitucionales tienen la obligación constitucional de actuar en el ámbito de sus competencias. En ese sentido, si conocen de una garantía jurisdiccional deben verificar que, en efecto, exista una vulneración de derechos que se aleguen inobservados, velando así por el cumplimiento de su propósito de proteger derechos constitucionales. Bajo este contexto, los jueces tienen la obligación de garantizar que se cumpla el objeto, ámbito de protección y finalidad de las garantías, realizando el respectivo análisis en la esfera constitucional. De lo contrario, si los jueces se apartan de su competencia, desnaturalizan la garantía

⁴¹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

⁴² CCE, sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 78.

⁴³ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 88.

constitucional e incurren en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.⁴⁴ El supuesto de la desnaturalización ocurre cuando la improcedencia no solo es evidente, sino que alcanza un nivel de gravedad tal que altera radicalmente la finalidad constitucional de la acción de protección, convirtiéndola en un mecanismo ajeno a su objeto.⁴⁵

71. Ahora bien, con la finalidad de determinar si en el caso bajo análisis se desnaturalizó la acción de protección, corresponde verificar el fundamento de la acción de protección y determinar si la Corte Provincial se apartó de sus competencias, superponiéndose a las atribuciones de la justicia ordinaria.
72. De acuerdo con la demanda de la acción de protección presentada, la pretensión de SOCCASA consistió en solicitar que “se declare la ilegitimidad del Acuerdo 407-13, emitido por la Subsecretaría de Acuacultura de fecha 24 de octubre de 2013, por ser lesivo para los intereses de SOCCASA” y, en consecuencia, se dicte como medida de reparación el pago de 17 millones de dólares que se habría acordado mediante la propuesta de compraventa del 12 de diciembre de 2012.
73. En la sentencia impugnada consta el análisis efectuado por la Unidad Judicial. En primera instancia, se rechazó la acción constitucional con base en que “la [LOGJCC] determina en el numeral 5 y 4 de su artículo 42 que es improcedente una acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho y cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, como en este caso ocurre”. Por su parte, la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación interpuesto por SOCCASA y revocó la sentencia subida en grado, declarando con lugar la acción de protección. Además, se dispuso como reparación integral, dejar sin efecto el acuerdo ministerial 407-2013 de 24 de octubre de 2013 y con ello, retrotraer las cosas al estado anterior. Por lo que, se verifica que la Corte Provincial aceptó la acción de protección, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y dictó medidas de reparación que se alejaron radicalmente de los fines que persigue la acción de protección al reparar la vulneración de derechos.
74. En la revisión integral de la sentencia impugnada, esta Corte constata que el argumento de la Corte Provincial giró en torno a una limitación injustificada por parte del Estado de los derechos de propiedad de una persona jurídica vinculados con una inversión realizada. Así, la judicatura accionada:

74.1. Primero, aclaró que no le correspondía realizar un análisis sobre la legalidad del

⁴⁴ CCE, sentencia 3043-19-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 34.

⁴⁵ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

acto administrativo de extinción de la concesión, ni realizar cálculos sobre indemnizaciones patrimoniales:

Este Tribunal no puede bajar al análisis de justicia ordinaria y analizar las razones de extinción del acto administrativo impugnado conforme al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE R.O. 536 de 18 de marzo de 2002, se ha previsto en el artículo 90: “Art. 90.- RAZONES.- Los actos administrativos podrán extinguirse o reformarse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad”, pero no puede dejar de observar que la resolución impugnada no expresa ni fundamenta o motiva. 35) De igual forma no puede dejar de señalarse que tampoco motiva la decisión y consecuencias de la extinción de Autorización en explotación otorgada bajo el análisis de los artículos 91, 92, 93 del ERJAFE [...] tampoco señala procedimiento administrativo previo para su decisión.

Este Tribunal no puede tomar postura respecto del valor de determinarse por inversión, indemnización, pues debió ser tratado en el acto impugnado y que se revisan en su correspondiente vía.

74.2. Luego, verificó que el acto impugnado habría lesionado el principio de irretroactividad:

En la especie se observa que mediante Acuerdo No. 407-2013 la Subsecretaría de Acuicultura extingue la autorización a la accionante conferida en Acuerdo Ministerial 274 del 16 de diciembre de 2009, señalando que la decisión la toma en consideración del Decreto Ejecutivo 1208 del 26 de junio de 2012 emitido por la Presidencia de la República, esto es, para darle su cumplimiento. Así mismo, argumenta que la autorización estaría afectada por un vicio que se confirmaría por una Carta Temática elaborada por el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos (CLIRSEN) en el año 1984. Ésta carta temática, es de fecha anterior al Acuerdo 274 del 16 de diciembre de 2009 que otorga autorización para el ejercicio de actividad acuícola para cría y cultivo de camarón en una extensión de 1,572 hectáreas, sin embargo, el acto impugnado no tiene efectos retroactivos.

74.3. Además, hizo alusión a que la extinción de la concesión no se refiere en ningún momento a qué debería pasar con las inversiones en marcha:

De igual forma, si la extinción proviene a consecuencia de la decisión de la Presidencia de la República para entregar dichas tierras para sustentar la soberanía alimentaria y el buen vivir adjudicándose a las organizaciones sociales y campesinas calificadas por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, no se ha señalado la consecuencia de reconocimiento de la inversión hecha por el administrado.

74.4. Asimismo, sostuvo que no se respetó el debido proceso para las personas que gozaban de concesiones con base en actos administrativos favorables del Ejecutivo:

[N]o se realizó el proceso administrativo de la declaratoria de lesividad para el interés público mediante el Acuerdo Ministerial, o su declaratoria por Resolución del Ministerio competente y su derivación a procedimiento ordinario Contencioso Administrativo. 37) Se observa que la accionante se encontraba en explotación de dichas tierras con autorización e inversión derivada de la misma, constituyéndose a su favor un derecho subjetivo. De autos no se observa que se haya instaurado un expediente administrativo previo para la determinación de dicha indemnización (...).

- 74.5.** Además, señaló que la omisión de la clarificación de ciertos temas relevantes habría implicado una lesión del derecho a la seguridad jurídica producto del acto administrativo:

Por lo expuesto, el acto administrativo impugnado en acción constitucional en su contenido no cita haber seguido un procedimiento previo administrativo de oposición, ni determina cuál es su naturaleza, ni los efectos relativos a su naturaleza, ni discrimina las tierras altas o bajas afectadas, ni las que serían eventual materia de nueva adjudicación, provocando inseguridad jurídica.

- 74.6.** En consecuencia, concluyó que el acto administrativo impugnado lesionó varios derechos constitucionales:

Este Tribunal observa que la decisión de la extinción del acto administrativo no siguió el debido proceso y el acto como tal no fundamentó ni motivó debidamente la extinción, la parte afectada, afectando así el derecho subjetivo del administrado accionante en explotación.

- 75.** De lo antes transcrito se determina que, si bien la Corte Provincial, en lo formal, aclara que no le correspondía realizar un análisis de legalidad del acto administrativo impugnado, evidentemente lo hace cuando desarrolla las razones de extinción del referido acto, advirtiendo además que no se realizó la declaratoria de lesividad ni su respectiva derivación a la vía contenciosa administrativa. Inclusive, el voto de mayoría admite que se constituía un derecho subjetivo a favor de SOCCASA y realiza una valoración de los artículos 91, 92 y 93 del ERJAFE para fundamentar la declaratoria de vulneración de derechos. Esto, cuando era notorio que existían otras vías para impugnar el acuerdo ministerial 407-2013 y que el asunto controvertido era propio de la jurisdicción contenciosa.
- 76.** Ahora bien, para que se configure la desnaturalización de la acción de protección, no basta con constatar su improcedencia, es necesario verificar si la actuación judicial se apartó sustancialmente de los fines procesales y del objeto constitucional de esta garantía. Tal desviación, cuando no existe un margen razonable para justificar la procedencia de la acción, genera un daño estructural a la administración de justicia constitucional. En el caso concreto, la Corte constata que la pretensión se dirigía a impugnar la legitimidad del acuerdo ministerial así como, la solicitud de una

reparación patrimonial de 17 millones de dólares, con base en la propuesta de compraventa de 12 de diciembre de 2012. Así, la decisión de la Corte Provincial reactivó los efectos de una autorización administrativa para el ejercicio de actividades acuícolas por parte de SOCCASA, pese a que dicha autorización había sido extinguida por el acuerdo ministerial.

77. Esta decisión no solo desconoció la naturaleza del acto impugnado —que por sus aspectos técnicos debía ser debatido en sede contencioso administrativa—, sino que, conforme se desprende de los párrafos 6.1, 6.2 y los argumentos de las partes accionantes, además, afectó los derechos de terceros que no fueron parte de la resolución del recurso de apelación. Esto es particularmente relevante porque, de los antecedentes se desprende que el recurso de apelación fue resuelto cuatro años seis meses después de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, tiempo en que, según los argumentos de las partes se desarrollaron actividades productivas, sin que su posible impacto sea observado por la Corte Provincial.
78. Esta decisión quebrantó la finalidad de la acción de protección. Particularmente, la Corte Provincial aceptó una acción de protección y declaró la ilegitimidad del acuerdo ministerial que extinguió la autorización otorgada a SOCCASA para el ejercicio de la actividad acuícola de cría y cultivo de camarón. Por ello, al utilizarse la acción de protección como un mecanismo para invalidar un acto administrativo que tenía por efecto: i) extinguir una concesión acuícola y ii) obtener una pretensión patrimonial de 17 millones de dólares, se evidencia que se le otorgó a la acción de protección una dimensión netamente patrimonial que pretendía la declaración de un derecho. Aquello desvirtúa su finalidad y configura su desnaturalización.
79. Por lo anterior, no quedan dudas que la vía contencioso administrativa no solo era la adecuada y eficaz para resolver las pretensiones planteadas, sino también la vía necesaria para garantizar un debate completo sobre las posibles afectaciones entre el administrado y la administración pública en asuntos que comprometen la inversión realizada, la producción y el uso de tierras del Estado. Y, por tanto, el uso indebido de la acción de protección en este contexto no solo desnaturalizó su fin, sino que vulneró la seguridad jurídica y debilitó la confianza en el sistema de justicia constitucional.
80. Por las consideraciones expuestas, se concluye que el asunto debatido era de mera legalidad pues se refería a aspectos de análisis infraconstitucional y que existía una vía idónea en la justicia ordinaria. Al respecto, este caso adquiere una relevancia particular al requerir la intervención de la justicia ordinaria, en tanto constituye la vía técnica idónea para ejercer un control de legalidad. Ello resulta indispensable, pues del caso se desprende que se encontrarían comprometidos derechos derivados de concesiones

y adjudicaciones vinculadas a la producción del Estado ecuatoriano, así como la eventual responsabilidad administrativa que pudiera surgir del mismo. Por lo que, esta Corte observa que la sentencia impugnada, bajo un razonamiento de presunta vulneración de derechos, conoció y resolvió un asunto que por su naturaleza debió ser tratado en la vía judicial contencioso administrativa.

81. En tal sentido, se determina que las actuaciones de las autoridades judiciales de la Corte Provincial no cumplieron con el objeto de la acción de protección, toda vez que no se realiza un examen de un acto que genere una vulneración de derechos constitucionales. Aquello implicó una transgresión al artículo 88 de la Constitución que establece que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, así como los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC que establecen la improcedencia de la acción de protección cuando el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial y se pretende la declaración de un derecho, afectando la institución procesal de tal magnitud que provocó la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional.
82. En tal virtud, esta Corte declara la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, en razón de que la Corte Provincial actuó fuera de su competencia al desnaturalizar el objeto de la acción de protección al haberla empleado para fines ajenos a los fines previstos en el diseño constitucional de esta garantía jurisdiccional.
83. Al haber respondido afirmativamente al primer problema jurídico sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, de conformidad con lo indicado en el párrafo 62, no corresponde resolver el segundo ni tercer problema jurídico.

7. Reparación

84. La Constitución, en su artículo 86.3, establece que de existir una violación de derechos constitucionales se procederá a la reparación integral. Al respecto, esta Corte ha establecido, en varias ocasiones, que dicha reparación debe ser adecuada y acorde a las circunstancias de cada caso concreto.⁴⁶
85. Por lo general, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial. Sin embargo, en casos como el que se analiza, el ámbito decisorio del juez se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse porque la sentencia de esta Corte ya establece en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez que conozca el reenvío. En ese sentido, el reenvío deviene en

⁴⁶ CCE, sentencia 2533-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 96.

inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, “en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”.⁴⁷

86. Es así como, en el caso in examine, al haberse evidenciado la desnaturalización de la acción de protección, procede que este Organismo, como medida de reparación, declare improcedente la acción de protección de origen y, en consecuencia, se disponga el archivo del proceso.

8. Declaratoria jurisdiccional previa

87. La actuación del entonces juez Hugo Manuel González Alarcón y de la jueza Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, quienes emitieron el voto de mayoría en la sentencia impugnada y aceptaron la acción de protección, podría constituir una infracción gravísima por error inexcusable, toda vez que con ello se desnaturalizó la garantía jurisdiccional.
88. Con base en el artículo 109.2 del COFJ, esta Corte ha reconocido que, en la declaratoria jurisdiccional previa, corresponde determinar si la acción u omisión judicial constituye una falta gravísima de acuerdo con lo previsto en el COFJ, sin que el órgano jurisdiccional pueda realizar valoraciones sobre otros asuntos que deben ser determinados por el Consejo de la Judicatura, tales como el grado de responsabilidad, la gravedad de la conducta, la proporcionalidad de la sanción, el desempeño del funcionario judicial u otros asuntos extra procesales.⁴⁸
89. En consecuencia, esta Corte analizará su conducta a la luz de los principios constitucionales y legales que regulan el debido proceso, del artículo 109.7 del COFJ y del artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“**Reglamento**”).⁴⁹

8.1. Antecedentes de la declaratoria jurisdiccional previa

90. El 20 de octubre de 2025, el juez ponente, con base en el artículo 12 del Reglamento, requirió a las autoridades judiciales accionadas Hugo Manuel González Alarcón y

⁴⁷ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

⁴⁸ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 74; y, CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 179.

⁴⁹ Reglamento, artículo 14: “Resolución. - Al momento de dictar sentencia, resolución o auto de verificación, según corresponda, el órgano jurisdiccional competente se pronunciará de forma motivada respecto de la declaratoria jurisdiccional previa”.

Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo informes de descargo debidamente motivados sobre la posible existencia de dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia por sus actuaciones en el proceso 09111-2014-0134. En los escritos de 31 de octubre de 2025, las autoridades judiciales accionadas atendieron la disposición.

8.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa

91. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas y jueces que conocieron una garantía jurisdiccional en última instancia sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de conformidad con el segundo inciso del artículo 109.2 del COFJ y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento.
92. Por este motivo, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de las actuaciones de los jueces de la Sala que emitieron la sentencia de mayoría — Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo—, como autoridades que conocieron y resolvieron el recurso de apelación dentro del proceso de acción de protección 09111-2014-0134.

8.3. Fundamentos de los informes de descargo

93. Hugo Manuel González Alarcón, en su escrito, informa que ejerció funciones en calidad de juez de la Corte Provincial desde el 13 de mayo de 2013 hasta el 19 de diciembre de 2024. Se refiere a los antecedentes procesales del caso e indica que la motivación de la decisión analizó el “procedimiento para emitir el acto impugnado y la falta de motivación del mismo”. Alega que lo resuelto “mantuvo la discusión constitucional y lo delimitó a una decisión en material constitucional citando el artículo de la propia Constitución”. Considera que no se modificó lo solicitado en la demanda ni se desconocieron las competencias de las entidades involucradas, tampoco se habría desnaturalizado la acción de protección con medidas cautelares. Alega que lo resuelto “no ordenó el pago alguno por no corresponder a este tipo de acciones constitucionales”. Finalmente, solicita declarar la inexistencia de dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia.
94. Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, en lo principal, solicita considerar la sentencia impugnada “ya que la misma se encuentra ampliamente motivada y respondió a la realidad procesal”. Considera que “en ningún momento los jueces de mayoría han

causado daño al Estado ni a ninguna institución gubernamental y menos aún a algún ciudadano”. Solicita considerar “también como [suyo] el informe que presente (...) Hugo González”.

8.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable

95. Al identificarse que la actuación de los jueces Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo podría constituir error inexcusable porque se desnaturalizó la acción de protección, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Constituye un error inexcusable la actuación de los jueces de aceptar una acción de protección que se presentó con el fin de dejar sin efecto un acuerdo ministerial cuya pretensión era declarar su ilegitimidad, una reparación económica netamente patrimonial y sus efectos estaban estrictamente obligados a ser impugnados en la vía judicial ordinaria?
96. De conformidad con el artículo 109 del COFJ, el error inexcusable es una especie de error judicial. De forma general, el error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor “una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.⁵⁰ Ahora bien, para que un error judicial sea inexcusable, el artículo 109 del COFJ exige que este sea grave y dañino. La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Por su parte, el carácter dañino del error implica que este debe causar un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.⁵¹
97. El artículo 109.3 del COFJ prevé que, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos:
1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
 2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.

⁵⁰ COFJ. Artículo 32.

⁵¹ COFJ. “Art. 109.- [...] Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros”.

3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.

98. Por lo anterior, esta Corte en su jurisprudencia determinó que para declarar error inexcusable corresponde a la autoridad competente verificar tres elementos:

(1) un error judicial, es decir, una equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional;

(2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y,

(3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros.

99. En esa línea, para determinar si las conductas de los jueces se configuran como error inexcusable corresponde analizar si se verifican los elementos para su declaratoria.

i. ¿Existió error judicial?

100. Un error judicial es una equivocación inaceptable e incontestable en la aplicación de normas o en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional. Como quedó expuesto en los párrafos previos, las autoridades judiciales deben asegurar que las garantías jurisdiccionales cumplan con el objeto y finalidad para las que se crearon. Así, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y procede contra actuaciones y omisiones de autoridad no judicial, cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

101. En el caso bajo análisis, conforme se determinó en los párrafos 75, 76, 77, 78, 79 y 80 *ut supra*, las autoridades judiciales concluyeron que se vulneraron derechos constitucionales, sin analizar que las pretensiones alegadas por SOCCASA, cuestionaban la legitimidad del acuerdo ministerial que extinguió el derecho de concesión de SOCCASA de realizar actividades acuícolas, así como una reparación patrimonial de 17 millones de dólares, mediante un control de legalidad respecto a la motivación emitida en el acuerdo ministerial impugnado. Esto sin observar que la acción de protección no era la vía procedente para la declaratoria de un derecho, por no causar una genuina vulneración de derechos fundamentales, y en su lugar, contar con la vía judicial ordinaria para impugnar actos administrativos. Para llegar a esta conclusión, las autoridades judiciales accionadas no solo omitieron esta obligación, sino que, además, habrían realizado un control de legalidad en relación con el

procedimiento de emisión de acuerdos ministeriales conforme el ERJAFE.⁵²

102. De esta manera, las autoridades jurisdiccionales que emitieron la decisión de mayoría no cumplieron con sus obligaciones derivadas de la normativa que regula acción de protección. Por lo tanto, se determina que existió error en la aplicación de los artículos 88 de la Constitución y 39 y 40 de la LOGJCC, cuya equivocación implica que Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo se alejaron del objeto y finalidad de la acción de protección.
103. En análisis de esta Corte, la actuación de los jueces es inaceptable e incontestable. Es incontestable porque las autoridades judiciales tienen la obligación de evacuar cualquier incompatibilidad en relación con la procedencia de la acción de protección y al no hacerlo, se alejaron del objeto y finalidad de la misma, incurriendo en su desnaturalización. La conducta además es inaceptable porque, bajo ningún parámetro, las autoridades judiciales están habilitadas para declarar derechos de concesión o autorización para la producción acuícola a través de un análisis sobre la legitimidad o ilegalidad del acuerdo ministerial. Esto, porque al tratarse de asuntos estrictamente relacionados con la administración pública, la vía contencioso-administrativa cuenta con los elementos técnicos de la materia para atender con efectividad un control de legalidad frente a asuntos como la adjudicación de tierras para su producción. Debe subrayarse que lo que en realidad se somete a examen es un control de legalidad, aunque se presente bajo la apariencia de un análisis sobre una eventual vulneración de derechos constitucionales.
104. En consecuencia, la Corte verifica la existencia de error judicial en la aplicación de las normas que regulan la garantía de acción de protección por parte de los jueces Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo.

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

105. Para esta Corte, la desnaturalización en la que incurrieron los jueces constituye un error grave por cuanto su actuación no puede considerarse como una interpretación

⁵² Como se desprende del análisis de la sección 7, este caso no implica que las autoridades judiciales están estrictamente prohibidas de considerar normas infraconstitucionales al momento de evaluar garantías constitucionales como la acción de protección. Al contrario, la referencia al ERJAFE implica que, el caso revestía de una connotación técnica específica para la administración del Estado, en relación con la concesión y adjudicación de territorios para la producción de diferentes empresas y organizaciones. De ahí que el caso adquiere una especial connotación de ser tratada por la vía judicial técnica que con mayor eficacia atienda las pretensiones expuestas en la acción de protección de instancia.

razonable de los artículos 88 de la Constitución, 39 y 40 de la LOGJCC. No existe una razón válida para interpretar que a través de una acción de protección procede (i) realizar un control de legalidad respecto de acuerdos ministeriales que otorgan o retiran la adjudicación de tierras para la producción acuícola. Tampoco es razonable que una vulneración de derechos su sustente en las alegaciones sobre compromisos o convenios efectuados, por ejemplo, en el acta de acuerdo de 27 de agosto de 2013.

106. Este error judicial no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la acción de protección. No existe una norma que justifique la decisión de aceptar la acción de protección y la vulneración de derechos a SOCCASA. Por el contrario, como se ha expuesto, la pretensión de la acción de protección tenía por efecto: i) declarar el derecho de concesión acuícola y ii) obtener una pretensión patrimonial de 17 millones de dólares. Aquello evidencia que se le otorgó a la acción de protección una dimensión netamente patrimonial que pretendía la declaración de un derecho. De manera que, por su naturaleza y efectos, implicaba que la vía contencioso-administrativa no solo era adecuada y eficaz, sino también necesaria, al involucrar asuntos vinculados a la producción acuícola y al uso de tierras por parte de la administración pública. Además, se evidencia una potencial afectación directa en concesiones y decisiones que afectaban inversiones realizadas por otras personas jurídicas. En consecuencia, los jueces debían actuar de conformidad con las normas que regulan el objeto y finalidad de la acción de protección, esto es, negar la demanda por improcedente.
107. En definitiva, la Corte verifica que el error judicial en el que incurrieron los jueces es de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación jurídica válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la acción de protección. En consecuencia, se cumple el elemento (2) identificado en el párrafo 98 *ut supra* para que exista error inexcusable.

iii. Los errores judiciales ¿generaron un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros?

108. Esta Corte considera que el error judicial en el que incurrieron los jueces generó un daño grave y significativo al Estado, en específico, al Ministerio de Producción, y, a su vez, a la administración de justicia. Esto es así (i) porque se desnaturalizó la acción de protección y ello implicó que el Ministerio de Producción se abstenga de ejecutar proyectos en relación con las actividades productivas que son planificadas por el

Estado;⁵³ (ii) lo anterior implicó la potencial afectación a terceros que realizaron inversiones y las concesiones ejecutadas posterior al acuerdo ministerial impugnado en la acción de protección que, por el tiempo transcurrido, debía ser observado por la judicatura accionada y (iii) porque la desnaturalización de la acción subvierte los fines y objetivos de la acción de protección y con ello se afecta uno de los fines que persigue la administración de justicia en garantías jurisdiccionales: pronunciarse sobre la vulneración de derechos.

109. En definitiva, la Corte verifica que el error judicial ocasionó un daño significativo y grave al Estado y a la administración de justicia. De ahí que también se cumple el elemento (3), supuestos (3.1) y (3.2) identificado en el párrafo 74 *ut supra* para que exista error inexcusable.

8.5. Conclusión

110. Por todo lo analizado, las actuaciones de los jueces Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo cumplen los tres elementos previstos en el artículo 109.3 del COFJ para que se configure el error inexcusable. En consecuencia, la Corte Constitucional declara la existencia de error inexcusable por parte de Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, dentro del proceso de acción de protección 09111-2014-0134 y remite el expediente al Consejo de la Judicatura. En adición, tomando en cuenta que, del análisis efectuado, se identificó que los jueces que emitieron el voto de mayoría desnaturalizaron la acción de protección, corresponde oficiar a la Fiscalía General del Estado a fin de que investigue si tuvo lugar un posible delito de prevaricato.

9. Declaratoria de abuso del derecho

111. Como consecuencia de la conclusión anterior, atendiendo la práctica jurisdiccional de este Organismo, corresponde abordar la actuación de la procuración judicial que patrocinó la demanda de acción de protección. El artículo 23 de la LOGJCC prevé la declaratoria de abuso del derecho de los peticionarios o las abogadas y abogados que, entre otros supuestos, presenten acciones de garantías jurisdiccionales que desnaturalicen su objeto con el ánimo de causar daño.⁵⁴ En caso de verificarse esta

⁵³ Según se desprende del escrito presentado por SOCCASA, el predio incluso se encontraría en abandono, sin uso, siendo un espacio que, conforme se alega, estaría siendo empleado por grupos delictivos. Aquella alegación, implica que la intromisión de la justicia constitucional en asuntos estrictamente técnicos puede tener consecuencias en temas relacionados con producción del Estado ecuatoriano. De ahí se desprende también la gravedad al Estado, y, por tanto, se explica la importancia de que las judicaturas especializadas en lo contencioso administrativo conozcan las pretensiones que pretender declarar la ilegitimidad y la vulneración de derechos de sujetos individuales sobre acuerdos ministeriales con efectos individuales.

⁵⁴ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 170.

conducta, corresponde que el juez o jueza constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ y remita el expediente al Consejo de la Judicatura, a fin de que se realice la investigación e imponga las sanciones pertinentes.⁵⁵ Esto, sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal en la que incurrieren los abogados o peticionarios.⁵⁶

112. La acción de protección fue presentada el 6 de diciembre de 2013 por Fausto René Lasso Guevara en calidad de representante legal de SOCCASA. La demanda fue suscrita por los abogados Emilio Mackliff Elizalde y Hugo Fabricio Landívar Orellana. Conforme se desprende del párrafo 1, la pretensión de la acción de protección era que “se declare la ilegitimidad” del acuerdo ministerial 407-2013, de 24 de octubre de 2013, emitido por la Subsecretaría de Acuacultura, y se ordene el pago del valor convenido de diecisiete millones de dólares por la infraestructura y negocio en marcha de la camaronera, producto del acta de propuesta de compraventa suscrita con el entonces MAGAP el 12 de diciembre de 2012.
113. El abuso del derecho se configura cuando se presentan acciones constitucionales que desnaturalizan su objeto con el ánimo de causar daño. Esta Corte ha señalado que, por la naturaleza subjetiva de este requisito, no necesariamente debe demostrarse a través de una prueba directa, sino que debe probarse a través de una serie de indicios que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño.⁵⁷
114. En tal virtud, este Organismo advierte que, aun cuando los profesionales del derecho alegaron la vulneración de derechos constitucionales con ocasión de la emisión del acuerdo ministerial, en realidad la demanda de acción de protección pretendía que una autoridad judicial de garantías constitucionales se pronuncie sobre la legalidad de dicho acuerdo. La pretensión sobre el acto administrativo tuvo como consecuencia la suspensión de actividades de producción acuícola, afectando a terceros, y la administración del Estado en el uso de tierras, materias que, por su tecnicidad, exceden el objeto y la naturaleza de la acción de protección. Tal pretensión revela una intención de desplazar la competencia propia de las entidades administrativas especializadas en la regulación del uso de la tierra y la producción acuícola, generando un conflicto institucional y afectando derechos de terceros, concesiones vigentes e inversiones realizadas. Ello, sin reconocer que la vía contenciosa administrativa era la adecuada y eficaz para resolver este tipo de controversias, porque era la vía idónea para garantizar tanto la seguridad jurídica como la protección integral de los intereses en juego.

⁵⁵ COFJ, artículo 336.

⁵⁶ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 7.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 72.

- 115.** Esta actuación, en opinión de la Corte, contribuyó a la desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Por lo tanto, corresponde remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el procedimiento que corresponda en contra de los abogados que patrocinaron la demanda de acción de protección 09111-2014-0134. La Corte recuerda que, inicialmente, el proceso fue conocido por el Trigésimo Primer Juzgado de lo Civil y Mercantil de Guayaquil y signado con el número 09331-2013-0768 y luego con la numeración 09332-2014-3795. Esto, debido al nuevo modelo de gestión y conversión del juzgado en Unidad Judicial Civil.

10. 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** las acciones extraordinarias de protección 142-19-EP.
- 2. Declarar** que la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas de 13 de agosto de 2018 vulneró el derecho a la seguridad jurídica por desnaturalizar el fin y objeto de la acción de protección.
- 3. Disponer** como medidas de reparación:
 - 3.1. Dejar** sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas de 13 de agosto de 2018. Esta decisión implica que ninguna actuación realizada en la fase de ejecución y ningún acto emitido como consecuencia de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas subsisten.
 - 3.2. Archivar** la acción de protección.
- 4. Declarar** que Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, en calidad de jueces que emitieron el voto de mayoría en la acción de protección dentro del proceso número 09111-2014-0134, incurrieron en error inexcusable al desnaturalizar dicha acción conforme la explicación de la sección 8 de la presente sentencia.
- 5. Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento correspondiente y también a la

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

6. **Remitir** el expediente al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda en contra de los abogados que patrocinaron la demanda de acción de protección dentro del proceso objeto de esta sentencia, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC y con sujeción estricta a los derechos al debido proceso y a la defensa.
7. **Oficiar** a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación por el cometimiento de un posible delito de prevaricato en contra de Hugo Manuel González Alarcón y Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, en calidad de jueces que emitieron el voto de mayoría en la acción de protección dentro del proceso número 09111-2014-0134, por haber desnaturalizado dicha garantía jurisdiccional provocando daños a la administración de justicia y al Estado.
8. **Disponer** la devolución del proceso a la autoridad judicial de origen.
9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de noviembre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

014219EP-87053



Caso Nro. 0142-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 142-19-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito, D.M., 18 de diciembre de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 8 de diciembre de 2025. En atención a los recursos horizontales interpuestos respecto de la sentencia 142-19-EP/25, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de octubre de 2018, el Ministerio de Producción presentó una acción extraordinaria de protección (“**AEP 1 Ministerio de Producción**” o “**entidad accionante 1**”), en contra de la sentencia dictada el 13 de agosto de 2018 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) dentro del proceso número 09111-2014-0134.
2. El 9 de octubre de 2018, la Sociedad en Cuentas por Participación LANGOSTIORO-COODAESVIR (“**AEP 2 LANGOSTIORO-COODAESVIR**” o “**accionante 2**”) y COODAESVIR (“**AEP 3 COODAESVIR**” o “**accionante 3**”) presentaron, cada una por su parte, acciones extraordinarias de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial.
3. El 20 de noviembre de 2025, el Pleno de este Organismo emitió la sentencia 142-19-EP/25 (“**sentencia**”) y aceptó las acciones extraordinarias de protección presentadas. Dicha sentencia fue notificada el 27 y 28 de noviembre de 2025 a las partes procesales.
4. El 2 de diciembre de 2025, Hugo Manuel González, en calidad de ex juez de la Corte Provincial, solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia (“**solicitante 1**”). En la misma fecha, Fausto René Lasso Guevara, en calidad de gerente general de Sociedad Camaronera Cayancas S.A. SOCCASA (“**solicitante 2**”) solicitó la ampliación y aclaración de la sentencia. En la fecha antedicha, Shirley Aracelly Ronquillo Bermeo, en calidad de jueza de la Corte Provincial (“**solicitante 3**”) solicitó la ampliación y aclaración de la sentencia.
5. El 4 de diciembre de 2025, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández corrió traslado a las partes procesales para que, en el término de dos días, se pronuncien sobre los recursos horizontales interpuestos.
6. El 8 de diciembre de 2025, José Vinicio Quezada Vences, en calidad de defensor técnico de la Cooperativa de Producción Agropecuaria del Sur – COOPAS (“**COOPAS**”) presentó un escrito en atención al auto de 4 de diciembre de 2025.

2. Oportunidad

7. Los recursos de aclaración y ampliación se interpusieron el 2 de diciembre de 2025 y la sentencia se notificó a las partes procesales el 27 y 28 de noviembre de 2025. Por tanto, los escritos fueron interpuestos dentro del término de los tres días establecidos en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”).¹

3. Legitimación

8. De conformidad con el artículo 94 de la LOGJCC, los peticionarios cuentan con la legitimación para interponer recursos horizontales de la sentencia 142-19-EP/25. Esto se fundamenta en que el solicitante 2 tiene interés directo en la causa 142-19-EP al haber sido la parte accionante del proceso de origen. Por su parte los solicitantes 1 y 3 son las autoridades judiciales accionadas en la acción extraordinaria de protección.

4. Fundamentos de la petición

9. El solicitante 1 requiere que “se aclare y amplíe cómo han sido valorados los descargos en vuestra sentencia, en particular cuando el criterio de desnaturalización de la acción de protección corresponde al año 2019 y [su] decisión fue del año 2018” **[punto 1]**.
10. El solicitante 1 se refiere a la nota de pie 26 de la sentencia 142-19-EP/25 e indica que “el Tribunal en voto de mayoría”, dejó sin efecto el acuerdo ministerial 407-2013 de 24 de octubre de 2013 “para que se emita otro de manera motivada”. Señala que “el propio Ministerio demandado reconocía [sic] y no reconocía [sic] ‘derechos’, títulos habilitantes, propiedades, tierras altas y bajas para el uso acuícola [sic] camaronero, la existencia de reserva ecológica, que afectaba al accionante”. No obstante, expone que el Ministerio “al mismo tiempo asignaba las mismas tierras e inversión [sic] en marcha de la accionante SOCCASA a nuevos beneficiarios de títulos habilitantes”.
11. Por lo anterior, el solicitante 1 requiere que se aclare sobre la “eficacia de la vía constitucional ante la inminencia del desalojo y pérdida total de una nueva inversión de más de veinte años en productos perecibles como es la crianza y cultivo de camarón tomando en cuenta el tiempo”, sobre lo cual indica: “implica un proceso de legalidad, siento este punto relevante para en relación [sic] a la desnaturalización de la acción”.

¹ CRSPCCC, Suplemento del Registro Oficial 613, 22 de octubre 2015, “Art. 40.- Aclaración y/o ampliación.- De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno.”

En adición, solicita que se aclare y amplíe respecto “al Acuerdo Ministerial 497-2018 de 19 de diciembre de 2018 que expone dejó sin [sic] efecto el inicial Acuerdo Ministerial 407-2013 toda vez que fue la sentencia de segunda instancia la que lo resolvió” [punto 2].

12. El solicitante 2, en relación a que la vía contencioso-administrativa era el mecanismo adecuado y eficaz, se refiere a hechos de origen del proceso como: “SOCCASA contaba con una autorización administrativa expresa para el ejercicio de la actividad acuícola (...) cuyo título habilitante fue extinguido por el Acuerdo 407-2013”. Expone que la ejecución del Acuerdo implicaba “desalojo y paralización abrupta de las operaciones”, lo cual implicaría “la pérdida total de esos ciclos biológicos y del valor de la producción en curso”. Se refiere a su alegación sobre el empleo de “125 familias” por el desalojo y paralización de la actividad. Con base en lo anterior, considera que “la sola afirmación de que la vía contencioso-administrativa era ‘adecuada y eficaz’ resulta, (...), insuficientemente motivada” porque:

- 12.1. “No se explica de qué manera, en términos concretos, un proceso contencioso-administrativo – caracterizado por su duración y por la ausencia de efectos suspensivos automáticos de los actos impugnados– habría podido evitar en tiempo útil” sobre la mortalidad y pérdida total de la producción camaronera en curso en 45 días.

- 12.2. No se habría considerado la expulsión de SOCCASA del predio mediante desalojo con fuerza pública, así como tampoco el despido y liquidación masiva de las 125 familias que dependían de la actividad.

13. No se explicarían las medidas cautelares efectivas y rápidas que ofrece la jurisdicción contencioso-administrativa y que puedan equipararse, en la práctica, a la tutela urgente propia de la acción de protección.
14. Con base en lo anterior, solicita aclarar “cuáles son los criterios concretos que llevaron a esta Corte a concluir que, en el caso de SOCCASA (...), la vía contencioso-administrativa era un mecanismo ‘adecuado y eficaz’ para la protección urgente de los derechos afectados por el Acuerdo 407-2013” [punto 3].
15. El solicitante 2 se refiere a que, en la sentencia 141-14-EP/20, la “Corte sostuvo que no es admisible negar o rechazar una acción de protección exclusivamente por la sola existencia de la vía contencioso-administrativa para impugnar un acto administrativo, ya que ello vulneraría la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia”. De manera que, a su juicio, la sentencia 142-19-EP/25 no explica si se delimita o matiza el “alcance del precedente 141-14-EP/20”, si se distingue el caso de SOCCASA “por

alguna razón específica” o si la Corte se aparta de ese criterio, lo cual “exigiría una motivación reforzada”. Por ello, solicita aclarar “de qué manera la sentencia (...) 142-19-EP/25 se concilia con el criterio sentado en la sentencia (...) 141-14-EP/20” [punto 4].

16. También se refiere a que la “demanda de acción de protección se estructuró sobre la base de la alegación de violación de derechos constitucionales” y que no se identifican “hechos concretos que permitan distinguir una eventual equivocación jurídica o una interpretación discutible del sistema de garantías, de una conducta de mala fe con propósito deliberado de causar daño”. Por ello, solicita que se aclare “cuáles son los hechos o indicios concretos que permiten a esta Corte atribuir a los abogados patrocinadores de SOCCASA un ‘ánimo de causar daño’ en los términos del artículo 23 de la LOGJCC” [punto 5].
17. Asimismo, pide aclarar “si, a la luz del contenido completo de la demanda y de la audiencia de primera instancia, la acción de protección de SOCCASA perseguía exclusivamente una declaración de derecho de contenido patrimonial, o si también incorporaba pretensiones de tutela inmediata de derechos fundamentales” [punto 6].
18. Requiere “aclarar y precisar cuál es, en criterio de la Corte, la relación causal específica entre la presentación de la acción de protección y la suspensión de actividades de producción acuícola y afectación a terceros, indicando si se reconoce que la paralización y redistribución de la REMA obedecen primariamente a la ejecución del Acuerdo 407-2013 y actos administrativos subsiguientes” [punto 7].
19. Solicita aclarar “el alcance de la afirmación relativa a la imposibilidad de revisar hechos en acción extraordinaria de protección, y cómo se concilia esa limitación con la valoración de hechos concretos utilizada en la motivación de la sentencia 142-19-EP/25” [punto 8].
20. Requiere aclarar “si los criterios jurisprudenciales utilizados en la sentencia 142-19-EP/25 (...) son considerados aplicables retroactivamente a actuaciones judiciales y profesionales ocurridas en 2013, 2014 y 2018, esto es, antes de que tales estándares fueran construidos y consolidados por la propia Corte”. Agrega que “[d]e ser así”, solicita aclarar “cómo se garantiza el principio de seguridad jurídica, considerando que las actuaciones de SOCCASA y de sus abogados se produjeron bajo un marco jurisprudencial distinto, en un contexto fáctico excepcional” [punto 9].
21. Requiere que se aclaren “las razones por las cuales la acción de incumplimiento [145-23-IS] no ha sido resuelta, pese a involucrar exactamente las mismas acciones de protección que la propia sentencia 142-19-EP/25 reconoce como relacionadas con el

caso y cuyos fundamentos ahora se consideran desnaturalizados”. Considera que esto podría considerarse como “una validación implícita de esas decisiones y, en consecuencia, como un reconocimiento de que no existe desnaturalización en las demás acciones” [punto 10].

22. Expone que “la vía contencioso-administrativa ya no puede ser activada” y, por ende, solicita aclarar “cuál es la vía vigente, real y actualmente habilitada mediante la cual SOCCASA podría tutelar los derechos cuya vulneración fue alegada desde el año 2013” [punto 11].
23. Finalmente, solicita que, por medio de Secretaría General, se provea “el orden del día de la sesión” de 6 de febrero de 2025 “y el auto de la misma para conocer las razones por la cual no se resolvió la acción en dicha fecha”. Solicita, además, el orden del día y el audio de la sesión de 20 de noviembre de 2025 [punto 12].
24. La solicitante 3 pide ampliar la sentencia “indicando el motivo por el que no se consideró escuchar nuestros argumentos de manera oral” [punto 13]. Solicita además ampliar y aclarar “la procedencia de la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable y la disposición de que se oficie a la Fiscalía General del Estado para la investigación por el cometimiento de un posible delito de prevaricato” en consideración de “que en el año 2018 los jueces constitucionales no incurríamos [sic] en prevaricato” [punto 14].
25. La solicitante 3 se refiere al párrafo 103 de la sentencia y solicita aclararlo porque “el voto de mayoría no reconoció ningún derecho de concesión ni autorizó para la producción acuícola ni a la parte actora ni a ninguna persona que compareció a la acción de protección” [punto 15]. Además, solicita aclarar que siendo un caso complejo “el voto de mayoría no es inaceptable y la resolución de falta de motivación es un tema que pertenece a la justicia constitucional”. Finalmente, solicita “que se indique que no se comunicó a [su] persona cada alegación de las partes, especialmente de la que interpuso la acción extraordinaria de protección, así como no se [le] notificó el informe que se solicitó sobre la situación actual del asunto para ejercer [su] derecho (...) de impugnar y descargar cada alegación” [punto 16].

5. Consideraciones del Pleno

26. El artículo 440 de la Constitución prescribe que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En concordancia, el artículo 162 de la LOGJCC dispone que “[l]as sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

27. De conformidad con el artículo 253 del COGEP,² norma supletoria en materia constitucional, el recurso horizontal de ampliación sirve para suplir la omisión judicial en el tratamiento de algún punto que tuvo que ser objeto de la decisión. Por su parte, el recurso horizontal de aclaración tiene lugar cuando la sentencia es oscura. Sin embargo, en ningún caso, estos recursos pueden utilizarse para atender cuestionamientos que versen sobre la inconformidad con lo resuelto. Citando a la sentencia 1651-12-EP/20 párrafo 124.
28. Partiendo de lo anterior, a través del recurso de ampliación no se puede modificar una decisión, debido a que aquello podría vulnerar la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones de la Corte Constitucional.³
29. El punto 1 solicita aclarar el análisis sobre desnaturalización de la acción de protección que corresponde al 2019 cuando su decisión se tomó en 2018. Al respecto, esta Corte no encuentra un punto oscuro en la sentencia que haya sido identificado y que requiera aclararse, más allá de su inconformidad con el análisis de casos que han desnaturalizado la acción de protección, respaldado en la jurisprudencia de este Organismo por la gravedad que ocasiona al sistema de garantías jurisdiccionales.
30. En cuanto a los puntos 2, 3, 5, 6, 7, 11 y 15, en lo medular, los solicitantes piden aclarar y ampliar el criterio respecto a que la vía contenciosa administrativa era adecuada y eficaz para resolver el caso concreto. En su fundamentación tanto los solicitantes 1, 2 y 3 afirman que las decisiones del Ministerio de Producción reconocían “derechos”, como títulos habilitantes para ejercer actividades acuícolas, criterio empleado en la sentencia 142-19-EP/25 para explicar la improcedencia de la acción de protección por ser empleada para la declaración de derechos. Además, parte de su argumento expone que la vía contencioso-administrativa no era eficaz por el tiempo que toma en atender cuestiones urgentes e inmediatas.
31. Sobre esta solicitud, en los antecedentes procesales de la sentencia 142-19-EP/25, se expone con claridad que la sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Provincial tuvo lugar después de más de cuatro años y seis meses de la decisión en primera instancia que negó la acción de protección por improcedente. Así, esta Corte constata que la alegación en cuanto a que la acción de protección era una vía rápida y eficaz para reparar derechos se limita a la inconformidad con lo resuelto en la sentencia 142-19-EP/25, sin que exista un punto que aclarar al respecto. En atención al punto

² COGEP, artículo 252: “La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”.

³ CCE, sentencia 1654-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 124.

- 15, esta Corte encuentra que dicha solicitud se centra en la informalidad con el párrafo 103 de la sentencia la cual reconoce que las autoridades judiciales accionadas efectuaron un control de legalidad para resolver asuntos relacionados a la declaración de derechos de concesión y autorización para la producción acuícola. En adición, se recuerda que, a la Corte no le corresponde señalar con qué medios cuenta SOCCASA para reclamar las pretensiones que alega, pues sobre aquello no versó el problema jurídico planteado por esta Corte en la sentencia. Esto, en revisión del punto 11, solicitud que, en efecto, evidencia su inconformidad con lo resuelto por la Corte.
- 32.** El punto 4 solicita aclarar si la Corte se ha alejado del criterio expuesto en la sentencia 141-14-EP/20, el cual indicaría que “no es admisible negar o rechazar una acción de protección exclusivamente por la sola existencia de la vía contencioso-administrativa para impugnar un acto administrativo”. Al respecto, esta Corte no encuentra que la sentencia 142-19-EP/25 haya realizado una afirmación de tal manera. En efecto, la sentencia 142-19-EP/25, reconoce, en el caso concreto, “que la pretensión se dirigía a impugnar la legitimidad del acuerdo ministerial, así como, la solicitud de una reparación patrimonial de 17 millones de dólares, con base en la propuesta de compraventa de 12 de diciembre de 2012”.⁴ Es decir, la improcedencia desnaturalizante no se fundamentó exclusivamente en que la vía contencioso administrativa era adecuada y eficaz, sino que consideró las pretensiones, y las implicaciones que representó para la administración de justicia; lo cual se encuentra examinado de manera suficiente en la sentencia. En dicha consideración, la Corte no encuentra que este punto requiera aclaración.
- 33.** En cuanto al punto 8, se solicita aclarar la afirmación en cuanto a que en una acción extraordinaria de protección no es posible revisar los hechos que dieron origen al proceso y el alcance que tuvo en la sentencia 142-19-EP/25. Al respecto, esta Corte constata que la petición se trata de una inconformidad con el razonamiento planteado en la sentencia 142-19-EP/25, la cual abordó las justificaciones necesarias para conocer la procedencia de la garantía jurisdiccional objeto de la acción extraordinaria de protección con base en las pretensiones expuestas en la demanda y ante su desnaturalización.⁵
- 34.** El punto 9 solicita aclarar si los criterios de la sentencia 142-19-EP/25 “son considerados aplicables retroactivamente a actuaciones judiciales ocurridas en 2013, 2014 y 2018”. Pide considerar que las actuaciones de instancia se realizaron “bajo un marco jurisprudencial distinto”. Al respecto esta Corte constata que el decisorio 3 de la sentencia 142-19-EP/25 es claro en cuanto a los efectos que implica la declaratoria de vulneración a la seguridad jurídica por la desnaturalización de la acción de

⁴ CCE, sentencia 142-19-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 76.

⁵ CCE, sentencia 142-19-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 69.

protección en el caso concreto. Además, esta solicitud demuestra la inconformidad del solicitante 2 con la aplicación de los precedentes de la Corte Constitucional relativos a cuándo existe desnaturalización de la acción de protección. Por tanto, esta Corte no evidencia que exista un punto oscuro que requiera ser aclarado.

35. En el punto 10, el solicitante 2 solicita aclarar las razones por las cuales la causa 145-23-IS no ha sido resuelta y que aquello implicaría la ratificación de decisiones que serían, en igual medida, improcedentes al grado de desnaturalizar la acción de protección. Sin embargo, la Corte enfatiza en que la sentencia 142-19-EP/25 no tenía como objeto la revisión de las causas relacionadas con el proceso 145-23-IS. Por tanto, respecto de la sentencia 142-19-EP/25, aquella alegación no es un punto controvertido en la sentencia que requiera aclaración alguna.
36. En relación con el punto 12, la Corte constata que no existe oscuridad ni ambigüedad en el análisis de la acción extraordinaria de protección que justifique una aclaración. Esta Corte enfatiza en que el orden del día de las sesiones referidas es de acceso público y se encuentra disponible en la página web de este Organismo. Sin embargo, dicha petición resulta improcedente debido a que no se trata de un punto que requiera ser aclarado o ampliado en la sentencia 142-19-EP/25 en el presente recurso horizontal.
37. En el punto 13, la solicitante 3 pide ampliar la sentencia explicando los motivos por los cuales “no se consideró escuchar” sus argumentos en audiencia. Siendo este punto un aspecto de mera inconformidad con la facultad de la Corte de convocar a las partes a audiencia, no se identifica que dicha alegación requiera ser ampliada sobre lo resuelto en la sentencia 142-19-EP/25.⁶
38. El punto 14 solicita ampliar la sentencia explicando “la procedencia de declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable y la disposición de que se oficie a la Fiscalía General del Estado para la investigación por el cometimiento de un posible delito de prevaricato”, considerando que, en el año 2018, las autoridades judiciales que conocían garantías jurisdiccionales no incurrieran en prevaricato. Al respecto, esta Corte no encuentra un punto que no se haya abordado en la sentencia 142-19-EP/25 en relación con la amplia jurisprudencia de esta Corte sobre el posible cometimiento del delito de prevaricato al conocer garantías jurisdiccionales.⁷ Además, esta Corte enfatiza en que

⁶ El artículo 33 del CRSPCCC establece: “Art. 33.- Audiencias.- El Pleno de la Corte Constitucional, previo a expedir sus sentencias o dictámenes, para formar su mejor criterio, podrá convocar a audiencia cuando lo considere necesario. La misma facultad la tendrán las juezas o jueces sustanciadores, de forma previa a emitir el proyecto respectivo. (...)”.

⁷ En específico, en la sentencia 2231-22-JP/23, este Organismo determinó que la sentencia 141-18-SEP-CC no excluye la configuración del delito de prevaricato cuando las conductas consisten en actuar en contra de normas expresas. En consecuencia, la Corte en su amplia jurisprudencia ha fundamentado la procedencia

la sentencia 142-19-EP/25 no evaluó ni determinó si la conducta judicial configuró el delito de prevaricato, al ser una competencia exclusiva de la justicia ordinaria.

39. El punto 16 no expresa una solicitud de aclaración o ampliación implícita. En atención a su argumentación, esta Corte constata que se trata de la inconformidad respecto a la presentación de los informes de descargo sobre los argumentos expuestos en la acción extraordinaria de protección. Acerca de este punto, la Corte resalta que conforme se desprende del expediente constitucional, así como de la sentencia 142-19-EP/25 en sus párrafos 93 y 94, las autoridades judiciales fueron debidamente notificadas sobre el caso. Esto se verifica con la presentación de sus informes de descargo (ver en párrafos 40-42 de la sentencia). En consecuencia, esta Corte no constata que dicho argumento exponga de manera suficiente bases que requieran ser ampliadas o aclaradas en el marco del presente recurso horizontal.
40. En virtud del análisis expuesto, no se advierte un punto que requiera ser aclarado o ampliado, ya que lo planteado por los peticionarios evidencia su inconformidad con la decisión de la Corte.

6. Decisión

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

1. **Negar** las solicitudes de aclaración y ampliación presentadas.
2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.



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

Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

de oficiar a la Fiscalía General del Estado para que investigue eventuales actuaciones constitutivas de prevaricato toda vez que el COIP contempla dicho tipo penal desde su entrada en vigor y, por tanto, su aplicación es compatible con el marco normativo vigente a la época.

Razón: Siento por tal que, el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, el jueves 18 de diciembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 139-23-IS/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO 139-23-IS

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

SENTENCIA 139-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la Comisión de Tránsito del Ecuador, como entidad obligada, al no constatar un cumplimiento defectuoso.

1. Antecedentes procesales

1. El 21 de marzo de 2022, Gerardo Leonel Pozo Moreira (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador (“**Comisión**”) y la Procuraduría General del Estado, por la vulneración de sus derechos al debido proceso, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a una vida digna y a recibir una jubilación.¹
2. El 07 de abril de 2022, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San Jacinto de Yaguachi, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción² y

¹ Proceso 09318-2022-00009T. En su demanda, el actor señaló que ingresó a laborar en la Comisión el 10 de agosto de 1982, alcanzando el cargo de prefecto hasta que fue presionado a solicitar su baja de forma ilegal e injusta, a causa de una represalia del gobierno de turno tras haber participado en las marchas suscitadas durante el denominado “30S CTG”. Indicó que su solicitud de baja fue aceptada mediante oficio del 08 de octubre de 2010 y que por persecución política y a pesar de haber sido ratificada su condición de inocencia en 2021, fue denunciado por el delito de terrorismo y privado de su libertad el 25 de octubre de 2013 en la Penitenciaría del Litoral de Guayaquil. El actor precisó que fue privado de la libertad por tres años y absuelto con la ratificación de su inocencia. Consecuentemente, solicitó que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a una vida digna y a recibir una jubilación; se disponga una reparación integral económica y simbólica de los salarios dejados de percibir y aportaciones al IESS; se deje sin efecto el oficio de 08 de noviembre de 2010 que aceptó su solicitud de baja; se lo reintegre a su puesto de trabajo; se publique la sentencia en la página web de la Comisión; y la institución demandada le otorgue disculpas públicas.

² La Unidad Judicial, en particular, determinó: “Al haberse visto el accionante [obligado] a presentar su solicitud de baja, atormentado de los hechos sucedidos y tanta información expuesta en los medios de comunicación, es muy evidente que se le vulneró el derecho a tener una vida digna por todo el tiempo en que fue privado de su libertad, apresado, condenado y sin su fuente de ingresos, tiempo en el que debió dejar a su familia, sus compañeros de trabajo, su entorno en general, [...] [sic]”. Consecuentemente, dispuso las siguientes medidas de reparación: (i) dejar sin efecto el Oficio 188 DEJ CTG de 08 de octubre de 2010; (ii) el reintegro inmediato del actor a su lugar de trabajo, reconociéndole el grado, rango y antigüedad correspondientes; (iii) que la Comisión cancele al actor los valores correspondientes conforme lo establece el artículo 19 de la LOGJCC, y (iv) la publicación por 6 meses de la sentencia en la página web de la Comisión.

delegó la supervisión del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo (“DPE”). Frente a esta decisión, la Comisión interpuso recursos de aclaración y ampliación.³

3. El 19 de abril de 2022, la DPE notificó a la Unidad Judicial la providencia de Inicio de Trámite de Seguimiento de Sentencias, y solicitó que la Comisión remita un informe documentado respecto del cumplimiento integral de la sentencia.
4. El 24 de abril de 2022, la Comisión interpuso recurso de apelación, mismo que fue admitido por la Unidad Judicial en auto de 28 de abril de 2022.
5. Tras varios escritos del actor informando que no se habría dado fiel cumplimiento a lo ordenado en sentencia,⁴ el 04 de mayo de 2022, la DPE presentó un informe de seguimiento enunciando que la Comisión emitió dos acciones de personal para el reintegro del actor. Una, de fecha 18 de abril de 2022, al cargo de prefecto comandante (con la firma del actor)⁵ y, otra, de 22 de abril de 2022 (el actor se negó a firmar esta), al cargo de prefecto,⁶ siendo esta última la publicada en la Orden General del Cuerpo de Vigilancia⁷ y la que se ejecutó en la práctica. En este sentido, señaló que existía una discrepancia entre las partes respecto al cumplimiento de la medida de reintegro.⁸
6. En escrito de 11 de mayo de 2022, el actor informó a la Unidad Judicial que la Comisión habría dado cumplimiento parcial a la sentencia, al haber procedido a su reintegro como prefecto y no como prefecto comandante.⁹
7. El 30 de septiembre de 2022, la Comisión emitió una nueva acción de personal otorgándole al actor el cargo de prefecto comandante;¹⁰ y en fecha 04 de mayo de 2023, le encargó el cargo de Máxima Autoridad de la misma.¹¹

³ El 21 de abril de 2022, la Unidad Judicial negó el recurso de aclaración presentado por la Comisión por improcedente y amplió la parte resolutive de la sentencia de 07 de abril de 2022, agregando que, adicionalmente, se deja sin efecto la solicitud de baja presentada por el actor ante la institución.

⁴ Escritos de 25 y 28 de abril de 2022. A su vez, en escrito de 27 de abril de 2022, la Comisión notificó a la Unidad Judicial que, a su criterio, había dado fiel cumplimiento a la sentencia.

⁵ Acción de personal 02833-UATH-PSTH-2022.

⁶ Acción de personal 02855-UATH-PSTH-2022.

⁷ Publicada el 23 de abril de 2022 en la Orden General del Cuerpo de Vigilancia 27160.

⁸ De acuerdo con la DPE, el actor consideraba que la medida implicaba “[...] que se garantice su ascenso y que por lo tanto debería reintegrarse al cargo de prefecto comandante considerando que el ascenso es cada 4 años y que el accionante salió hace 12 años”. Mientras que, a criterio de la Comisión, el reintegro del actor debía tener lugar respetando el cargo que ocupaba al momento de su cese de funciones, esto es, de prefecto.

⁹ En escrito de la misma fecha, la Comisión enunció que había dado fiel cumplimiento de lo dispuesto en sentencia. En consecuencia, en escrito de 05 de octubre de 2022, adjuntó el Memorando CTE-DATH-2022-2608-M, a través del cual se ordenó la publicación de la orden de personal 02855-UATH-PSTH-2022 que reintegró al actor al cargo de prefecto.

¹⁰ Acción de personal 07481-UATH-PSTH-2022.

¹¹ Acción de personal 02697-UATH-PSTH-2023.

8. Mediante sentencia de mayoría de 23 de junio de 2023, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación y reformó la sentencia subida en grado.¹² Ante esta decisión, el actor interpuso recurso de ampliación, el cual fue rechazado por la Sala Provincial en auto de 04 de julio de 2023.
9. El 04 y 13 de julio de 2023, en atención a la sentencia de la Sala Provincial, la Comisión emitió las acciones de personal 04165-UATH-PSTH-2023 y 04205-UATH-PSTH-2023 en las que dio por terminada la designación del actor como Máxima Autoridad y lo volvió a restituir al cargo de prefecto.
10. El 10 y 14 de julio de 2023, el actor presentó escritos solicitando a la Unidad Judicial la modulación de las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia de segunda instancia.¹³ Dicha solicitud fue acogida favorablemente mediante auto de mandamiento de ejecución del 14 de julio de 2023.¹⁴
11. En fechas 17, 18, 19 y 20 de julio de 2023, la Comisión y la Procuraduría General del Estado solicitaron a la Unidad Judicial que deje sin efecto el auto de mandamiento de ejecución, de 14 de julio de 2023.¹⁵

¹² La Sala Provincial consideró que: el actor “no ha justificado por qué ha postergado la presentación de la acción de protección desde el año 2010 que ocurrieron los hechos [...] En consecuencia, como compensación económica se le concede las remuneraciones dejadas de percibir considerando la fecha de presentación de la demanda, esto es desde el 23 de marzo del 2022, hasta la fecha de su reintegro [...]”. Además, en cuanto al reconocimiento del grado y rango por la antigüedad que hipotéticamente hubiere alcanzado, estableció que: “no es posible reconocer derechos cuando se está en meras expectativas, ya que cuando el legitimado activo salió de la Institución tenía el grado de prefecto de la Comisión de Tránsito del Ecuador (Teniente Coronel) y en la actualidad si le reconocemos la antigüedad, le correspondería el grado y rango más alto, sin haber aprobado los cursos para ascenso y haber acreditado los méritos y requisitos necesarios de conformidad con los reglamentos y leyes que regulan estos procedimientos”.

¹³El actor solicitó que la Unidad Judicial: (i) disponga el pago por parte de la Comisión de las remuneraciones dejadas de percibir durante todo el tiempo transcurrido desde su salida de la Comisión, hasta la fecha en que fue restituido; y (ii) disponga que en su reintegro se considere como antigüedad todo el tiempo transcurrido desde su salida de la Comisión y se le designe en el grado de prefecto comandante.

¹⁴ La Unidad Judicial determinó: (i) que al actor le corresponde el grado de prefecto comandante, al deberse considerar como criterio de antigüedad todo el tiempo de servicio desde su ingreso a la institución hasta su reincorporación; y, (ii) que se dejen sin efecto las Acciones de Personal 04165 y 04205 de julio de 2023 por vulnerar los derechos del actor, disponiéndose que su cargo como prefecto comandante se mantenga, hasta que según la normativa aplicable, se designe la máxima autoridad respectiva.

¹⁵ Paralelamente, en escritos de 17, 18 y 20 de julio de 2023, dirigidos a la Sala Provincial, la Comisión y la Procuraduría General de Estado informaron que – a su juicio – la Unidad Judicial reformó la sentencia de segunda instancia en contra de la ley y vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Comisión. En auto de 20 de julio de 2023, la Corte Provincial indicó que: “este tribunal de impugnación, por carecer de competencia se ve impedido de atender las peticiones formuladas por los comparecientes, quienes podrán ejercer las acciones que consideren pertinentes en caso de considerar la existencia de la desnaturalización de una garantía jurisdiccional que fue resuelta en voto de mayoría [...]”.

12. Paralelamente, el 19 de julio de 2023, la DPE emitió un informe en el que advirtió que la postura de la Comisión frente al auto del 14 de julio de 2023 implica su no ejecución, pues dicha entidad considera que dicho auto es “inconstitucional e inejecutable”.
13. El 21 de julio de 2023, el actor señaló a la Unidad Judicial que la Comisión no había dado cumplimiento a lo dispuesto en el auto de mandamiento de ejecución, de 14 de julio de 2023.¹⁶
14. El 28 de julio de 2023, la DPE presentó un informe de seguimiento en el que indicó que la Comisión se encontraba a la espera de una respuesta a sus solicitudes de revocatoria del auto de 14 de julio de 2023, como condición de cumplimiento de este.
15. El 01 y el 04 de agosto de 2023, nuevamente, la Comisión presentó escritos en los que solicitó que la Unidad Judicial deje sin efecto el auto de 14 de julio de 2023, alegando la errónea aplicación del artículo 21 de la LOGJCC.
16. El 02 de agosto de 2023, el actor presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia. Por sorteo electrónico automático de 07 de agosto de 2023, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.¹⁷ No obstante, en escrito de 07 de febrero de 2024 el actor desistió de la acción. Dicho desistimiento fue aceptado en auto dictado el 23 de febrero de 2023 por el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional, compuesto por la exjueza constitucional Daniela Salazar Marín, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado.
17. El 04 de agosto de 2023, la Comisión presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por la Unidad Judicial el 14 de julio de 2023. Por sorteo electrónico automático de 04 de septiembre de 2023, le correspondió el conocimiento de la acción al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.¹⁸ En auto de 10 de noviembre de 2023, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional, compuesto por la exjueza constitucional Daniela Salazar Marín, el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, inadmitió a trámite la acción.

¹⁶ Mediante auto de 25 de julio de 2023, la Unidad Judicial dispuso: (i) que la Comisión cumpla con lo ordenado en auto de 14 de julio de 2023, por tratarse de un mandato de ejecución; y (ii) delegar a la DPE la supervisión de su cumplimiento.

¹⁷ Proceso signado con el número 2010-23-EP. En su demanda, el actor anunció que la sentencia de la Corte Provincial de 23 de junio de 2023 vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de defensa y motivación; a una reparación integral; de especial protección a personas con condición de doble vulnerabilidad; y a la igualdad y no discriminación.

¹⁸ Proceso signado con el número 2236-23-EP. En su demanda, la Comisión arguyó que el mandamiento de ejecución de la Unidad Judicial vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica.

18. En escrito de 14 de agosto de 2023, el actor solicitó a la Unidad Judicial la interposición de una multa al Director de Talento Humano, Director de Asesoría Jurídica y Director Ejecutivo de la Comisión por el incumplimiento del mandamiento de ejecución.¹⁹
19. El 22 de agosto de 2023, la DPE presentó un informe de seguimiento, en el cual señaló que: “existiría otra sentencia emitida el 28 de noviembre de 2022 que ordena la reincorporación con el cargo de máxima autoridad del Cuerpo de vigilante de la CTE al Sr. ARMANDO BOLÍVAR FREIRE VELEZ, medida de reparación ordenada dentro de la Acción de Protección No. 09318-2022-00716”.²⁰
20. El 28 de agosto de 2023, la Comisión presentó ante la Unidad Judicial una acción de incumplimiento por ejecución defectuosa de la sentencia emitida por la Sala Provincial el 23 de junio de 2023.
21. Mediante escritos de 11, 13, 20 y 21 de septiembre de 2023, el actor requirió que la Unidad Judicial: (i) exija a la Comisión el cumplimiento del auto de mandamiento de ejecución; (ii) imponga multas diarias al Director de Talento Humano y al Director de Asesoría Jurídica como medida de “constricción psicológica”; (iii) oficie a la DPE para que remita un nuevo informe de seguimiento; y (iv) rechace la solicitud de la Comisión de retrotraer el proceso a la etapa de modulación de medidas de reparación.
22. En auto de 26 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial resolvió que las alegaciones de la Comisión en la demanda de acción de incumplimiento, “corresponden más bien a una acción extraordinaria de protección y no a una acción de incumplimiento, cuya finalidad es la ejecución de medidas ordenadas en sentencias y resoluciones constitucionales, [...]”; por lo cual se colige que remitir la presente causa a la Corte Constitucional del Ecuador deviene en improcedente”.
23. El 02 de octubre de 2023, la Comisión (“**entidad accionante**”) presentó ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento por ejecución defectuosa de la sentencia emitida por la Sala Provincial el 23 de junio de 2023. Por sorteo electrónico automático de 03 de octubre de 2023, le correspondió el conocimiento de la misma a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

¹⁹ En auto de 24 de agosto de 2023, la Unidad Judicial impuso una multa de US\$ 3.400 al Director Ejecutivo de la Comisión.

²⁰ En auto de 26 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial dispuso que la Comisión remita una copia de la acción de personal de Armando Bolívar Freire Vélez, por cuanto fue ordenada su designación como máxima autoridad de la institución. La solicitud fue contestada por la Comisión en escrito de 06 de noviembre de 2023, en el que adjuntó la sentencia de segunda instancia de la acción de protección 09318-2022-00716. En la mencionada sentencia, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción presentada por Armando Bolívar Freire Vélez. Por tal motivo, no existió la necesidad de reintegrarlo a la Comisión.

24. Mediante auto de 16 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial advirtió a la entidad accionante que, en caso de reiterar el incumplimiento del mandamiento de ejecución, se encuentra facultada para imponer las sanciones previstas en el artículo 86, numeral 4, de la Constitución de la República del Ecuador. Frente a dicha resolución, el 21 de noviembre de 2023, el actor solicitó al juez de primera instancia que ordene y oficie al Director de Talento Humano de la Comisión para que, en el plazo de 24 horas, cumpla con lo dispuesto.²¹
25. El 05 de enero y 09 de febrero de 2024, el actor presentó escritos solicitando que, debido al incumplimiento del mandamiento de ejecución y habiendo transcurrido el plazo de 24 horas, la Unidad Judicial imponga una multa al Asesor Jurídico y al Director de Talento Humano de la Comisión.
26. Mediante auto de 22 de febrero de 2024, la Unidad Judicial acogió las solicitudes del actor y dispuso, como medidas para garantizar el cumplimiento del mandamiento de ejecución: (i) imponer una multa diaria de US\$ 460,00 al Director Ejecutivo de la Comisión; (ii) prevenir al Director Ejecutivo de la Comisión que, en caso de no cumplir con el mandamiento de ejecución en el término de 62 horas, se remitirían los antecedentes a la Fiscalía General del Estado.²²
27. El 01 de marzo de 2024, el actor insistió en el incumplimiento por parte de la entidad accionante.
28. El 08 de mayo de 2024, la DPE presentó un informe de seguimiento, en el que indicó que la Comisión sostuvo que el auto de mandamiento de ejecución “se contrapone a la sentencia de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas y que en último de los casos corresponde a la CTE otorgar el cargo de prefecto comandante, más no de máxima autoridad” [sic].
29. En escritos de 28 de mayo, 5 y 11 de junio, y 24 de julio de 2024, el actor insistió en el incumplimiento, por parte de la entidad accionante, de las medidas de reparación dispuestas en el mandamiento de ejecución.
30. El 24 de octubre de 2024, la DPE presentó un informe de seguimiento, en el que indicó que la Comisión no ha dado respuesta a sus requerimientos de información sobre el cumplimiento del mandamiento de ejecución.

²¹ En auto de 22 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial amplió su auto de 16 de noviembre de 2023, ordenando lo solicitado.

²² El 13 de marzo de 2024, habiendo transcurrido el termino prescrito, la Unidad Judicial ordenó que se remita un oficio a la Fiscalía Provincial del Guayas para que inicie las investigaciones en referencia al incumplimiento del mandamiento de ejecución.

31. El 07, 22 y 28 de noviembre de 2024, así como el 1 y 28 de mayo de 2025, el actor presentó escritos en los que alegó el incumplimiento de las medidas de reparación, y solicitó la entrega de copias del proceso para la tramitación de un juicio verbal sumario ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Guayas.
32. Mediante auto de 11 de junio de 2025, la Unidad judicial confirió las copias solicitadas y remitió la causa al archivo pasivo al considerar que no existe nada más que proveer.
33. El 30 de octubre de 2025, el actor informó a la Unidad Judicial que, en auto de 03 de octubre de 2025, el Sexto Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, cuantificó el monto de la reparación económica y le remitió el proceso para que continúe con su ejecución.²³ Consecuentemente, solicitó que el juez ejecutor disponga el pago de la reparación económica cuantificada.
34. En atención al orden cronológico, mediante auto del 10 de septiembre de 2025, la jueza ponente de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa y solicitó a la Unidad Judicial remitir un informe de cumplimiento actualizado.²⁴ Adicionalmente, requirió que la Unidad Judicial y la Corte Provincial remitan sus expedientes, lo cual fue atendido por dichas judicaturas el 19 de septiembre de 2025.

2. Competencia

35. En el numeral 9 del artículo 436 de la CRE y los artículos 162-165 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

36. La decisión cuya defectuosa ejecución se discute es la sentencia de 23 de junio de 2023, emitida por la Corte Provincial, que reformó parcialmente la sentencia subida en grado de 07 de abril de 2022. Dentro de la misma, la Corte Provincial dispuso como medida de reparación:

²³ Proceso 09802-2025-01388. En su auto, el Tribunal Contencioso Administrativo dispuso: "1.- DETERMINAR en: 1,177.24 (MIL CIENTO SETENTA Y SIETE DÓLARES CON VEINTICUATRO CENTAVOS), el monto que la institución accionada debe pagar al accionante GERARDO LEONEL POZO MOREIRA, por concepto de reparación económica objeto de la presente causa; la entidad accionada pagará a la Perito, el valor de \$ 470 (CUATROCIENTOS SETENTA DÓLARES) por concepto de honorarios de la Perito, conforme lo ordenado por el Tribunal en auto de 22 de julio de 2025".

²⁴ La jueza ponente solicitó que la Unidad Judicial precise si persiste el incumplimiento por parte de la Comisión y detalle cada una de las acciones que haya entablado para exigir el cumplimiento. La Unidad Judicial remitió su informe en escrito de 19 de septiembre de 2025.

- 3.- Se dispone el reintegro inmediato del legitimado activo GERARDO LEONEL POZO MOREIRA a su lugar de trabajo, al puesto que venía desempeñando, con el sueldo que estaba percibiendo, en el mismo grado, rango, y antigüedad jerárquica que ostentaba al momento de su salida de la Comisión de Tránsito del Ecuador, disponiendo, que dentro de un año el legitimado activo haga los cursos para acenso y obtener el grado y rango que le corresponde.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la entidad accionante

37. En su demanda de 02 de octubre de 2023, la entidad accionante señaló que la sentencia de segunda instancia fue ejecutada defectuosamente, toda vez que la Unidad Judicial, mediante el mandamiento de ejecución, reformó las medidas de reparación dispuestas por el tribunal superior.
38. Indica que la Corte Provincial reformó la sentencia de primera instancia, resolviendo que, como medida de reparación, el actor sea ubicado en el grado, rango y antigüedad que mantenía al momento del cese de funciones. Al haber sido dispuesta esta medida en una sentencia que goza de irreversibilidad e inmutabilidad, observa que la modulación realizada por la Unidad Judicial es arbitraria e improcedente.
39. En esta línea, arguye que el artículo 21 de la LOGJCC prevé una única excepción al principio de inmutabilidad: que exista una casual de inejecutabilidad fáctica o jurídica que permita al juez executor evaluar el impacto de las medidas y modificarlas. Sin embargo, enuncia que dicha excepción no era aplicable en el caso de estudio, dado que la medida dispuesta por la Corte Provincial “ni siquiera fue objeto del mínimo intento de cumplimiento” y la Unidad Judicial tampoco se pronunció en el mandamiento de ejecución sobre “la inejecutabilidad fáctica o jurídica de las medidas dispuestas en sentencia de segunda instancia (...)”.
40. Adicionalmente, apunta que el artículo 21 de la LOGJCC únicamente permite la modulación de medidas de reparación:

respecto de las víctimas que ya han sido identificadas en la sentencia, mas no que se incluyan nuevas declaraciones de vulneración de derechos como ocurre en el caso de estudio, ya que, al dejar insubsistentes dos (2) actos administrativos posteriores que no fueron objeto de impugnación en la demanda inicial de garantía, y mucho menos de sentencia de mérito, vuelve improcedente y arbitrario, las medidas de ejecución dispuestas en fase de ejecución a través de las cuales, desconoce la ubicación del accionante en el grado y rango dispuesto por la Sala, y condiciona su encargo como máxima autoridad, lo cual corresponde a una autoridad nominadora, (...)

41. Argumenta que, durante la fase de ejecución, solo le correspondía a la Unidad Judicial verificar si las medidas dispuestas en la sentencia de segunda instancia habían sido cumplidas y, posteriormente, ordenar el archivo. Por tal motivo, al haber modificado la parte resolutive de un tribunal superior – por fuera de las posibilidades interpretativas o consideraciones fácticas generalmente reconocidas como razonables y aceptables –, la Unidad Judicial incurrió en la figura de error inexcusable.

4.2. De la judicatura accionada

42. Mediante informe, recibido en este Organismo el 19 de septiembre de 2025, la jueza Deida Narciza Verdezoto Gaibor señala los antecedentes procesales del caso e indica que, toda vez que la Sala de Admisión de la Corte dentro de la acción extraordinaria de protección 2236-23-EP, no vislumbró la existencia de gravamen irreparable o desnaturalización alguna de la acción de protección por el auto de 14 de julio de 2023, la modulación de las medidas de reparación integral es una decisión judicial ejecutoriada. Advierte que no puede desconocerse el objeto y alcance de la acción de incumplimiento de sentencias, pues, la Comisión con sus pretensiones aspira desconocer la firmeza del auto de modulación de reparación integral, reabriendo nuevamente la *litis*, lo cual no es propio de la garantía jurisdiccional.
43. La jueza indica que, con la finalidad de resolver el pedido de modulación de la reparación integral por parte del actor, constató que conforme el artículo 21 de la LOGJCC, le asiste la competencia para evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares, y, de ser necesario, modificarlas. De esta manera, advierte que, en el auto de 14 de julio de 2023, aclaró “expresamente” que no puede atender el pedido del actor de reforma de la compensación económica, pues, aquello implicaría contrariar “el mandato del superior”. Sin embargo, señala que, respecto a la medida de reintegro al puesto de trabajo:

[...] dispuso que la Comisión de Tránsito del Guayas cumpla con la medida de reparación integral conforme al ordenamiento jurídico actualmente vigente. La medida de reparación inicialmente dispuesta era de imposible cumplimiento por cuanto el puesto de teniente coronel ya no existe conforme al COESCOP y porque los ascensos no se realizan mediante cursos sino por antigüedad en el cargo.

44. Además, menciona que dejó sin efecto las Acciones de Personal 04165-UATH-PSTH-2023 (dio por terminada la designación del actor al cargo de máxima autoridad del nivel directivo del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión) y 04205-UATH-PSTH-2023 (dispuso el reintegro del actor a la Comisión en el cargo de prefecto), toda vez que estas constituyeron una ejecución defectuosa de la sentencia.
45. Precisa que entre las medidas que adoptó para exigir el cumplimiento de la sentencia:
- (i) dictó un auto por incumplimiento de mandamiento de ejecución, (ii) ordenó una

multa compulsiva y progresiva diaria, (iii) previno que de persistir el desacato se configuraría el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente previsto en el artículo 282 del COIP. No obstante, menciona que del expediente procesal no se observa que la Comisión haya dado cumplimiento a lo dispuesto en el auto de 14 de julio de 2023.

46. Finalmente, aclara que la modulación de reparación integral es un acto judicial en firme y válido, por lo que el momento procesal oportuno para el análisis de un supuesto error inexcusable fue en el marco del proceso 2236-23-EP.²⁵ Adicionalmente, observa que no se configuran los elementos normativos necesarios para la existencia de un error inexcusable, pues: (i) actuó con competencia bajo el artículo 21 de la LOGJCC; (ii) no declaró nuevas vulneraciones de derechos, destinatarios de las reparaciones o medidas de reparación integral, sino que respetó el fondo y espíritu del fallo; (iii) no existe un error evidente en la aplicación de la Constitución de la República y la ley, sino “un legítimo criterio interpretativo generado a partir de la jurisprudencia constitucional y los hechos del caso concreto”; (iv) no existe daño grave alguno ocasionado a la institución accionante, pues esta se mantiene en incumplimiento de lo resuelto.

4.3. De Gerardo Leonel Pozo Moreira

47. En su escrito, presentado el 18 de septiembre de 2025, el actor señala que la Unidad Judicial contaba con la posibilidad y, sobre todo, la obligación de evaluar y modular las medidas de reparación integral para tutelar adecuadamente sus derechos constitucionales vulnerados.
48. Enuncia que la Corte Provincial preconibió erróneamente que existían cursos necesarios para completar su homologación al grado y rango de prefecto comandante. Narra que con la entrada en vigor del COESCOP, la estructura de los cargos de la Comisión, establecida por la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Guayas (“**Ley de Personal de la Comisión**”), debió ser modificada y los grados establecidos por esta, homologados. Así, menciona que el 29 de junio de 2023, seis días después de la emisión la sentencia del recurso de apelación, la entidad accionante finalmente estableció que el criterio jurídico para dicha homologación se basaría estrictamente en los años de servicio institucional.²⁶ Por ello, concluye que no

²⁵ Ver, párr. 17 *ut supra*. Acción extraordinaria de protección presentada por la Comisión en contra del mandamiento de ejecución de 14 de julio de 2023, arguyendo la vulneración de su derecho constitucional a la seguridad jurídica. En auto de 10 de noviembre de 2023, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional, inadmitió a trámite la acción.

²⁶ Dirección de Administración de Talento Humano de la Comisión, Análisis para la Clasificación en los Grados del Nivel Directivo y Nivel Técnico Operativo, 29 de junio de 2013: “REESTRUCTURACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN 2023.- El nivel Jerarquía, Mando, Grado y Antigüedad del personal del Cuerpo de

se necesitarían cursos para ascender para quienes hayan obtenido cargos bajo la Ley de Personal de la Comisión; y la Corte Provincial habría emitido una medida de reparación incompatible con la realidad institucional de la Comisión.

49. Indica que dicha reparación exacerba la violación de sus derechos, es una barrera adicional “arbitraria”, y constituye un trato discriminatorio al obligarle a realizar cursos adicionales que ningún otro funcionario de la Comisión debería realizar para ascender de conformidad con el COESOP.
50. Finalmente, recalca que más allá de los reproches de la entidad accionante, esta no ha cumplido de mala fe con el auto de 14 de julio de 2023 ni con la sentencia de segundo nivel. Aquello, toda vez que durante años se ha negado a que el actor realice los cursos señalados por la Corte Provincial, señalando que estos no existen, y se ha resistido a cumplir la reparación ordenada utilizando escritos para dilatar la ejecución.

5. Consideraciones previas

51. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de este Organismo para su procedencia.²⁷
52. Esta acción de incumplimiento se ha presentado (i) por parte de la entidad obligada y (ii) directamente ante esta Corte. Por tanto, se analizará su presentación en estas condiciones, a través del siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La entidad accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC y la sentencia 98-21-IS/24 para presentar una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional y requerir la remisión del expediente?

53. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la entidad obligada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,²⁸ en concordancia con el

Vigilancia de CTE, se establece vinculando estrictamente con los Años. de Servicio Institucional en los términos que establece el Acuerdo No. 035-2020”.

²⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, con base en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

²⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma, regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, lo cual no es pertinente en el caso concreto.

artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) y la sentencia 98-21-IS/24,²⁹ pudiéndose sintetizar de la siguiente manera:

- 53.1. Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia:** el obligado por la sentencia debe plantear ante el juez executor la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.
- 53.2. Requerimiento:** el sujeto obligado debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 53.3. Plazo razonable:** el requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional.
- 53.4. Negativa expresa o tácita del juez executor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 54.** De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a los jueces de instancia que conocieron la garantía.³⁰ Consecuentemente, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC – para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
- 55.** Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del juez de instancia al que le correspondería la ejecución de la decisión.
- 56.** En el presente caso, la Corte verifica que sí se cumplieron los referidos requisitos para ejercer esta acción de incumplimiento, pues (i) la entidad accionante planteó ante la Unidad Judicial la defectuosa ejecución de la decisión;³¹ (ii) solicitó que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe motivado, por considerar

²⁹ CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 54.

³⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

³¹ Unidad Judicial, Expediente 09318-2022-00009T, f. 622, escrito de la entidad accionante de 17 de julio de 2023, párr. 11 *ut supra*; f. 636, escrito de la entidad accionante de 18 de julio de 2023, párr. 11 *ut supra*; f. 648, escrito de la entidad accionante de 19 de julio de 2023, párr. 11 *ut supra*.

que realizó una reforma de las medidas de reparación dictadas en la decisión;³² (iii) transcurrió un tiempo razonable para que esta resolviera la alegación de defectuosa ejecución, previo a la solicitud de remisión de la causa a la Corte Constitucional;³³ y (iv) la autoridad judicial ejecutora negó expresamente el requerimiento de remisión del expediente e informe.³⁴

57. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corte³⁵ ha establecido que, si existe un auto de archivo y una falta de impugnación de esta decisión por cualquiera de las partes procesales, tampoco, le corresponde a este Organismo verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia.
58. Del expediente judicial, como se señaló previamente, se desprende que el 28 de agosto de 2023, la Comisión presentó una acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial, que no fue remitida a este Organismo, según esta judicatura, por improcedente. Posterior a ello, el 02 de octubre de 2023, la misma entidad presentó directamente ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento y el 11 de junio de 2025, la Unidad Judicial emitió el auto de archivo de la causa. Dicho auto de archivo tuvo lugar después de que la autoridad ejecutora entregara al actor copias del proceso.
59. Es decir, la Comisión presentó la acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial y directamente ante este Organismo, previo a ser notificada y conocer: (i) del requerimiento del actor de copias del proceso y (ii) de la emisión del auto de archivo; motivo por el cual no es aplicable el precedente contenido en las sentencias 55-18-IS/23, 60-19-IS/23 y 80-23-IS/24³⁶ y referido en el párrafo 57 *ut supra*. Así las cosas, resulta pertinente continuar el análisis sobre el fondo de la presente acción.

³² Unidad Judicial, Expediente 09318-2022-00009T, fs. 751-771, escrito de la entidad accionante de 28 de agosto de 2023, párr. 20 *ut supra*.

³³ El 17 de julio de 2023, Expediente 09318-2022-00009T, f. 622, párr. 11 *ut supra*, la Comisión envió su primer escrito indicando la defectuosa ejecución de la sentencia y el 28 de agosto de 2023, Expediente 09318-2022-00009T, fs. 751-771, párr. 20 *ut supra*, solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional. Por lo tanto, la Unidad Judicial contó con el tiempo razonable para pronunciarse sobre las alegaciones de la entidad accionante.

³⁴ Ante la demanda de acción de incumplimiento presentada por la entidad accionante el 28 de agosto de 2023, en auto de 26 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial determinó que las alegaciones de la Comisión “corresponden más bien a una acción extraordinaria de protección y no a una acción de incumplimiento, bien a una acción extraordinaria de protección y no a una acción de incumplimiento, cuya finalidad es la ejecución de medidas ordenadas en sentencias y resoluciones constitucionales,...; por lo cual se colige que remitir la presente causa a la Corte Constitucional del Ecuador deviene en improcedente”. (Expediente 09318-2022-00009T, fs.815-816, párr. 22 *ut supra*).

³⁵ CCE, sentencia 60-19-IS/23 y acumulados, 26 de abril de 2023, párrs. 27-29; sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párrs. 17-19 y sentencia 80-23-IS/24, 01 de agosto de 2024, párr. 35.

³⁶ Por ejemplo, ver, CCE, sentencia 179-22-IS/24, 21 de marzo de 2024, párrs. 24-26.

6. Planteamiento del problema jurídico

60. La sentencia cuya defectuosa ejecución se discute (*i.e.* sentencia emitida por la Corte Provincial) estableció la siguiente medida de reparación:

60.1. Disponer “el reintegro inmediato del legitimado activo GERARDO LEONEL POZO MOREIRA a su lugar de trabajo, al puesto que venía desempeñando, con el sueldo que estaba percibiendo, en el mismo grado, rango, y antigüedad jerárquica que ostentaba al momento de su salida de la Comisión de Transito del Ecuador, disponiendo, que dentro de un año el legitimado activo haga los cursos para acenso y obtener el grado y rango que le corresponde”.

61. Analizada la demanda, se desprende que la Comisión, como entidad obligada, sostiene que la Unidad Judicial ejecutó defectuosamente la sentencia impugnada porque se extralimitó en su facultad de modulación contemplada en el artículo 21 de LOGJCC y reformó la medida de reparación relativa al reintegro del actor a su puesto de trabajo. A su parecer, el auto de mandamiento de ejecución pretende obligarlo a implementar medidas que no constan en la sentencia. En atención a ello, la Corte Constitucional formula el siguiente problema jurídico: *¿La Unidad Judicial ejecutó defectuosamente la sentencia emitida por la Corte Provincial, al haber reformado la medida de reintegro del actor a su puesto de trabajo, en el auto de mandamiento de ejecución?*

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La Unidad Judicial ejecutó defectuosamente la sentencia emitida por la Corte Provincial, al haber reformado la medida de reintegro del actor a su puesto de trabajo, en el auto de mandamiento de ejecución?

62. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que la defectuosa ejecución de una sentencia se configura cuando las medidas que el juez executor pretende ejecutar no coinciden con lo dispuesto en una sentencia constitucional, no se cumplen de la forma o modo en el que fueron ordenadas, o cuando las medidas han sido cumplidas parcial o aparentemente.³⁷ En este caso, aquello habría ocurrido producto de un auto de mandamiento de ejecución donde el juez executor habría modificado las medidas de reparación integral.
63. Al respecto, cabe destacar que, aun cuando las sentencias constitucionales, una vez ejecutoriadas, son inmutables y producen efectos de cosa juzgada, el artículo 21 de la LOGJCC permite que: “durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el

³⁷ CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 50.

impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas”.

64. En consecuencia, esto implica que, durante la fase de cumplimiento de una sentencia de garantía jurisdiccional, el juez ejecutor se encuentra facultado, de manera excepcional, para modular la sentencia ya dictada, únicamente en lo que se refiere a las medidas de reparación, y solo cuando determine que dicha modulación resulta necesaria en función del impacto de las medidas sobre las víctimas identificadas en la sentencia y sus familiares.³⁸ En particular, el juez ejecutor no está habilitado para disponer nuevas medidas de reparación que carezcan de un nexo causal con la vulneración de derechos declarada, y debe justificar por qué las medidas inicialmente dispuestas presentan impedimentos u obstáculos para su ejecución.³⁹

65. En el caso bajo análisis, se observa que:

65.1. En sentencia de 23 de junio de 2023, la Corte Provincial dispuso el reintegro inmediato del actor a la Comisión, en el grado, rango, y antigüedad jerárquica que ostentaba al momento de su separación (*i.e.* prefecto), disponiendo además que, dentro del plazo de un año, realice los cursos de ascenso y obtenga el grado y rango que le corresponde (*i.e.* prefecto comandante).

65.2. Posteriormente, mediante auto de 14 de julio de 2023, la Unidad Judicial determinó que:

“[...] teniendo en consideración que conforme el ordenamiento jurídico vigente no existe el requisito de realizar cursos para acenso con la finalidad de que el accionante obtenga el grado y rango que le corresponde, sino que la homologación se realiza vinculando estrictamente con los Años de Servicio Institucional en los términos que establece el Acuerdo N.- 035-2020, se dispone: que en el reintegro a la Comisión de Tránsito del Ecuador de GERARDO LEONEL POZO MOREIRA se considere todo el tiempo de servicio en la institución desde su ingreso a la carrera hasta la fecha de su reincorporación a la misma, tal tiempo deberá considerarse como criterio válido de antigüedad para

³⁸ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 54. Véase también sentencia 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 45. Se debe aclarar que los jueces constitucionales tienen la facultad de modular sus decisiones de manera motivada, al respecto, esta Corte ha explicado que “los jueces de instancia tienen atribuciones modulativas. Cuestión que ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión verifican que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas. Merece la pena recordar que esta facultad no puede afectar la esencia del fallo constitucional (inmutabilidad de la sentencia) o desnaturalizar la reparación integral [...]”.

³⁹ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 42; y, CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 73.

efectos de la asignación de su grado jerárquico homologado al COESCOP, el mismo que deberá ser asignado en estricta consideración su tiempo de servicio, correspondiéndole en consecuencia el grado de Prefecto Comandante tal como se evidencia de las condiciones iniciales con las que fue reintegrado a la institución”. [...] “[...] se deja sin efecto la Acción de Personal N.- 04165-UATH-PSTH-2023 de fecha 4 de julio del 2023 que ejecutando de forma defectuosa la sentencia dictada, dio por terminado el encargo administrativo de máxima autoridad que se encontraba desempeñando el accionante por lo que dicho encargo deberá cumplirse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 numeral 3 del COESCOP norma aplicable a la naturaleza de la entidad accionada, que dispone “encargado: es el conferido por designación temporal en cargo vacante hasta que se nombre titular”; del mismo modo se deja sin efecto la Acción de Personal N.- 04205-UATH-PSTH-2023 emitida con fecha 13 de julio del 2023 que degrada un grado jerárquico al accionante y en su lugar se estará a lo dispuesto en el numeral que antecede, hasta que conforme a los Reglamentos Internos y Códigos que rigen a la Comisión de Tránsito del Ecuador sea designado la máxima autoridad respectiva”.

66. De ello, se advierte que la Unidad Judicial, en efecto, moduló la medida de reparación ordenada en la sentencia de la Corte Provincial, con el fin de que las medidas sean acordes a los derechos vulnerados que debían repararse, se absuelvan obstáculos para su ejecución y, de esa manera, restablecer “las cosas al estado anterior de la vulneración ocurrida”. El juez ejecutor expuso motivadamente y consideró necesaria dicha modulación debido a que:

66.1. La entrada en vigor del COESCOP reestructuró los cargos y salarios de diversas entidades complementarias de seguridad, incluida la Comisión. En ese sentido, señaló que: “[d]icho cuerpo normativo, no considera el grado jerárquico que mantenía el accionante al momento en que fue separado de la institución, de modo que su reintegro en idénticas condiciones, efectivamente no es posible ni en cuanto al grado, ni en cuanto al salario”.

66.2. De no haberse producido la separación del actor en contra de su voluntad, este habría sido objeto del mismo proceso de homologación de cargos y salarios que los demás servidores de la institución. Por ende, la forma más idónea de eliminar los efectos del acto vulnerador consistía en equiparar sus condiciones laborales a las de otros servidores homologados conforme al COESCOP, tomando como criterio su tiempo de servicio y sin exigir la realización de cursos inexistentes en la normativa vigente.⁴⁰

⁴⁰ La Unidad Judicial precisó que: “[...] siendo el reintegro del accionante un hecho que debe ocurrir en tiempo presente, es válido considerar el criterio jurídico unificado para la aplicación de la Nueva Reestructuración y Estructuración en el Grado por el Año 2023 emitido el 29 de junio del 2023, que se encuentra adjunto a este expediente de ejecución, que en su parte pertinente dice: “REESTRUCTURACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN 2023.- El nivel Jerarquía, Mando, Grado y Antigüedad

67. De este análisis, se desprende que la modulación efectuada por el juez ejecutor en el mandamiento de ejecución, no implicó un cambio de la decisión a la que arribó la Corte Provincial en la sentencia de 07 de abril de 2022. En dicha sentencia, la Corte Provincial declaró la vulneración de derechos porque:

En virtud a la renuncia viciada de consentimiento por la cual el accionante se vio obligado a realizar, la entonces Comisión de Tránsito del Guayas al aceptar dicha renuncia voluntaria vulneró el derecho a la jubilación, de modo que ese documento carecía de validez por todos los actos de acoso laboral y presión que sufrió el accionante a raíz de los hechos acontecidos el 30 de septiembre de 2010, que fue de conocimiento público y de alto interés social a nivel nacional.

68. Así, esta Corte constata que el auto de mandamiento de ejecución expedido por la Unidad Judicial en fase de ejecución no cambió la esencia del fallo o implicó que vuelva a exigirse lo decidido en la decisión de primera instancia, sino que su actuación estuvo destinada a lograr el cumplimiento integral de la sentencia, en atención a que la medida de reintegro del actor a su lugar de trabajo enfrentaba una inejecutabilidad jurídica (*i.e.* la Nueva Reestructuración y Estructuración en el Grado por el Año 2023 y el Acuerdo N.- 035-2020, prescriben que los cargos de la Comisión se designan netamente por los años de servicio institucional, sin la previsión de cursos)⁴¹ y fáctica (*i.e.* el COESOP no contempla el cargo jerárquico que mantenía el actor al momento de su separación de la institución y no existe la posibilidad de que realice cursos de ascenso).
69. Por lo que esta Corte, encuentra que el actuar de la Unidad Judicial es congruente con las atribuciones que le otorga el artículo 21 de la LOGJCC y, aquello no ha generado una defectuosa ejecución de la sentencia constitucional y corresponde que la entidad obligada la cumpla integralmente.
70. Finalmente, respecto de la solicitud de la entidad accionante de que se emita una declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable por parte de la Unidad Judicial, señalada en el párrafo 41 *ut supra*, del análisis del expediente no se desprenden acciones u omisiones atribuibles a la Unidad Judicial que constituyan falta gravísima en los términos previstos por el Código Orgánico de la Función Judicial.

del personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, se establece vinculando estrictamente con los Años de Servicio Institucional en los términos que establece el Acuerdo N.- 035-2020”.

⁴¹ Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Acuerdo Ministerial 035-2020, artículo 8: “De la carrera del personal del Cuerpo de vigilancia. - La ejecución de la carrera del cuerpo de vigilancia contemplará los procesos de reestructuración y estructuración. La estructura general de la carrera del personal del Cuerpo de Vigilancia, reconoce en función de las particularidades institucionales, la aplicación de la jerarquía y antigüedad en el nivel directivo y técnico operativo, dispuestos en el marco legal y normativo”.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **139-23-IS**.
2. **Remitir** el expediente a la judicatura de origen para que se continúe con la ejecución del proceso.
3. Notifíquese, publíquese, y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, el jueves 18 de diciembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



13923IS-8877e

**Caso Nro. 139-23-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY
SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:

CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY



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

NG/FA

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

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

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