

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2087-22-EP/25 En el Caso No. 2087-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2087-22-EP	2
2632-22-EP/25 En el Caso No. 2632-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2632-22-EP ..	16
490-24-EP/25 En el Caso No. 490-24-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 490-24-EP	30



Sentencia 2087-22-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

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

CASO 2087-22-EP

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

SENTENCIA 2087-22-EP/25

Resumen: Se acepta la acción extraordinaria de protección seguida por los accionantes José Marcelo Coello Gómez, Iván Ermitaño Coello Cuví e Ivana Paulova Llerena Tamayo, contra las sentencias dictadas por la Unidad Judicial de Tránsito del cantón Ambato, el 21 de diciembre de 2021 y por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el 27 de junio de 2022. La Corte Constitucional determina la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto la sentencia de apelación dejó de aplicar los efectos jurídicos de la sentencia 8-19-CN/22 en favor de los accionantes.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de noviembre de 2014, José Marcelo Coello Gómez, Iván Ermitaño Coello Cuví,¹ Ivana Paulova Llerena Tamayo y otros, interpusieron acción de nulidad del procedimiento coactivo ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, causa que fue signada 17507-2014-0097, en dicha sede ordinaria los jueces ratificaron el acto administrativo emitido por la autoridad tributaria nacional, ante la falta de pago del 10% de la caución que les correspondía.
2. El 26 de noviembre de 2021, José Marcelo Coello Gómez, Iván Ermitaño Coello Cuví, Ivana Paulova Llerena Tamayo (**“legitimados activos”**) presentaron una acción de protección en contra del Servicio de Rentas Internas, Dirección Zonal 3 (**“SRI”**) y la Procuraduría General del Estado.² El proceso fue sometido a conocimiento y resolución

¹ El accionante, es una persona de la tercera edad que a la fecha cuenta con 81 años.

² Los legitimados activos solicitaron que en sentencia se declare que “El Acto Administrativo del Procedimiento de Ejecución Coactiva No. RCI-263-2009/RCI-266-2009, de 11 de septiembre de 2014, vulnera nuestros derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la propiedad y al libre tránsito consagrados en los arts. 82, 76, numerales 1, 7, literales a) y b), 7 literal l), 66, numerales 14 y 26. [...] El Acto Administrativo de 2 de agosto de 2021, del Procedimiento de Ejecución Coactiva No. RCI-263-2009/RCI-266-2009, viola nuestros derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso, e, inclusive, a la igualdad y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 82, 76, numerales 1 y 5, 66, numeral 4 y 75”, por concepto de reparación integral solicita que: “Se deje sin efecto el Acto Administrativo contenido en el Procedimiento de Ejecución Coactiva No. RCI-263-2009/RCI-266-2009 [...] Se levanten inmediatamente y

del Juez de la Unidad Judicial de Tránsito del cantón Ambato, provincia de Tungurahua (“**Unidad Judicial**”) y signado con el número 18461-2021-21758.

3. El 21 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial rechazó la acción de protección porque no evidenció violación de derecho alguno.³ Inconformes con la decisión, los legitimados activos interpusieron recurso de apelación, el cual le correspondió a la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Corte Provincial**”), la causa en apelación fue signada con el número 18112-2022-00001.⁴
4. El 27 de junio de 2022, la Corte Provincial emitió su sentencia en la cual desestimó el recurso de apelación, confirmó la sentencia de la Unidad Judicial y rechazó la acción de protección.⁵
5. El 21 de julio de 2022, José Marcelo Coello Gómez, Iván Ermitaño Coello Cuvi, Ivana Paulova Llerena Tamayo (“**accionantes**”) propusieron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada y notificada el 27 de junio de 2022 por la Corte Provincial; y, de la sentencia dictada y notificada el 21 de diciembre de 2021 por la Unidad Judicial.
6. El 9 de agosto de 2022, la demanda se sorteó correspondiendo su conocimiento al ex juez constitucional, Enrique Herrería Bonnet.
7. El 11 de noviembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión⁶ de este Organismo resolvió admitir a trámite la demanda y ordenó a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial remitir sus informes de descargo.

queden sin efecto las prohibiciones de salida del país en la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, el bloqueo de nuestras cuentas en entidades financieras nacionales y las prohibiciones de enajenar nuestros bienes”, vale resaltar que los accionantes fueron vinculados al proceso coactivo antes señalado, seguido en contra de Carlos Fernando Coello Gómez.

³ La Unidad Judicial concluyó “conforme las reglas de la sana crítica, con certeza determina que no se han violado las garantías establecidas en la Constitución de la República [...] rechazando las alegaciones de los accionantes por no tener sustento constitucional y por no contravenir al precepto establecido en el artículo 424 de la Constitución [...]”.

⁴ Las pretensiones de los legitimados activos, en su recurso de apelación fueron que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica, a la igualdad; que se deje sin efecto la sentencia subida en grado y se acepte su acción de protección.

⁵ La Corte Provincial concluyó que “no encuentra que de la narración de los hechos fácticos se desprenda violación alguna a ningún derecho constitucional, más allá inclusive de los señalados por los accionantes”.

⁶ El Tribunal estuvo conformado por el entonces juez, Enrique Herrería Bonnet y juezas, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

8. En el escrito de 8 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial remitió su informe de descargo; así también, mediante escrito de 14 de diciembre de 2022, la Corte Provincial remitió el informe requerido.
9. El 26 de julio de 2024, los accionantes desistieron de la acción extraordinaria de protección.
10. El 9 de diciembre de 2024, el ex juez constitucional, Enrique Herrería Bonnet, avocó conocimiento de la causa y dispuso a los accionantes comparecer a la diligencia de desistimiento, que fue convocada para el día 11 de diciembre de 2024.
11. El 23 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional, por mayoría⁷ aprobó la decisión de no aceptar el desistimiento, por cuanto los accionantes fueron condicionados a un acuerdo manifiestamente injusto que los obligaba a “renunciar a su derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la administración de justicia a cambio del levantamiento de las medidas cautelares impuestas en el proceso coactivo, actuación que incurre en la prohibición establecida en el artículo 15, numeral 2 inciso final de la LOGJCC”.
12. El 18 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.
13. El 14 de noviembre de 2025, el juez José Luis Terán Suárez avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

⁷ El auto que negó el desistimiento de la acción extraordinaria de protección, fue aprobado con ocho votos a favor de los jueces constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y los ex jueces constitucionales, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín. Mientras que la ex jueza, Carmen Corral Ponce, salvó su voto.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1 Argumentos de los accionantes

15. Conforme quedó expuesto en el párrafo 4 de esta decisión, la acción extraordinaria de protección fue presentada en contra de la sentencia dictada y notificada el 27 de junio de 2022 por la Corte Provincial; y, de la sentencia dictada y notificada el 21 de diciembre de 2021 por la Unidad Judicial.
16. Los accionantes afirman la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, igualdad, debido proceso en la garantía de motivación, del principio de favorabilidad; y, del derecho a la tutela judicial efectiva.
17. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, los accionantes afirman que la Unidad Judicial y la Corte Provincial inaplicaron la sentencia 22-13-IN/20 dictada por la Corte Constitucional, el 9 de junio de 2020, alegando que dicha decisión contiene un precedente constitucional, “la declaratoria de constitucionalidad condicionada del derogado (sic) art. 1 de la LODDL”⁸ cuya falta de aplicación ha generado una vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Asimismo, los accionantes afirman que la Corte Provincial ha inobservado la sentencia 8-19-CN/22 dictada por la Corte Constitucional, el 27 de enero de 2022, afirmando que dicha decisión contiene un precedente constitucional relativo a que “Los efectos hacia el futuro de la Sentencia 8-19-CN/22 corresponden a los ejecutores tributarios, a fin de que apliquen el Art. 164 CT conforme a la regla de precedente”, cuya falta de aplicación ha generado una violación al derecho a la seguridad jurídica.
18. Adicionalmente, los accionantes afirman que la falta de aplicación de la sentencia 22-13-IN ha provocado también la vulneración de su derecho a la igualdad, no obstante, no desarrolla argumento alguno, limitándose a enunciar el derecho.
19. Respecto al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes señalan que las decisiones impugnadas no cumplen con los parámetros establecidos en la sentencia 1158-17-EP/21, en concreto observan que la referida sentencia establece que “en materia de garantías jurisdiccionales, cuando el juez determina que no existe vulneración de derechos, después de un profundo examen, tiene la obligación de señalar la vía adecuada y eficaz para ventilar un reclamo como el nuestro. No lo hicieron, por lo que no cumplieron ese estándar de motivación”.

⁸ LODDL, “Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales”.

20. Sobre el principio de favorabilidad, los accionantes señalan que la Unidad Judicial:

[1]legó al absurdo de señalar que la garantía constitucional es un principio infraconstitucional [...] ignoró que la favorabilidad es un principio constitucional establecido en el artículo 76 numeral 5 de la CRE y que es aplicable, también en el ámbito administrativo [...] el administrado no puede permanecer con sus derechos constitucionales limitados, ad infinitum, especialmente si las nuevas normas legales consagran una situación más favorable, pro el principio de favorabilidad administrativa, consagrado en los arts. 76.5 y 11.5 de la CRE y en el art. 30 del COA. Agregó también que, la Corte Provincial “por su parte, ni siquiera se refirió a la garantía de favorabilidad, una de nuestras alegaciones expuesta en el Recurso (sic) de apelación [...] funcionaria del SRI [...] debió observar la garantía (sic) de favorabilidad e invalidar el procedimiento coactivo [...] Al no haberlo hecho la funcionaria del SRI, debió haberlo hecho (sic) el Juez de instancia [...]”.

21. Respecto a la tutela judicial efectiva, los accionantes afirman que tanto en la sentencia de apelación, como la dictada en primera instancia “se violó nuestro derecho a recibir una debida respuesta, dentro del primer componente del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva”. Asimismo, señalan que los Jueces de la Corte Provincial “Nada dicen” sobre la alegación de que “el juez de instancia había violado nuestro derecho a la tutela judicial efectiva, al no haber recibido respuesta a lo planteado en la Acción de Protección”; sin embargo, luego afirman que “Los jueces de la Corte Provincial llegan, incluso, a la conclusión de que no existió vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin esgrimir fundamento fáctico alguno”.

22. Como pretensión de su demanda, los accionantes solicitan que se declare la vulneración de sus derechos, que se acepte su demanda y como medidas de reparación integral, se dejen sin efecto, la sentencia de apelación y la de primera instancia; que se realice el control de mérito y se dicte sentencia sobre la demanda de la acción de protección; y, aplique el artículo 22.2 de la LOGJCC.

3.2 Argumentos de los órganos jurisdiccionales accionados

3.2.1 Informe de la Unidad Judicial

23. Conforme se lo ha señalado en el párrafo 7, la Unidad Judicial remitió su informe, formulando sus argumentos de descargo, en lo principal señala que los accionantes siguieron un debido proceso desde 2014 dentro de los procesos coactivos, pero que dejaron de hacer uso de su ejercicio a contradecir las acciones coactivas mediante vía ordinaria o mediante pago.

24. Que los accionantes señalan un atentado y violación a sus derechos a la propiedad por una medida de prohibición de enajenar bienes y que se ha aplicado una medida de prohibición de salida del país, que es otra medida cautelar para hacer efectivo el cumplimiento de la obligación.
25. Respecto del derecho al trabajo, la Unidad Judicial señaló que una de las accionantes afirmó que desde que se emitieron las medidas cautelares no podían bancarizarse para ejercer su trabajo, sin embargo, se evidenció que seguían trabajando. Agrega que, el régimen tributario es irretroactivo y que solo la Asamblea Nacional puede exonerar impuestos y no a través de una acción de protección.
26. Señala también que, las acciones coactivas iniciaron durante la vigencia del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, por lo que deben seguir sustanciándose contra los obligados principales y subsidiarios en caso de incumplimiento de los primeros, en aplicación de tal disposición hasta que se consiga la recuperación total de las acreencias considerando al efecto que la derogatoria del referido artículo, rige hacia el futuro.
27. Sobre el principio de favorabilidad y la aplicación de la prescripción respecto de los procesos coactivos, señala que aquellos tienen carácter infraconstitucional y no son de competencia de un juez constitucional.

3.2.2 Informe de la Corte Provincial

28. La Corte Provincial remitió el informe requerido, como se observa en el párrafo 7 de esta decisión, afirma que de su decisión se advierte el irrestricto respeto a los principios que hoy se alegan violados y que las decisiones tomadas por la Corte Constitucional han sido consideradas para resolver, aunque la decisión no haya sido del agrado o según las pretensiones de los accionantes.
29. Que la sentencia 22-13-IN está vigente desde el 9 de junio de 2020 y con los efectos señalados en los párrafos 88 al 91 de la misma, los accionantes han planteado ante la justicia una falacia, pretendiendo que se dejen sin efecto actos administrativos tributarios “de muy vieja data y en etapas procesales que impiden la aplicación de los precedentes por ellos argüidos. Así también, que la sentencia 8-19-CN tuvo efectos desde enero de 2022 y que los accionantes pretenden su aplicación retroactiva; y, que la Corte Provincial hizo un análisis sobre los efectos de estas sentencias y su evidente inaplicabilidad al caso en estudio, que la primera de ellas se encuentra dentro de la esfera de control abstracto de

constitucionalidad, mientras que la segunda corresponde a control concreto de constitucionalidad y por ello debe atenderse a los efectos que cada una de ellas tiene, por lo que se ha respetado el derecho a la seguridad jurídica.

30. Señala también que, la sentencia no adolece de ninguno de los vicios motivacionales que describe la sentencia No. 1158-17-EP/21, por lo que ha cumplido con el requisito de motivación.
31. Sobre el principio de favorabilidad afirma que no ha aplicado ese principio interpretativo, por cuanto existen normas que limitan expresamente los efectos de los fallos [sentencias 22-13-IN y 8-19-CN].
32. Sobre la tutela judicial efectiva, afirma que los accionantes han podido acceder al órgano de justicia [Corte Provincial], han expuesto sus requerimientos y han recibido una respuesta oportuna y justificada a sus pretensiones. Asimismo, indica que “el acceso a la justicia no puede concebirse como la certeza de recibir una respuesta positiva a las pretensiones de quienes la (sic) accionan”.

4. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

33. Esta Corte Constitucional observa que, conforme se desprende del párrafo 18 de esta decisión, si bien los accionantes afirman que se ha vulnerado su derecho a la igualdad como consecuencia de la inaplicación de las sentencias antes referidas, sin embargo, no han formulado ningún argumento que contenga una base fáctica y una justificación jurídica sobre la vulneración del derecho a la igualdad (tesis).
34. En cuanto a la vulneración del principio de favorabilidad, conforme se ha referido en el párrafo 20 de esta decisión, los accionantes señalan que aquel es aplicable “también” al ámbito administrativo, sin embargo, agregan que el juez de instancia debió aplicarlo, se identifica que los accionantes no propusieron una base fáctica, ni una justificación jurídica, por tal motivo esta Corte Constitucional no puede plantear un problema jurídico, ni aun haciendo un esfuerzo razonable.
35. De lo recogido en el párrafo 21 de esta sentencia, se identifica que, si bien los accionantes afirman la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su base fáctica contradicen sus argumentos, por una parte, afirman la falta de pronunciamiento de la Corte Provincial sobre una afirmada vulneración a la tutela judicial efectiva por parte de la Unidad Judicial; no obstante, luego señalan que la Corte Provincial sí se ha pronunciado

sobre tal vulneración. Este Organismo identifica que, los accionantes no han planteado una base fáctica, menos una fundamentación jurídica que desarrolle la tesis de la vulneración del derecho, por lo cual esta Corte Constitucional no puede plantear un problema jurídico, ni aun haciendo un esfuerzo razonable.

36. Del cargo recogido en el párrafo 17 de esta sentencia, se identifica que los accionantes afirman que las sentencias 22-13-IN/20 y 8-19-CN/22 contienen precedentes constitucionales. Si bien esta Corte Constitucional identifica que, las decisiones no contienen precedentes constitucionales en sentido estricto, si se refieren a la constitucionalidad de normas. De modo que, se identifica la existencia de un argumento suficiente.
37. Sobre la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, conforme se ha sintetizado en el párrafo 19 de este fallo, los accionantes sostienen que en las decisiones impugnadas la Unidad Judicial y la Corte Provincial incumplieron con su obligación de señalar la vía adecuada y eficaz para “ventilar un reclamo como el nuestro”, obligación que se desprende de la sentencia 1158-17-EP/21, por cuanto han llegado a la conclusión de que no hubo vulneración de derechos constitucionales.
38. La Corte iniciará su análisis con la sentencia de segunda instancia que, al resolver el recurso de apelación interpuesto por los accionados, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.⁹
39. Por tanto, al existir una base fáctica y justificación jurídica se formulan los siguientes problemas jurídicos: ¿La sentencia de la Corte Provincial, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante por inobservar los efectos jurídicos dispuestos en las sentencias constitucionales 3-19-CN/20 y 8-19-CN/22? y ¿La sentencia de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, incurriendo en motivación insuficiente?
40. Para un mejor tratamiento de los problemas jurídicos expuestos, este Organismo resolverá el primer problema jurídico, por tratarse de un análisis sobre la vulneración al derecho a

⁹ En casos en los que se formula el mismo cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de las sentencias de primera y segunda instancia, la Corte ha señalado que: “[t]oda vez que la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no impidió que se recurra y que se emita una decisión respecto de ese recurso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar de por sí la garantía de motivación como parte del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso. En esa línea, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía”. CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

la seguridad jurídica de los accionantes. Por lo que, únicamente, en el caso de que la respuesta sea negativa, se continuará con el análisis del problema jurídico sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La sentencia de la Corte Provincial, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante por inobservar los efectos jurídicos dispuestos en las sentencias constitucionales 22-13-CN/20 y 8-19-CN/22?

41. En lo que corresponde a la sentencia 22-13-IN/20, se identifica que la decisión fue dictada el 9 de junio de 2020 por este Organismo, los accionantes afirman que dicha decisión contiene un precedente constitucional, “la declaratoria de constitucionalidad condicionada [...] del artículo 1 de la LODDL”.

42. La sentencia 22-13-IN/20 en el numeral 3 resolvió:

3. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales, siempre y cuando la disposición se interprete de este modo:

3.1 El artículo 1 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales contempla medidas a ser impuestas en contra del patrimonio de terceros ajenos al proceso coactivo o a la fase de ejecución de un proceso laboral. Dichas medidas son excepcionales, dado que en ellas se hace referencia a situaciones extremas, tales como el público conocimiento de que los bienes del deudor en manos de terceros o el uso de personas jurídicas para defraudar. Por ello, la autoridad administrativa o jurisdiccional competente debe imponerlas con sumo cuidado y prudencia, bajo una adecuada motivación.

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

3.3 En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo.

3.4 Es imprescindible que tanto los terceros como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado de estas medidas hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario, según corresponda.

43. Asimismo, los efectos de la sentencia 22-13-IN/20 han sido definidos de forma expresa en el párrafo 88 de la referida decisión:

[C]onforme a la regla general dispuesta en el número 4 del artículo 96, la presente decisión tiene efectos hacia futuro. No obstante, debe tomarse en consideración lo dicho por este Organismo en la sentencia No. 1121-12-EP/19, en la que se indicó que “esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”.

44. Esta Corte concluye que, la sentencia 22-13-IN/20 determina su aplicabilidad a la autoridad administrativa o jurisdiccional competente, en el marco de un proceso coactivo o en la fase de ejecución de un proceso laboral, de modo que sus efectos no son aplicables en un proceso tributario, a favor de los accionantes.

45. En cuanto a la falta de aplicación de la sentencia 8-19-CN/22 dictada el 27 de enero de 2022, los accionantes han señalado en concreto que “Los efectos hacia el futuro de la Sentencia 8-19-CN/22 corresponden a los ejecutores tributarios, a fin de que apliquen el Art. 164 CT conforme a la regla de precedente”.

46. La sentencia 8-19-CN en el numeral 1 de su decisión resolvió:

1. Declarar la inconstitucionalidad de la frase “el arraigo o la prohibición de ausentarse” sin trámite previo contenida en el del (sic) artículo 164 inciso primero del Código Tributario, con efectos de control abstracto de constitucionalidad y realizar la siguiente adición a la norma con el afán de que no contravenga el texto constitucional, así, la disposición deberá decir: “Art. 164.- Medidas precautelatorias.- El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo. El arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario. (...)”

47. Asimismo, los efectos de la sentencia 8-19-CN/22 han sido definidos de forma expresa, en el párrafo 54 de la referida decisión:

54. Los efectos de esta decisión, de acuerdo con el artículo 143 de la LOGJCC, serán los mismos que aquellos contemplados para el control abstracto de constitucionalidad si el pronunciamiento es respecto de la compatibilidad de la disposición jurídica consultada con las normas constitucionales y entre las partes y para casos análogos cuando se pronuncie únicamente sobre la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica.

48. Este Organismo identifica que la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 164 del Código Tributario; determina que la orden de medidas precautelatorias compete al

ejecutor y que el arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá solicitarse por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente.

49. En cuanto, a los efectos en el tiempo de la sentencia 8-19-CN/22 aquellos han sido determinados en el decisorio 6.2 “Declarar que lo dispuesto en este fallo surtirá efectos a futuro desde su publicación en el Registro Oficial”. Sobre lo señalado, dicha decisión surtió efectos de manera posterior a la presentación de la demanda de acción de protección, incluso después de la emisión de la sentencia de primera instancia.
50. Sin embargo, dichos efectos si eran aplicables a la fecha en que se dictó la sentencia de segunda instancia. De manera que, la Corte Provincial estaba en la obligación de observar los efectos jurídicos dispuestos en la sentencia constitucional 8-19-CN/22. Al no haberlo hecho, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes, por no dejar sin efecto la medida precautelatoria de arraigo o prohibición de ausentarse del país de los coactivados, dictada por el funcionario ejecutor del SRI.

6. Reparación

51. El artículo 86 número 3 de la CRE y el artículo 18 de la LOGJCC establecen que, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con la finalidad de que siempre sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos. La jurisprudencia de este Organismo ha sostenido que, como medida efectiva de reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, sería el reenvío de la causa para que otro operador de justicia competente emita una nueva decisión judicial.¹⁰
52. No obstante, la Corte Constitucional puede adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al juzgador ordinario, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cual debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario.¹¹ En este caso, toda vez que este Organismo ha evidenciado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de los accionantes por inobservar los efectos de la sentencia 8-19-CN/22, lo único que cabría sería revocar la medida precautelatoria de arraigo o prohibición de ausentarse del país. En tal sentido, el reenvío deviene en inoficioso y perjudicial para los sujetos involucrados.

¹⁰ CCE, sentencias 1358-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 61; 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr.

¹¹ CCE, sentencia 1765-21-EP/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 36.

53. Por lo expuesto, corresponde directamente a esta Magistratura declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por inobservar los efectos de la sentencia 8-19-CN/22 y levantar la medida precautelatoria de arraigo o prohibición de salida del país impuesta a los accionantes; consecuentemente, una vez cumplido el levantamiento de la medida, disponer que se ordene el archivo de la acción de protección 18112-2022-00001 (18461-2021-21758).¹²

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 **2087-22-EP**.
2. Declarar que los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes.
3. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 27 de junio de 2022 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua únicamente sobre la medida precautelatoria de arraigo o prohibición de salida del país. En consecuencia, se ordena al juez de ejecución levantar dicha medida respecto de los accionantes en la acción de protección 18112-2022-00001 (18461-2021-21758).
4. Esta sentencia se constituye en una medida de reparación en sí misma, no se dispone el reenvío de la decisión por ser inoficiosa.
5. Una vez levantada la medida de arraigo o prohibición de salida del país de los accionantes, se dispone al juez ejecutor ordenar el archivo de la acción de protección.
6. Devolver el expediente conforme fue remitido a esta Corte.

¹² La acción de protección que conoció y resolvió la Unidad Judicial de Tránsito del cantón Ambato, provincia de Tungurahua fue signada con el número 18461-2021-21758. El recurso de apelación sometido a conocimiento y resolución de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, fue signado 18112-2022-00001. Tratándose de la misma causa objeto de la acción extraordinaria de protección 2087-22-EP.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

208722EP-8774a



Caso Nro. 2087-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2632-22-EP/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

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

CASO 2632-22-EP

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

SENTENCIA 2632-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado en contra de la sentencia de acción de protección emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. La Corte concluye que el actor del proceso de origen presentó una acción de protección manifiestamente improcedente, por cuanto la controversia versaba sobre un tema de mera legalidad que debía ser tramitado en la vía contencioso administrativa. Al haber conocido y resuelto dicha acción de protección, la Sala de la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica.

1. Antecedentes

1.1.El proceso de origen

1. El 8 de febrero de 2022, Carlos Fabián Ávila Córdova (“**actor**”) presentó una demanda de acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).¹ El proceso fue signado con el número 17250-2022-00031 y su sustanciación recayó en el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal de Garantías Penales**”).
2. El 25 de marzo de 2022, el Tribunal de Garantías Penales declaró la improcedencia de la acción de protección.² Frente a esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.

¹ En su demanda, el actor sostuvo que la CGE omitió “de forma arbitraria su obligación de respetar los plazos previstos en los art. 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el examen especial No. DAAC-0081-2015, oficio 927 DPR de fecha 23 de marzo de 2016, donde se predetermino (sic) la responsabilidad administrativa culposa y la resolución 49298 de fecha 15 de febrero de 2019 donde se confirma la responsabilidad, fueron dictados cuando caduco (sic) la facultad controladora y caduco (sic) la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad”. Esto, a criterio del accionante, habría vulnerado sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

² El Tribunal de Garantías Penales manifestó que: “es evidente que son actos administrativos, los cuales tienen previstos procedimientos claros; y, en el supuesto caso que lo previsto en esa normativa, se haya inobservado y/o incumplido por la Contraloría General del Estado, pues existen los mecanismos de impugnación previstos en la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sus reglamentos y otras leyes conexas como el propio Código Orgánico Administrativo u otros; entonces la pretensión del accionante de que este juez constitucional entre a analizar el cumplimiento de esa normativa, nos llevaría a

3. El 7 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y dejó sin efecto la sentencia subida en grado.³
4. La CGE interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron rechazados el 20 de septiembre de 2022 por considerar que la intención fue modificar la sentencia.
5. El 12 de octubre de 2022, la CGE (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección *in examine* en contra de la sentencia de 7 de septiembre de 2022 (“**sentencia impugnada**”) y el auto que resolvió los recursos de aclaración y ampliación de 20 de septiembre de 2022 (“**auto impugnado**”).

1.2.Trámite ante la Corte Constitucional

6. Por sorteo, la causa recayó en el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 28 de diciembre de 2022 concedió el término de 5 días a la entidad accionante a fin de que aclare y complete su demanda en lo relativo a los requisitos previstos en los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
7. El 3 de enero de 2023, la CGE presentó un escrito en el cual aclaró y completó la demanda de acción extraordinaria de protección.

una exagerada intervención del derecho constitucional para resolver asuntos que no revisten esa trascendencia y que deben ser resueltos sea en sede administrativa y hasta en la justicia ordinaria; [...] pues de toda la documentación analizada no encontramos que en ese trámite y con la emisión de las resoluciones N.º 927 de fecha 23 de marzo del año 2016, a través de la cual se predeterminó la responsabilidad administrativa culposa por un valor de USD 5.840,00 que fuera notificada el 05 de abril del año 106; y, la N.º 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019 a través de la cual se confirmó la mentada responsabilidad administrativa culposa en contra del accionante, por lo que con ello, de ninguna manera se evidencia que se le hayan vulnerado sus derechos constitucionales; es decir como interesado conoció todo el trámite realizado y la sanción que se le impuso, pudiendo formular las acciones administrativas y/o legales que a su criterio pudieran proceder para proteger sus derechos, en donde tiene la oportunidad de actuar y además de interponer y ejercer las acciones administrativas o jurisdiccionales previstas en la ley para estos casos; por consiguiente, las argumentaciones del accionante caen absolutamente en la esfera de la legalidad y no tienen rango constitucional a ser discutidos [...].”

³ La Sala de la Corte Provincial fundamentó su análisis en que la CGE “no cumplió con ninguno de los términos que le disponía la norma en el desarrollo del proceso”, por lo que “la entidad accionada dejó de aplicar la normativa al caso en concreto” y por tanto vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes. Dispuso “dejar sin efecto la resolución 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019, emitida por la [CGE]. Además que en 30 días la [CGE] remita un informe mediante el cual justifique el cumplimiento de [la] sentencia.”

8. El 20 de enero de 2023, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda presentada por la CGE.⁴
9. Tras la renovación parcial de la Corte Constitucional, el caso fue resorteado y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
10. El 6 de noviembre de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

12. La entidad accionante impugna el auto de 20 de septiembre de 2022 y la sentencia de 7 de septiembre de 2022. No obstante, a partir de lo alegado y referido en la demanda, se verifica que solamente presenta argumentos en contra de la sentencia impugnada. En particular, alega que dicha sentencia vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Por lo tanto, únicamente se analizará la sentencia de 7 de septiembre de 2022.
13. Respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante argumenta lo siguiente:
 - 13.1. El acto administrativo objeto de la controversia se trató de una resolución de responsabilidad administrativa culposa y que la Sala de la Corte Provincial, señaló que la CGE “inobservó el procedimiento establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado referente a la determinación de responsabilidad civil culposa”. A criterio de la CGE, ello implica que la decisión impugnada carezca de motivación por no tener la fundamentación normativa suficiente según lo dispuesto por la sentencia 1158-17-EP/21 y afirma que “la normativa citada no corresponde a los fundamentos fácticos del caso concreto”.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

14. Respecto a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que:

14.1. La Sala de la Corte Provincial vulneró su derecho al no realizar el análisis correspondiente conforme lo establecen los artículos 40 y 42 de la LOGJCC y que se centró en analizar un precedente jurisprudencial dictado por la Corte Nacional de Justicia el cual no era aplicable al caso. Además, sostiene que la Sala inobservó normas previas, claras y públicas ya que al tratarse de un acto administrativo “solo cabía el recurso subjetivo o de plena jurisdicción razón por la cual el Tribunal rechazó la acción de protección presentada por cuanto son asuntos de mera legalidad”.

15. En función de estos argumentos, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. A pesar de que la Sala de la Corte Provincial fue debidamente notificada mediante auto de 20 de enero de 2023 con el cual se dispuso que remita un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda y se insistió sobre este pedido en el auto de avoco de 6 de noviembre de 2025, la Sala de la Corte Provincial no presentó dicho informe.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

17. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por una acción u omisión de una autoridad judicial. Este Organismo ha determinado que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por el accionante, es decir, las acusaciones que este dirige contra la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.⁵

18. También ha manifestado que, para poder pronunciarse respecto de los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección, es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre el derecho presuntamente vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, independientemente de los hechos que dieron origen al proceso. Asimismo, esta Corte ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

elementos: **(i)** una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, **(ii)** una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, **(iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁶

19. Es pertinente señalar que, la fase de admisión es de carácter preliminar, razón por la cual, la última valoración respecto al contenido de los cargos planteados en una acción extraordinaria de protección debe realizarse en la etapa de sustanciación. Por lo que, a pesar de que en el auto de admisión se haya considerado que los cargos cumplían con los requisitos formales de admisibilidad, el examen profundo y detenido de estos se los realiza en la presente etapa, de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.⁷
20. Cuando en la etapa de sustanciación no se identifica un argumento mínimamente completo, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para ofrecer una respuesta a los accionantes; sin embargo, si después de haber efectuado dicho esfuerzo, no se advierte un argumento claro y completo, la Corte se encuentra impedida de pronunciarse al respecto.⁸
21. En el caso *in examine*, respecto del argumento referente a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, resumido en el párrafo 13.1, la entidad accionante no esgrime un cargo completo. La CGE señala que, en la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, la normativa citada no corresponde a los fundamentos fácticos del caso concreto por lo que es insuficiente al irse en contra de lo dictado por la sentencia 1158-17-EP/21. Sin embargo, no explica de forma concreta cómo se afecta de manera directa e inmediata su derecho – requisito **(iii)** –. Al no encontrar un cargo completo, pese a realizar un esfuerzo razonable que permita efectuar un análisis de fondo, la Corte no realizará apreciaciones sobre esta alegación.
22. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 14.1. *supra*, la entidad accionante sostiene que la Sala de la Corte Provincial vulneró su derecho a la seguridad jurídica al haber resuelto un “asunto de mera legalidad” y no haber analizado la procedencia de la acción conforme los artículos 40 y 42 de la LOGJCC por cuanto a su criterio, para impugnar el acto administrativo “solo cabía un recurso subjetivo” y no la acción de protección. Este argumento se basa en que la acción de protección fue

⁶ *Ibid*, párr. 18.

⁷ Véase las sentencias: 1494-22-EP/25, 31 de julio de 2025, párr. 23; 936-21-EP/25, 8 de mayo de 2025, párr. 20; 1318-21-EP/25, 1 de mayo de 2025, párr. 17; 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16.

⁸ Véase las sentencias: 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16; 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

manifiestamente improcedente. En función de ello, y en línea con la jurisprudencia de este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, al haber conocido y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente por tratarse de una controversia de mera legalidad que correspondía a la vía contencioso administrativa?**

5. Análisis

5.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, al haber conocido y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente por tratarse de una controversia de mera legalidad que correspondía a la vía contencioso administrativa?

23. 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”. Este Organismo ha señalado que los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar tienen relación con “la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria”.⁹
24. Con base en este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, es decir, que cumplan con su propósito de proteger derechos constitucionales al tenor de su objeto específico, ámbito de protección y principios rectores.¹⁰ Por ello, las autoridades judiciales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de esta garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, ya que las garantías constitucionales no constituyen un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.¹¹
25. Esta Corte ha determinado que existe una vulneración a la seguridad jurídica cuando las autoridades jurisdiccionales que conocen una acción de protección “se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento”,¹² por ejemplo, cuando resuelven asuntos que son manifiestamente improcedentes conforme a la naturaleza, objeto o finalidad de dicha garantía.¹³

⁹ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

¹⁰ CCE, sentencia 2012-22-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 58.

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

¹³ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 21.

26. También ha manifestado que, previo a pronunciarse sobre la supuesta vulneración de derechos alegada, la autoridad jurisdiccional tiene el deber de abordar, a través de un problema jurídico, la procedencia de la acción de protección examinada.¹⁴ Si no se realiza este análisis, podría pasar inadvertido que la garantía jurisdiccional incurra en improcedencia desnaturalizante o manifiesta.¹⁵ Sobre este último supuesto, la Corte determinó que “un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria”.¹⁶
27. En el caso *in examine*, la entidad accionante sostiene que se habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica ya que la Sala de la Corte Provincial aceptó una acción de protección respecto de un asunto de mera legalidad. Para ello, cabe verificar si la Sala de la Corte Provincial conoció una pretensión que corresponde a la esfera constitucional o, por el contrario, si concedió una pretensión específica de la vía contencioso administrativa.
28. De la revisión de la demanda de acción de protección se constata que la pretensión del actor fue la siguiente:
- a.2) [La Sala de la Corte Provincial] [d]eje sin efecto la resolución 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019, donde la Contraloría General del Estado, confirmó la responsabilidad administrativa culposa del señor Carlos Fabián Ávila Córdova.¹⁷
29. En función de esta pretensión, la Corte procederá a verificar si los argumentos que la sostienen se refieren a genuinas vulneraciones de derechos constitucionales o si, por el contrario, se refieren a una controversia de mera legalidad que debe ser sometida a la vía contencioso administrativa.
30. Revisado el expediente del proceso de origen, esta Corte verifica que el actor mencionó los siguientes antecedentes:
- 30.1. Desde la fecha de la orden de trabajo número 007 DA1-2012 hasta que se practicó el examen especial número DAAC – 0081- 2015, a los procesos precontractuales y de ejecución de obra, adquisición de bienes y prestación de servicios incluidos los de consultoría en el Consejo de la Judicatura de

¹⁴ *Ibid.*, párr. 22.

¹⁵ Al respecto véase el párrafo 23 y los pies de páginas 14 y 15 de la sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025.

¹⁶ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

¹⁷ Demanda de acción de protección, pág. 16.

Transición, por el periodo comprendido entre 26 de julio de 2011 y 31 de mayo de 2012, pasaron 717 días en exceso por lo que el informe sería nulo absoluto.

- 30.2.** Que el 5 de abril de 2016, el actor fue notificado con un acto administrativo predeterminando responsabilidad administrativa culposa dictado por la autoridad cuando su facultad controladora había caducado.
- 30.3.** Que el 27 de mayo de 2019 el actor fue notificado con la resolución 49298 confirmando la responsabilidad administrativa culposa y sancionándolo por el valor de USD 5 840. Esta notificación se realizó 1147 días después de haberse producido la predeterminación de responsabilidades, excediéndose del plazo establecido en los artículos 53 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- 30.4.** Que la CGE “actuó [...] cuando había caducado la competencia para que determine la responsabilidad civil culposa, de ahí que, la expedición de pronunciamientos fuera del plazo legal, vicia de nulidad el procedimiento y consecuente acto administrativo [...]”
- 31.** Continúa su exposición respecto a la vulneración de derechos constitucionales y concluye lo siguiente:

Con los antecedentes expuestos señor/a Juez/a Constitucional, Contraloría General del Estado, ha omitido de forma arbitraria su obligación de respetar los plazos previstos en los Arts. 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el Examen especial No. DAAC-0081-205, oficio 927 DPR de fecha 23 de marzo del 2016 donde se predetermino (sic) la responsabilidad administrativa culposa y la resolución 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019 respectivamente, fueron dictados fuera del tiempo para ejercer la competencia con lo cual ha generado una transgresión de mi derecho constitucional al debido proceso y seguridad jurídica contenido en el artículo 76 N°1 y 3; 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador, TODA VEZ QUE, INSISTO CADUCO (sic) EN EL PRIMER LUGAR LA FACULTAD CONTROLADORA Y EN EL SEGUNDO CADUCO (sic) LA COMPETENCIA PARA QUE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DETERMINE LA RESPONSABILIDAD (énfasis original)

- 32.** De lo expuesto, esta Corte observa que el argumento central de la acción de protección radicó en que la facultad controladora y determinadora de la CGE habría caducado. De este modo se evidencia, que el actor buscó la declaratoria de nulidad por caducidad de un acto administrativo a través de la acción de protección.
- 33.** Ahora bien, la entidad accionante de la acción *in examine* alega que la Sala de la Corte Provincial no realizó el análisis correspondiente conforme los artículos 40 y 42 de la

LOGJCC por lo que aceptaron una acción de protección improcedente por tratarse de un asunto en la esfera de la legalidad.

34. De la lectura integral de la sentencia de 7 de septiembre de 2022, se observa que los juzgadores de la Sala de la Corte Provincial determinaron su competencia con base en los artículos 86 de la CRE, 24 y 168 de la LOGJCC. Posterior a ello, declararon la validez procesal. Después de invocar los alegatos del actor y de la CGE expusieron los argumentos del Tribunal de primera instancia con los que, en su momento, rechazaron la demanda de acción de protección por considerar que el asunto debía ser sometido a mecanismos de impugnación previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOGE**”) y otras leyes conexas como el Código Orgánico Administrativo (“**COA**”).
35. En el acápite séptimo de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial, se citan los artículos 8 numeral 2 literal h) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 76 numeral 7 literal m) y 88 de la CRE. Enuncia doctrina sobre la Acción de Protección, el artículo 39 de la LOGJCC y sobre los artículos 40 y 42 de la LOGJCC señala:

[...] existen ciertos requisitos que la ley exige (sic) se cumplan, así lo establece el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que refiere: “Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”; [...] El Art. 42 ibídem trata de la improcedencia de la acción de protección indica: “Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibles la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.” [...] En virtud de la naturaleza de la acción y conforme dispone al artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es imprescindible determinar la posible vulneración de derechos constitucionales, a cuyo efecto se debe considerar el mérito del expediente, inclusive la relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante la Jueza A quo; y, demás aspectos de relevancia; si de ellos no se desprende una vulneración de derechos, lo pertinente y jurídicamente adecuado es rechazar la acción planteada [...]

36. De la revisión íntegra de la sentencia y en especial atención al acápite mencionado en el párrafo 35 *supra*, se evidencia que la Sala de la Corte Provincial se limitó a enunciar los artículos 40 y 42 de la LOGJCC sin analizar la procedencia de la acción de protección para impugnar un acto administrativo sustentado en la caducidad de la facultad controladora y determinadora de la CGE.¹⁸
37. Esta Corte advierte que la pretensión, sustentada en que la facultad controladora y determinadora de la CGE había caducado, era manifiestamente improcedente, por cuanto el artículo 69 de la LOCGE establece expresamente que “[p]odrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas”. En el mismo sentido, el artículo 72 de la LOCGE señala que “[...] la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción.” Por ello, si el actor pretendía que se deje sin efecto el acto administrativo que declaraba su responsabilidad administrativa culposa, por haber caducado la facultad controladora y determinadora de la CGE, debía someter la controversia a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo donde, inclusive, podía solicitar la suspensión del acto.¹⁹ Sin embargo, pretendió que esta controversia de mera legalidad se resuelva en sede constitucional.
38. Si bien la Corte ha establecido que no todo asunto de naturaleza administrativa debe remitirse de manera automática a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se alega la vulneración de derechos constitucionales corresponde a la justicia constitucional conocer el caso.²⁰ Es importante precisar que, la discusión sobre una presunta afectación a la seguridad jurídica por parte de un acto administrativo no adquiere *per se* relevancia constitucional; sin embargo, puede alcanzarla cuando dicha vulneración “acarree la afectación de otros preceptos constitucionales” o cuando “exista una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado o intensidad que afecte los derechos constitucionales” aspectos que deben ser analizados de forma individualizada.²¹

¹⁸ Párrafo 26 *supra*.

¹⁹ COA, artículo 229: [...] La ejecución del acto impugnado podrá suspenderse, cuando concurren las siguientes circunstancias:

1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, previstas en este Código o las normas que rijan el respectivo procedimiento especial. [...]

²⁰ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, hoja 24.

²¹ CCE, sentencia 3233-21-EP/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 46.

39. En el caso *in examine* a pesar de que el actor haya alegado vulneración de su derecho al debido proceso, seguridad jurídica y a la “aplicación directa de la constitución”, el núcleo de la argumentación se centró en que un juez constitucional analice una controversia de mera legalidad. Al respecto, esta Corte ha dicho que, a fin de salvaguardar la observancia de la seguridad jurídica, los jueces constitucionales, al conocer una acción de protección, no les corresponde evaluar la legalidad de actos administrativos ya que son cuestiones manifiestamente improcedentes.²² Por lo tanto, los jueces tenían la obligación de analizar, en primer lugar, la procedencia de la acción de protección.²³ De haber realizado dicho análisis, habrían concluido que para impugnar el acto administrativo que determina responsabilidad administrativa culposa del actor, debía acudir a la vía contencioso administrativa tal como se explicó en el párrafo 37 *supra*. Más aún cuando en la demanda, el actor no presentó argumento alguno para demostrar que la vía contencioso administrativa no era eficaz para conocer y resolver la controversia.
40. Por lo tanto, se observa que la Sala de la Corte Provincial aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente ya que esta buscaba la declaratoria de nulidad por caducidad del acto administrativo que determinó la responsabilidad administrativa culposa del actor. En consecuencia, se concluye que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

6. Reparación

41. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
42. La reparación usual a una vulneración de derechos constitucionales cometida por una autoridad judicial dentro de una acción extraordinaria de protección es el reenvío, para que una nueva autoridad resuelva nuevamente la acción de protección. Sin embargo, el reenvío resulta inoficioso cuando la sentencia de acción extraordinaria de protección determina en su totalidad el contenido que debería tener la futura decisión del juez ordinario.²⁴
43. Esto es justamente lo que ocurre en el presente caso. La sección anterior concluyó que la controversia sometida a discusión en la acción de protección fue manifiestamente

²² CCE, sentencia 3233-21-EP/25, 18 de septiembre de 2025, párrs. 42 y 43.

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

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

improcedente, pues buscaba la declaratoria de caducidad de los actos administrativos que declararon responsabilidad administrativa culposa al actor; por ello, la resolución del caso de origen se reduce a una única solución: declarar la improcedencia de la acción de protección presentada por Carlos Fabián Ávila Córdova.

44. Así, la forma correcta de reparar el presente caso es dejar sin efecto la sentencia de la Sala de la Corte Provincial y declarar la improcedencia de la acción de protección. Toda vez que la sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal de Garantías Penales negó la acción de protección por improcedente, no corresponde dejar sin efecto dicha decisión.

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 **2632-22-EP**.
2. Declarar que la sentencia del 7 de septiembre de 2022 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.
3. Como **medida de reparación** se dispone dejar sin efecto la sentencia de 7 de septiembre de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y archivar el proceso 17250-2022-00031.
4. **Notifíquese 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
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

263222EP-86e13



Caso Nro. 2632-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro 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



Sentencia 490-24-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

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

CASO 490-24-EP

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

SENTENCIA 490-24-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que declaró el abandono de una querella en el marco de un proceso penal de acción privada por el delito de usurpación. La Corte verifica que el impulso procesal de la causa no le correspondía al querellante, sino a la autoridad judicial ante la que se sustanciaba el proceso.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de diciembre de 2023, Marco Antonio Muñoz Mendieta en calidad de apoderado de Paul Wayne Rossi presentó una querella por el delito de usurpación¹ tipificado en el artículo 200 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”) en contra de Ramiro Francisco Ordóñez Cano (“**querellado**”).² El juicio fue signado con el número de causa 11282-2023-04112.
2. Mediante auto de 5 de enero de 2024, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón de Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) admitió a trámite la querella presentada y ordenó citar al querellado.³
3. Mediante escrito de 1 de febrero de 2024, el querellado contestó la querella. Posteriormente, mediante escrito de 5 de febrero de 2024, el querellado solicitó que se declare el abandono de la acción con base en el artículo 651 del COIP.⁴

¹ COIP, art. 200. Usurpación. - La persona que despoje ilegítimamente a otra de la posesión, tenencia o dominio de un bien inmueble o de un derecho real de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis, constituido sobre un inmueble, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a dos años.

² Paul Wayne Rossi afirma que adquirió mediante escritura pública celebrada el 30 de noviembre de 2009 un lote de terreno en la parroquia de Quinara, con un área de 6.95 hectáreas a los señores Francisco Agustín Ordoñez Gaona y Marina del Carmen Cando Pacheco, dicha escritura fue debidamente inscrita el 4 de diciembre de 2009. Por petición de los vendedores, arribaron a un acuerdo verbal el cual consistía que los ex propietarios podrían tener acceso a una parte del terreno para realizar siembra y cultivo de caña de azúcar. Sin embargo, en la demanda el señor Paul Wayne Rossi señaló que el querellado es hijo de los ex propietarios del terreno el cual “pretende adjudicarse de manera irregular el lote de terreno de su propiedad” razón que motivó que se presentara la querella.

³ El 22 de enero de 2024, se sentó la razón de la citación realizada.

⁴ COIP, art. 651.- Desistimiento o abandono. - En los delitos en los que proceda el ejercicio privado de la acción se entenderá abandonada la querella si la o el querellante deja de impulsarla por treinta días, contados desde la última petición o reclamación que se ha presentado a la o al juzgador [...].

4. El 6 de febrero de 2024, mediante auto la Unidad Judicial declaró el abandono de la querella y ordenó el archivo de la causa.⁵ En contra de esta decisión Marco Antonio Muñoz Mendieta interpuso recurso de revocatoria.
5. Mediante auto de 14 de febrero de 2024, la Unidad Judicial negó el recurso horizontal interpuesto.⁶
6. El 26 de febrero de 2024, Marco Antonio Muñoz Mendieta en calidad de apoderado de Paul Wayne Rossi (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de abandono de 6 de febrero de 2024 emitido por la Unidad Judicial (“**auto impugnado**”).

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. Por sorteo electrónico de 13 de marzo de 2024, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
8. En auto de 5 de junio de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión,⁷ admitió a trámite la demanda propuesta por el accionante y dispuso que la Unidad Judicial presente su informe de descargo.
9. El 19 de junio de 2024, Juan Rafael Cuenca Peralta en calidad de juez de la Unidad Judicial presentó un informe que detalla cuál fue el motivo para declarar el abandono de la acción penal.
10. El 31 de julio de 2025, la causa fue asignada al juez constitucional Raúl Llasag Fernández,⁸ quien, el 19 de noviembre de 2025 mediante memorando CC-JRLL-2025-71 solicitó el adelanto del orden cronológico de la causa 490-24-EP, en virtud

⁵ La Unidad Judicial argumentó que de la revisión del expediente se constataba que la última presentación de escritos por parte del señor Marco Antonio Muñoz en calidad de apoderado de Paul Wayne Rossi se realizó el 3 de enero de 2024 de modo que habrían pasado treinta días en los cuales no habría existido impulso procesal por parte del querellante, en consecuencia, se declaró el abandono de la acusación particular y se dispuso el archivo definitivo de la causa.

⁶ La Unidad Judicial señaló que “el trámite previsto para los delitos de acción privada es netamente formalista, al gozar esta clase de procesos de esa formalidad estos se tramitan únicamente a petición de parte, tomando en consideración para ello inclusive lo que determina el Art. 139 del Código Orgánico de la Función Judicial y las absoluciones de consultas emitidas por la Corte Nacional de Justicia de fecha 02 de febrero del año 2016 y 07 de febrero del año 2019.”

⁷ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

⁸ 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.

del artículo 7.2 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional . Esta solicitud fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión jurisdiccional ordinaria de 20 de noviembre de 2025.

11. El 21 de noviembre de 2025, avocó conocimiento de la presente causa y solicitó a la Unidad Judicial que emitiera un informe de descargo actualizado. No obstante, a pesar de haber sido legal y debidamente notificada, la Unidad Judicial no remitió el informe requerido.

2. Competencia

12. 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

13. El accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), al debido proceso (art. 76 de la CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 de la CRE), y la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE). Además, denuncia la transgresión del derecho a la defensa en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, así como ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76. 7.a. y c. de la CRE). Para fundamentar sus cargos el accionante argumenta:
14. La vulneración a la seguridad jurídica se produjo cuando el juez no corrió traslado de la respuesta del querellado y no concedió el plazo de 6 días para presentar la prueba como lo establece el COIP en el art. 648. A su entender, era “claro que el impulso procesal no correspondía al querellante puesto que se evidencia también que cumplida la diligencia de citación el proceso paso [sic] a manos del juzgador, quien tenía la obligación de verificar la contestación [...] [y] contestada la querella [...] debía correr traslado al querellante, hecho este que no ha ocurrido [...]”, privándolo así del derecho a la seguridad jurídica.
15. Respecto a la tutela judicial efectiva y al debido proceso señala que se debió considerar la fecha en que se cumplió la última diligencia ordenada por el juez y, posterior a ello, debían transcurrir los treinta días como la norma estipula para

declararse el abandono, “esto es desde la fecha que se dio la contestación [de la querella] el 1 de febrero de 2024, por lo que desde esa fecha no han transcurrido los treinta días para que existe el abandono [...]”.

16. Finalmente, sobre el debido proceso en la garantía de motivación aduce que no se obtuvo certificación de secretaría que establezca que se configuró el abandono; y, que por otra parte “al encontrarse el proceso en el estado en que le correspondía al Juez abrir el plazo de 6 días para prueba, no lo hizo”. Además, argumenta que el juez no interioriza las absoluciones de consulta de la Corte Nacional a las que hace referencia en su resolución y “haciendo caso omiso de aquellas decide justamente lo contrario. Nótese además que la simple enunciación de las absoluciones de consultas sin explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, impone a los jueces la obligación de expresar de manera suficiente las razones o justificaciones objetivas que lo llevan a tomar una determinada decisión”.
17. Con base en los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción, se declare la vulneración de los derechos alegados y, como medidas de reparación, solicita se revoque el auto con el cual se declaró el abandono y archivo definitivo de la querella y, consecuentemente, se continúe con la sustanciación del proceso de acción privada.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

18. En escrito de 19 de junio de 2024, Juan Rafael Cuenca Peralta, en calidad de juez de la Unidad Judicial expuso que el último escrito del querellante fue de 3 de enero de 2024⁹ en el que se adjunta el certificado del Registro de la Propiedad del cantón Loja. El juez señala que:

en virtud que los delitos de acción privada son netamente formalista [sic], y en base a dicha formalidad es deber en este caso del señor abogado del querellante precisamente el de cuidar y garantizar que se cumpla con el debido proceso, puesto que es a él a quien se lo ha notificado en legal y debida forma con todas y cada una de las actuaciones judiciales emanadas por el juzgado. [...] Consecuentemente, al haber dejado de impulsar el proceso por más de treinta días a partir de la última petición y/o reclamación no es responsabilidad del Juzgado, puesto que en este tipo de procesos el juzgador carece de iniciativa procesal.¹⁰

19. Finalmente, señala que la Unidad Judicial ha tramitado el proceso en legal y debida forma y ha notificado a los sujetos procesales con “todas y cada una de las providencias en él recaídas”. Concluye que el querellante “sabía y conocía

⁹ En el informe, el juez señala por un lado que el escrito fue presentado el 5 de enero y, posteriormente, que fue presentado el 3 de enero de 2024. De la revisión del SATJE se concluye que el escrito fue presentado el 3 de enero de 2024.

¹⁰ Informe de Juan Rafael Cuenca Peralta, 19 de junio de 2024, p. 2.

perfectamente el estado del proceso y por su inactividad del impulso produjo el ABANDONO DE LA ACCIÓN” [Énfasis en el original].

4. Planteamiento del problema jurídico

20. 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.¹¹
21. En relación con los cargos sintetizados en la sección *ut supra*, esta Corte observa que el accionante centra su argumentación en cuestionar el hecho de que la Unidad Judicial haya declarado el abandono de la querella pese a que, a su criterio, la siguiente actuación procesal le correspondía a la judicatura. Considerando esto, por eficiencia y economía argumentativa, y tomando en cuenta que en casos anteriores¹² se han analizado cargos sobre la declaratoria de abandono de una querella bajo el derecho a la tutela judicial efectiva el análisis se centrará en este derecho y se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en la tramitación del proceso penal de acción privada por usurpación al declarar el abandono de la querella cuando la siguiente actuación procesal era presuntamente atribuible a la autoridad judicial?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en la tramitación del proceso penal de acción privada por usurpación al declarar el abandono de la querella cuando la siguiente actuación procesal presuntamente era atribuible a la autoridad judicial?**

22. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y señala: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela

¹¹ 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).

¹² CCE, sentencia 807-25-EP/25, 18 de septiembre de 2025; sentencia 1159-20-EP/24, 29 de agosto de 2024; sentencia 2296-21-EP/24, 16 de agosto de 2024; sentencia 2806-19-EP/24, 17 de enero de 2024; sentencia 3468-17-EP/22, 19 de octubre de 2022; sentencia 478-14-EP/20, 19 de mayo de 2020; sentencia 1556-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020.

efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”.

23. Este Organismo ha determinado que la tutela judicial efectiva no solo se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de justicia, sino que incluye obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, con el fin de “garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables”, para dar una solución al conflicto que originó el proceso judicial y las partes no queden en indefensión.¹³ Por ello, se ha precisado que la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos: i) acceso a la justicia, ii) debida diligencia y iii) ejecutoriedad de la decisión.¹⁴
24. En relación con el primer elemento de la tutela judicial efectiva -acceso a la justicia-, la Corte ha determinado que tiene dos dimensiones: el derecho a la acción y el derecho a que la pretensión sea respondida. Específicamente, respecto del derecho a que la pretensión sea respondida, la Corte ha indicado que se vulnera si “existen obstáculos irrazonables para el acceso a la administración de justicia”¹⁵ como ocurre al declararse el abandono cuando la actuación para continuar con el trámite del proceso es atribuible al órgano jurisdiccional.¹⁶
25. Por lo expuesto, las autoridades judiciales, previo a declarar el abandono, deben verificar a quién le es atribuible la falta de impulso procesal,¹⁷ precisamente para no incurrir en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva¹⁸ en su componente de acceso a la justicia y a obtener una respuesta a la pretensión.
26. En concordancia con dicha disposición, esta Magistratura ha dicho que “únicamente cuando el impulso les corresponde a las partes y el proceso no puede continuar sin su actuación, la judicatura puede declarar el abandono sin que aquello vulnere derechos, no así cuando el impulso del proceso recae en el juzgador”.¹⁹
27. En el caso *sub examine*, el accionante sostiene que, en consideración del momento procesal en el que se encontraba la causa, correspondía a la Unidad Judicial correr traslado de la contestación a la querella y abrir el período de prueba como lo determina

¹³ CCE, sentencia 1516-14-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 35.

¹⁴ CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45.

¹⁵ CCE, sentencia 2806-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párr. 20.

¹⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 112-115.

¹⁷ CCE, sentencia 3468-17-EP/22, 19 de octubre de 2022, párr. 39.

¹⁸ CCE, sentencia 197-22-EP/25, 15 de mayo de 2025, párr. 23.

¹⁹ CCE, sentencia 301-15-EP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 28.

el artículo 648 del COIP.²⁰ En resumen, el órgano jurisdiccional habría declarado el abandono sin considerar que el impulso procesal le era atribuible.

28. En tal virtud, a continuación, la Corte revisará las actuaciones procesales previas a la declaratoria de abandono.

28.1. La querella fue presentada el 22 de diciembre de 2023. El 27 de diciembre del mismo año el querellante reconoció su firma y rúbrica. El 2 de enero de 2024 la Unidad Judicial dispuso que el querellante justifique la propiedad del bien inmueble materia de litigio en el término de tres días y el 3 de enero del mismo año, el querellante adjuntó el certificado del Registro de la Propiedad del cantón Loja.

28.2. El 5 de enero de 2024, la Unidad Judicial admitió a trámite la querella y dispuso la citación al querellado con el contenido de esta. El querellado fue citado el 22 de enero de 2024 y el 1 de febrero de 2024 dio contestación.

28.3. El 5 de febrero de 2024, el querellado solicitó se dicte el abandono y archivo de la querella por falta de impulso procesal del querellante.

28.4. El 6 de febrero de 2024, la Unidad Judicial declaró “abandonada la acusación particular” debido a que el querellante dejó “de continuarla por más de treinta días a partir de la última petición” y ordenó su archivo definitivo.

29. A partir de ello, la Corte observa que, tras la contestación, el juzgador no concedió el plazo de seis días para que las partes presenten y soliciten prueba como lo establece el COIP y se evidencia que, al momento procesal en el cual el juez encargado de la Unidad Judicial declaró el abandono de la querella, no existía una necesidad de impulso por parte del querellante para verificar su intención de continuar con el proceso. Tras la presentación de la contestación del querellado, era deber de la autoridad judicial correr traslado con su contenido al querellante, así como otorgar el plazo de seis días para que las partes presenten la prueba que les asista, conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 648 del COIP.

30. Por ende, cuando se declaró el abandono de la querella, el impulso procesal no era una carga atribuible al accionante, toda vez que la obligación de evacuar las etapas

²⁰ COIP, art. 648.- Citación y contestación. - La o el juzgador deberá examinar los requisitos de la acusación de acuerdo con las normas establecidas en este Código. Admitida la querella a trámite, se citará con la misma a la o al querellado [...] prevención de designar a una o un defensor público o privado y de señalar casilla o domicilio judicial o electrónico para las notificaciones. [...] Citado la o el querellado la contestará en un plazo de diez días. Una vez contestada, la o el juzgador concederá un plazo de seis días para que las partes presenten y soliciten prueba documental, soliciten peritajes y anuncien los testigos que deberán comparecer en la audiencia.

procesales pendientes correspondía al órgano jurisdiccional pues, de los antecedentes procesales y contrario a lo alegado por el juez en su informe de descargo, se verifica que, se encontraba pendiente el correr traslado del contenido de la contestación y disponer la presentación y solicitud de pruebas en el plazo de seis días.

31. Este Organismo ha determinado que “en las causas de ejercicio privado de la acción penal, el abandono no opera cuando el impulso de la causa recae en el órgano jurisdiccional”.²¹ Así mismo, esta Corte ya se ha pronunciado al respecto, indicando que, concluida dicha fase, la autoridad judicial está obligada “a correr traslado con su contenido [de la contestación] a la contraparte, así como otorgar el término de seis días para que las partes presenten la prueba que les asista”.²² En otras palabras, de conformidad con la normativa aplicable y la jurisprudencia de esta Corte, tras la etapa de contestación, el impulso del proceso recae sobre la autoridad judicial.
32. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el auto de abandono del 6 de febrero de 2024 vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante en la segunda dimensión del derecho al acceso a la justicia, respecto del derecho a tener una respuesta a la pretensión planteada, pues se le impidió tener una respuesta a su pretensión al momento en que se declaró el abandono de su acción, cuando la falta de impulso procesal era atribuible al órgano jurisdiccional.

6. Reparación

33. Una vez que se ha determinado la vulneración de derechos constitucionales, corresponde a esta Corte establecer una reparación efectiva y apropiada según las particularidades del caso.²³ Generalmente, frente a una vulneración de derechos constitucionales en una decisión judicial, procede, como medida de reparación, dejar sin efecto la decisión impugnada y ordenar el reenvío de la causa para que otra autoridad judicial competente emita una nueva decisión.
34. En el presente caso, este Organismo considera adecuado dejar sin efecto el auto de abandono de 6 de febrero de 2024 y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión de dicho auto para que, previo sorteo, otra jueza o juez de la misma Unidad Judicial continúe con el conocimiento de la causa con la mayor celeridad posible de manera que no prescriba el ejercicio de la acción penal privada.

²¹ CCE, sentencia 3468-17-EP/22, 19 de octubre de 2022, párr. 47.

²² CCE, sentencia 2296-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 36.

²³ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 55.

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 **490-24-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del accionante.
3. **Dejar sin efecto** el auto de 6 de febrero de 2024 emitido por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón de Loja, provincia de Loja con el que se declaró el abandono de la querella y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión de dicho auto.
4. **Disponer** que, mediante sorteo y en un plazo máximo de 24 horas, la Oficina de Gestión Judicial Electrónica del Consejo de la Judicatura designe a una nueva jueza o juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón de Loja, provincia de Loja, a fin de que continúe con la sustanciación de la causa 11282-2023-04112 conforme a lo dispuesto en el párrafo 34 *supra*.
5. Notifíquese y cúmplase.



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

Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

49024EP-8838b

**Caso Nro. 490-24-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dieciocho 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

NGA/PC

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

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

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