

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2439-21-EP/25 En el Caso No. 2439-21-EP Se rechaza la acción extraordinaria de protección No. 2439-21-EP.....	2
166-23-IS/24 En el Caso No. 166-23-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 166-23-IS	12
2957-21-EP/25 En el Caso No. 2957-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2957-21-EP.....	60
105-21-IN/25 En el Caso No. 105-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 105-21-IN.....	81



Sentencia 2439-21-EP/25
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 2439-21-EP

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

SENTENCIA 2439-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección al verificar que el auto de 6 de julio de 2021 dejó de ser objeto de esta garantía jurisdiccional en virtud de que un acuerdo conciliatorio de las partes en el proceso de ejecución lo dejó sin efecto.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 28 de enero de 2016, Mónica del Carmen Herrera Flores, en calidad de representante general de la Inmobiliaria South Garden S.A. (“**compañía accionante**”), inició un juicio subjetivo en contra del Ministerio de Educación (“**Ministerio**”), la Dirección General del Servicio de Gestión Inmobiliario del Sector Público (“**Inmobiliar**”)¹ y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).² La competencia de conocer el proceso fue sorteada al Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**TDCA**”) y signado con el número 01803-2016-00026.
2. En la sentencia de mayoría de 19 de febrero de 2020, la Sala Única del TDCA aceptó la demanda presentada por la compañía accionante.³ Frente a la decisión, la PGE interpuso un recurso de aclaración, el cual fue negado en el auto de 10 de marzo de

¹ Conforme el Decreto Ejecutivo 1107, de 27 de julio de 2020, la denominación de esta entidad estatal cambió a Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, que, para efectos del análisis se mantendrá con la abreviatura expuesta (Inmobiliar) por mantener las mismas competencias y funciones.

² En sus alegaciones, la compañía accionante solicitó una indemnización por el daño emergente que, a su criterio, se habría generado en el marco de la expropiación 03333-2014-0319. Relató que, con base en la resolución Inmobiliar-DSI-2013-0258, Inmobiliar declaró al inmueble de propiedad de la compañía accionante de utilidad pública, interés social y nacional para la creación de “la Universidad Nacional de Educación en Azogues”. La compañía accionante demandó el pago del “daño emergente que se le ha ocasionado al haberse mandado a pagar una suma inferior al precio justo” respecto del bien expropiado.

³ El TDCA dispuso que Inmobiliar cancele, en el término de 30 días, “la diferencia entre lo efectivamente pagado en la expropiación [USD 357 077.42] y lo constante en el informe pericial (...), [USD 1 154 996]; esto es, la suma de [USD 797 918.58] que corresponde al daño económico que el expropiado ha sufrido por la decisión estatal frente al valor venal”.

2021. Por lo cual, el Ministerio y la PGE interpusieron en conjunto un recurso de casación de la sentencia de 19 de febrero de 2020, el cual fue conocido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“CNJ”).

3. En el auto de 28 de enero de 2021, la CNJ inadmitió el recurso de casación por no cumplir con la “determinación de las causales en las que se funda” la pretensión y devolvió el proceso al TDCA.
4. En el auto de 4 de marzo de 2021, el TDCA avocó conocimiento y ordenó la ejecución de la sentencia de 19 de febrero de 2020.⁴
5. El 4 de mayo de 2021, el gerente general de la compañía accionante solicitó declarar el incumplimiento de la sentencia e imponer “una multa compulsiva progresiva diaria destinada a los funcionarios de la entidad pública que incumplió [sic] la sentencia”.⁵
6. El 6 de mayo de 2021, el TDCA ordenó a Inmobiliar, en el término de 5 días, informar “de manera documentada el Estado del proceso de pago dispuesto en la sentencia”. Además, el TDCA ordenó señalar, bajo prevenciones de ley, “los nombres de los representantes legales y funcionarios encargados del trámite de pago”.⁶
7. En el escrito de 3 de junio de 2021, Inmobiliar informó que se iniciaron “todas las acciones administrativas correspondientes que permitan viabilizar” la asignación de recursos y la inclusión del monto ordenado en la sentencia “dentro del PAI institucional 2021”. En atención al escrito, la compañía accionante solicitó conceder a la “entidad demandada un término prudencial para que se cumpla a cabalidad lo ordenado”.
8. En el escrito de 1 de julio de 2021, Inmobiliar informó al TDCA las actuaciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia⁷ y solicitó “una prórroga no menor a

⁴ En escrito de 17 de marzo de 2021, la compañía accionante informó que notificó con los oficios de inicio de ejecución de la sentencia. En el escrito de 19 de abril de 2021, Inmobiliar designó a John Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez, Cristina Zuleta Morales, Tatiana Carpio Vidal, Carolina Salamea Ortuño, Juan Ordoñez Regalado, María Angélica Álvarez Maldonado y Katy Coque Veloz, en calidad de profesionales, como defensa técnica.

⁵ Informó, además, que el término otorgado para el cumplimiento de la sentencia venció. También solicitó el cumplimiento inmediato de la sentencia y que “se remitan copias certificadas del proceso a la Fiscalía General del Estado” (“FGE”) al evidenciar “resistencia en el cumplimiento de la sentencia” según el artículo 282 del COIP.

⁶ También dispuso el envío de copias certificadas del proceso a la FGE, a costas de la compañía accionante.

⁷ Informó que solicitó a la Universidad Nacional de Educación “gestionar a los entes rectores de la inversión pública y finanzas la inclusión del proyecto mencionado en el PAI Institucional 2021 de [Inmobiliar] e incremento de los recursos solicitados” para cumplir con la sentencia del TDCA.

seis meses” para dar cumplimiento a la disposición de la sentencia de 19 de febrero de 2020.⁸

9. En el auto de 6 de julio de 2021, en atención al escrito presentado por Inmobiliar, el TDCA no aceptó las justificaciones porque “develan la incuria institucional en cumplir con lo ordenado”. En consecuencia, el TDCA impuso una “multa diaria y compulsiva” de USD 100 al secretario técnico de Inmobiliar y “a sus abogados defensores” John Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez y María Angélica Álvarez Maldonado “hasta la constatación del pago efectuado, de lo ordenado” y requirió a la compañía accionante “copias certificadas para remitirlas a la Fiscalía”. El secretario técnico de Inmobiliar solicitó la revocatoria de este auto.⁹ El TDCA corrió traslado a las partes.
10. En el auto de 26 de julio de 2021, el TDCA negó la solicitud de revocatoria del auto.¹⁰
11. En el escrito de 2 de agosto de 2021, Inmobiliar retiró de su defensa técnica a las abogadas y el abogado a quienes se les impulso la multa compulsiva y nombró otros defensores técnicos.
12. El 20 de agosto de 2021, John Gustavo Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez y María Álvarez Maldonado (“**accionantes**”), por sus propios derechos, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 6 de julio de 2021.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

13. El 14 de octubre de 2021, el Primer Tribunal de Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección presentada, rechazar la suspensión de ejecución de la decisión impugnada y ordenó al TDCA remitir un informe de descargo.¹¹ En escrito de 8 de noviembre de 2021, el TDCA cumplió lo ordenado.¹²

⁸ Se constata que el escrito fue suscrito por John Ayala Martínez, Johanna Curipallo Martínez y María Angélica Álvarez Maldonado en calidad de “abogados patrocinadores”.

⁹ En el escrito de 9 de julio de 2021, Fernando Mauricio Villacís Cadena, en calidad de secretario técnico de Inmobiliar solicitó la revocatoria del auto de 6 de julio de 2021 porque la multa no era idónea con el fin de cumplir la sentencia y que “se debe diferenciar entre las partes procesales y los abogados patrocinadores” pues “se estaría condenando a los profesionales del derecho asumir obligaciones que no le corresponden por el hecho de patrocinar una causa” sin que exista una justificación aparente.

¹⁰ El TDCA razonó que el pedido de revocatoria “supone que este Tribunal desatienda todas las omisiones del ente accionado en la tramitación del pago” que se ordenó.

¹¹ El Tribunal estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

¹² En el escrito de 7 de noviembre de 2023, Andrés Esteban Cordero Torres y Juan David Vicuña Matovelle solicitaron copias certificadas del proceso constitucional y el de instancia.

- 14.** El 19 de diciembre de 2023, en atención a una solicitud de copias certificadas, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa y gestionó la entrega de las mismas, recordando a las partes que la resolución de los casos se atenderá en orden cronológico.¹³ El 22 de diciembre de 2023, el TDCA presentó un informe de descargo actualizado.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

- 16.** Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 17.** Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, los accionantes exponen como contenido sustantivo de este derecho que se trata del “respeto irrestricto de las autoridades de las reglas y procedimientos previstos en la normativa ecuatoriana”. Alegan que:
- 17.1.** Al existir la disposición de pago de \$ 797 918.58 USD en sentencia, las autoridades jurisdiccionales accionadas habrían omitido “la correcta aplicación del [artículo] 338 del Código de Procedimiento Civil”, el cual dispondría que “las sentencias judiciales adversas a las instituciones del Estado se elevarán en consulta a la respectiva corte superior, aunque las partes no recurran”.
- 17.2.** El TDCA no consideró que el proceso se encontraba en la etapa de ejecución, por lo cual, lo que correspondía era la aplicación de “medidas reales para el cumplimiento de una obligación dineraria”, conforme el artículo 367 del COGEP. De tal forma que la multa no debió ser impuesta a los abogados patrocinadores que solo realizan “la defensa técnica de la institución”.

¹³ El 2 de febrero de 2024, mediante el oficio 00062-TDCA-2024, el TDCA devolvió el expediente del proceso de instancia.

- 18.** Sobre la vulneración del derecho al trabajo, los accionantes alegan que la multa compulsiva impuesta en su contra ocasionó “un malestar en el desarrollo correcto de las labores diarias dentro del trabajo como profesionales del derecho y una afectación económica por el simple hecho de cumplir con [su] profesión”.
- 19.** En relación con el cargo del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, los accionantes sostienen que el auto de 6 de julio de 2021 “no contiene una motivación que fundamente” la imposición de una multa pues “al aplicar la multa diaria y compulsiva (...) afecta de forma directa a [su] economía y trabajo”. Agregan que el TDCA no justificó “que jamás se ha desconocido la plena intención de cumplir con la obligación y más aun sabiendo que la misma se aplicaría hasta la constatación del pago”. Esto habría vulnerado sus derechos sin ser “parte del proceso judicial”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 20.** El TDCA describe que el término otorgado para el cumplimiento de la sentencia “vencía el 19 de abril de 2021” y que, en el auto de 6 de mayo de 2021, otorgó el término de 5 días para que se informe de los avances del pago ordenado. Afirma que, en escrito de 3 de junio de 2021, los accionantes “recién informaron que se ha iniciado el trámite” para conseguir el pago y que “[...] reconocen la inobservancia a los términos dispuestos en sentencia”. Luego, indica que los accionantes, el 1 de julio de 2021, solicitaron una prórroga desproporcionada “no menor a seis meses” sin justificación. Agrega que aquello “devela una incuria, descuido manifiesto” en el proceso, al comparecer “sin informar avances del pago dispuesto [...]”.
- 21.** El TDCA argumenta que los accionantes comparecen “en representación del representante legal de [Inmobiliar]”. A su criterio, esto supone que los accionantes, “sea cual sea su condición”, son sujetos a “la responsabilidad dispuesta en el artículo 233 de la Constitución”.¹⁴
- 22.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica, alega que los accionantes no indican cómo se vulnera “tal precepto” ni cómo el auto impugnado afecta “directamente a los intereses personales de cada abogado”. Más bien considera que el cargo de los accionantes es un “simple alegato que al no ser preciso ni exacto impide que se pueda dar una respuesta adecuada y poder ejercer el legítimo derecho a la defensa de lo actuado” dentro de las prerrogativas coercitivas que tiene el TDCA.

¹⁴ Constitución, art. 233: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos [...]”.

- 23.** En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el TDCA señala que la sanción se impuso “por demora en el cumplimiento de lo ordenado en sentencia”. En función de ello, el TDCA considera que se cumple con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad”. Además, expone que los pedidos de la parte accionante “fueron atendidos oportunamente” y puestos en conocimiento de cada una de las partes. Indica que “nunca se justificó la demora en el pago dispuesto”, por tanto, sostiene que “la sanción impuesta y la revocatoria intentada, observaron en todo momento el debido proceso”. Agrega que “el ente accionado y sus abogados” no pueden beneficiarse “de su propia demora, en desmedro del derecho que le asisten a la parte accionante del proceso [de instancia]”, en atención a las facultades que el artículo 132 del COFJ otorga.¹⁵
- 24.** El TDCA sostiene que los artículos 323 y siguientes del “derogado Código de Procedimiento Civil”, determinan la “prohibición a la administración pública de renunciar a la apelación cuando se hablen de sentencias que pueden ser susceptibles de recurso vertical”. Alega que esta situación no es aplicable en este caso debido a que la justicia contencioso administrativa es de única instancia, por lo que sus decisiones son únicamente susceptibles de recurso de casación, lo cual del expediente se verifica su inadmisión.
- 25.** El TDCA informa que “las partes procesales llegaron a un acuerdo de dación de pago que se está ejecutando”, lo cual promovió que, mediante el auto de 30 de agosto de 2021, se deje sin efecto la multa establecida.

4. Cuestión previa

- 26.** De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección procederá exclusivamente contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se han violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
- 27.** La acción extraordinaria de protección, fue planteada en contra del auto de 6 de julio de 2021, expedido por el TDCA. En el auto referido, la judicatura accionada impuso una multa compulsiva a los accionantes por no haber cumplido las disposiciones

¹⁵ COFJ, art. 132: “Facultades Coercitivas de las Juezas y Jueces.- En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación [...]”

contenidas en la sentencia de 19 de febrero de 2020. El auto impugnado fue dejado sin efecto por medio del auto de 30 de agosto de 2021, conforme consta en el informe presentado por el TDCA y de la revisión del proceso judicial de origen. En virtud de las nuevas circunstancias procesales informadas, previo a pronunciarse sobre el fondo corresponde analizar si el auto, admitido a trámite, es susceptible de ser objeto de la acción extraordinaria de protección según los criterios sistematizados en la sentencia 1502-14-EP/19.

- 28.** Al respecto, esta Corte ha caracterizado un auto definitivo como: (1) aquel que pone fin al proceso en dos supuestos: (1.1) al pronunciarse de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones causando cosa juzgada material o sustancial o (1.2) aquel auto que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide la continuación del proceso o que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso. También se ha determinado que el auto es definitivo y excepcionalmente se lo tratará como tal, a pesar de no poner fin al proceso, (2) cuando causa un gravamen irreparable.¹⁶
- 29.** Esta Corte toma nota que en las sentencias 362-14-EP/20 y 365-14-EP/20 constató que las decisiones que imponen multas compulsivas y progresivas no son objeto de acción extraordinaria de protección por cuanto i) no se pronuncian sobre el fondo de las pretensiones del proceso de origen, ii) no impiden que el proceso continúe y iii) no tienen la capacidad de generar un gravamen irreparable al ser un auto de “mero trámite”,¹⁷ “meramente incidental”.¹⁸ De tal manera que no generan una afectación grave de derechos constitucionales. Cabe precisar que las multas compulsivas, en cada caso, fueron impuestas al representante de las entidades estatales obligadas al cumplimiento de sentencias en cada caso.
- 30.** Al respecto, esta Corte enfatiza en el análisis casuístico que se debe realizar para identificar si aquellas decisiones judiciales que imponen multas en el proceso de ejecución de sentencias son objeto de la acción extraordinaria de protección. Así, corresponde verificar, en cada caso, si existe otro mecanismo procesal para revisar una decisión de aquel tipo considerando que, de acuerdo con el artículo 132.1 del COFJ, las multas compulsivas *prima facie* podrían ordenarse en cualquier punto o estado del proceso al estar destinadas a afianzar el cumplimiento de órdenes judiciales. Por ejemplo, de los hechos del presente caso, se desprende que la multa compulsiva y progresiva fue impuesta a funcionarios públicos que, en su calidad de profesionales, participaron con la defensa técnica de Inmobiliar, con el objetivo de

¹⁶ CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 16

¹⁷ CCE, sentencia 362-14-EP/20, 06 de febrero de 2020, párr. 32.

¹⁸ CCE, sentencia 365-14-EP/20, 2 de junio de 2020, párr. 14.

que se cumpla una medida ordenada en sentencia. Aquella decisión judicial impugnada fue dejada sin efecto en el auto de 30 de agosto de 2021, sin que las partes impugnen esta decisión jurisdiccional.¹⁹

31. Después del análisis de admisión correspondiente, el Tribunal de Sala de Admisión consideró que el auto de 6 de julio de 2021 a pesar de no poner fin al proceso, tenía la capacidad de causar un gravamen irreparable por no contar con otro mecanismo procesal para impugnar las pretensiones en relación con la multa compulsiva impuesta a los accionantes.
32. Sin embargo, del informe presentado por el TDCA consta que la decisión jurisdiccional impugnada fue dejada sin efecto en el auto de 30 de agosto de 2021, sin que se haya realizado el pago correspondiente de la multa.²⁰ Ante lo cual, esta Corte constata que, si bien el auto tenía la capacidad de causar un gravamen irreparable al no contar con otro mecanismo procesal para impugnar las multas compulsivas impuestas, este fue dejado sin efecto por el auto de 30 de agosto de 2021 en virtud del acuerdo conciliatorio entre las partes. Por lo tanto, esta Corte constata que el auto de 6 de julio de 2021 ya no tiene la capacidad de generar un gravamen irreparable al haber sido dejado sin efecto.
33. Al verificar que la decisión judicial impugnada, por cuestiones sobrevinientes, ya no es objeto de la acción extraordinaria de protección, a la Corte no le corresponde revisar el fondo de los cargos emitidos por los accionantes en su demanda.

5. Decisión

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

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **2439-21-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

¹⁹ Textualmente el auto de 30 de agosto señala: “[...] En virtud del contenido del acuerdo conciliatorio, se deja sin efecto lo dispuesto en auto de 06 de julio de 2021 [...]”.

²⁰ Al respecto, el punto 3.3 del acuerdo conciliatorio señala: “De igual forma, de manera conjunta solicitamos que se deje sin efecto cualquier multa o sanción a las partes procesales, ya que no ha existido ningún tipo de omisión con respecto a lo ordenado dentro de la presente causa y más bien se ha demostrado a través de la presente Acta Transaccional el entendimiento entre las partes.” Ambas partes procesales agregaron que, en el caso de no aceptar la solicitud, “la parte actora se compromete al pago de la misma en su totalidad”. Por lo cual, esta Corte constata que el pago de la multa no fue realizado.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

243921EP-7a04d



Caso Nro. 2439-21-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 166-23-IS/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 166-23-IS

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

SENTENCIA 166-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada en contra de un auto resolutorio emitido en el marco de un proceso constitucional de medidas cautelares autónomas. Al analizar la medida cautelar dispuesta, la Corte determina que es inejecutable por razones jurídicas, en vista de que la garantía jurisdiccional había sido desnaturalizada. Asimismo, identifica que la conducta del peticionario y de su abogado patrocinador es constitutiva de abuso del derecho y se remite el expediente a la Fiscalía General del Estado para que investigue la configuración de infracciones penales cometidas en el marco de la tramitación y ejecución del proceso 09332-2018-06168. Por otro lado, declara el error inexcusable del juez que dictó el auto resolutorio de medidas cautelares y que mantuvo vigente la medida cautelar por más de seis años. Por último, remite el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación pertinente y determine si existen los elementos suficientes para configurar el delito de prevaricato en contra del juez que dictó la medida cautelar.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso originario

1. El 15 de junio de 2018, el señor Héctor Luis Cotto Zambrano, en su calidad de procurador judicial de Heinz Heinrich Grunauer Farah, “en calidad de accionista mayoritario de KrismareSeafood S.A.” (“**peticionario**”) presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas en contra del Registro de la Propiedad de Guayaquil (“**Registro de la Propiedad**”). El proceso fue signado con el número 09332-2018-06168.¹

¹ El peticionario detalló el historial de movimientos registrales del predio camaronero con matrícula inmobiliaria 471250 ubicado en la parroquia Posorja, cantón Guayaquil. Al respecto, afirmó que la compañía Misorsa había celebrado una hipoteca abierta con Filanbanco S.A. respecto a dicho predio con fecha 11 de marzo de 2015 y que el 17 de julio de 2017, KrismareSeafood S.A. había cancelado la totalidad de la deuda a favor de Recycob S.A. (antes Filanbanco S.A.) a cambio de la cesión de los derechos hipotecarios sobre el predio en cuestión. No obstante, señaló que, con fecha 13 de marzo de 2015, se había inscrito una demanda de prescripción adquisitiva de dominio y la sentencia que declaró con lugar la prescripción adquisitiva de dominio a favor del señor Henrri Bonifacio Castillo Angulo. Por último, sostuvo que también se inscribió una compraventa respecto de este predio de parte del señor Castillo Angulo. En ese sentido, solicitó que el Registro de la Propiedad de Guayaquil deje sin efecto las inscripciones que, a su criterio, no eran legítimas, evite que se inscriban nuevas enajenaciones y ordene al intendente policial del Guayas que resguarde su ingreso al predio objeto de la solicitud.

2. El 20 de junio de 2018, Roberto Napoleón Angulo Lugo, juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) concedió parcialmente la solicitud de medidas cautelares y dispuso el término de 45 días para que el peticionario presente la acción ordinaria que corresponda.²
3. El 30 de agosto de 2018, el juez de la Unidad Judicial, tras la solicitud del peticionario, amplió el término para presentar una acción por 15 días desde el vencimiento inicialmente concedido.
4. El 13 de septiembre de 2018, el peticionario informó que, en atención a lo dispuesto por el juez de la Unidad Judicial, había presentado dos acciones para precautelar sus derechos; i) juicio ordinario de nulidad de instrumento público signado con el número 09332-2018-09673;³ y, ii) juicio ejecutivo por cobro de pagaré signado con el número 09332-2018-09675.⁴

² Como medida cautelar, dispuso que “se [deje] provisionalmente sin efecto los actos administrativos emanados del Señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil consistentes es (sic): inscripción de la demanda de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita el día Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 134; la sentencia de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita con fecha Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 5,031, por no tener su origen en orden judicial alguna; así como la compraventa de dicha prescripción adquisitiva de dominio con fecha miércoles 04 de Abril de 2018 en el tomo 26, número de inscripción 5,929, por tener su origen en tales actos que se suspenden provisionalmente, hasta tanto un Juez en vía ordinaria resuelva lo correspondiente en Derecho en relación a las acciones que deberá incoar [el peticionario] a fin de que en dicha vía se determine lo procedente en cuanto a los diversos derechos en conflicto, para lo cual se concede el término de 45 días [al peticionario] a fin de que deduzca la acción que a bien tuviere según sus intereses”.

³ La demanda fue presentada por Alfonso Gabriel Grunauer Jarrín, por los derechos que representa en calidad de presidente y representante legal de KrismareSeafood S.A. (“**Krismare**”), en contra de Henrri Bonifaz Castillo Angulo respecto de (i) la sentencia del juicio 469-D-2012 de prescripción adquisitiva de dominio; y, (ii) la compraventa a favor de AQUTRADE S.A. y su inscripción en el Registro de la Propiedad de Guayaquil. Este proceso terminó con el abandono de la acción por falta de impulso procesal del actor, conforme se desprende del auto de 20 de octubre de 2022.

⁴ Alfonso Gabriel Grunauer Jarrín, por los derechos que representa de KrismareSeafood S.A., presentó esta acción en contra de Misorsa S.A. en la que indicó que había adquirido de RECYCOB S.A. (antes Filanbanco S.A.) los derechos hipotecarios respecto de la hipoteca entre Misorsa S.A. y Filanbanco S.A. con fecha 7 de diciembre de 2017. Añadió que el pagaré materia de la deuda contraída originalmente por Misorsa S.A. fue endosado a Krismare, convirtiéndola en su legítima tenedora. En su solicitud expresó: “Corresponde ahora, señor Juez, que Misorsa S.A. pague a KRISMARESEAFOD S.A. el importe de dinero que adeudándole al Estado ecuatoriano a través de Recycob S.A. mi representada pagó por ella, para esto Misorsa S.A., aún tiene una propiedad en las jurisdicciones del Cantón Guayaquil, con Código Catastral No. 46080-147 y Matrícula Inmobiliaria No. 471250”. Con base en esto, solicitó el pago de \$420.000,00 más intereses y costas judiciales. De la revisión del expediente electrónico se verifica que Misorsa S.A. fue citada por la prensa (conforme a la razón sentada el 23 de octubre de 2018) y la sentencia fue dictada sin su comparecencia (conforme a la razón sentada el 12 de diciembre de 2018). En la respectiva sentencia, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayaquil, el señor Víctor Hugo Medina Zamora, dispuso a Misorsa S.A. el pago de \$355.000,00 más intereses legales y de mora. En fase de ejecución, el inmueble fue embargado, rematado y, adjudicado a Krismare. Misorsa S.A., representada por Tomás Augusto Moreno Torres, compareció a la causa el 10 de octubre de 2019, en la fase de ejecución. En su escrito, Tomás Augusto Moreno Torres solicitó que el sobrante de \$611,280,50, tras el remate, le sea entregado, en vista de que Misorsa S.A. “jurídicamente no existe y cuyos documentos

5. El 12 de noviembre de 2018, el señor Henrri Bonifacio Castillo Angulo compareció a la causa mediante escrito y solicitó copias certificadas. Con fecha 26 de noviembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial negó la petición ya que el compareciente no figura como accionante ni accionado y, por ende, no se encuentra legitimado dentro de la causa.
6. El 26 de abril de 2019, Wilson Andrés Martínez Farías, en su calidad de gerente general de la compañía AQUTRADE S.A. (“**AQUTRADE**”),⁵ presentó un escrito en el que compareció a la causa y sostuvo que su representada es propietaria del bien sobre el que se ordenó las medidas cautelares, toda vez que sería “propietaria de los gananciales y derechos hereditarios, adquiridos mediante escritura pública de compraventa de gananciales y derechos hereditarios (...) inscrita en el Registro de la Propiedad”. En este sentido, solicitó que se declare el abandono del proceso “habiendo transcurrido en exceso el término de ochenta días” y “dispuesto el mismo, se cancelan (sic) las providencias preventivas que se hayan ordenado en el proceso”.
7. El 4 de junio de 2019, Héctor Luis Cotto Zambrano presentó un escrito en el que manifestó que no es posible declarar el abandono de la acción, pues existe ejecutoria. Asimismo, afirmó que ni Wilson Andrés Martínez Farías ni AQUTRADE S.A. son los destinatarios de esta acción. Por último, expresó que no existe identidad alguna “como convenientemente dice el quejoso, pues como he indicado son personas totalmente diferentes, mientras que la una es una persona jurídica en el caso de la compañía KRISMARESEAFOOD S.A. la otra es un (sic) persona natural y al no haber identidad subjetiva no hay cosa juzgada”.
8. Posteriormente, el 6 de junio de 2019, AQUTRADE presentó un escrito en el que anunció su comparecencia al proceso e informó que el predio objeto de la solicitud de medidas cautelares le pertenecía. Asimismo, manifestó que, a su juicio, el juez de la Unidad Judicial habría sido inducido al error, pues el peticionario no habría informado, de conformidad con el artículo 32 de la LOGJCC, que ya habría presentado una solicitud de medidas cautelares autónomas previamente por el mismo hecho, la cual fue negada.⁶ Así, solicitó la revocatoria de la medida cautelar dictada, por ser lesiva a sus derechos.

no están en vigencia”. El 17 de octubre de 2019, el juez dispuso que el sobrante sea entregado a Tomás Augusto Moreno Torres.

⁵ Si bien el escrito indica que la compañía es EQUTRADE S.A., esta Corte advierte que se trata de una equivocación y, en realidad, la compañía referida es AQUTRADE S.A.

⁶ Proceso número 09281-2018-02615. El 29 de mayo de 2018, Alfonso Gabriel Grunauer Jarrín, “por los derechos que represent[a] en la sociedad KRISMARESEAFOOD S.A.” presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas en la que nombró a Luis Cotto Zambrano y Diego Reyes como sus abogados. En su petición, solicitó que se dejen sin efecto las inscripciones en el Registro de la Propiedad referentes a la demanda y la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio del predio con código catastral 46080-147

9. Mediante auto de 10 de julio de 2019, el juez de la Unidad Judicial dispuso que se sienta razón sobre quiénes obraban dentro de la causa como legitimados activos y pasivos. El 11 de julio de 2019 se sentó razón de que el legitimado activo es “Héctor Luis Cotto Zambrano, por los derechos que representa de Heinz Heinrich Grunauer Farah”; y el legitimado pasivo es el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil.
10. En providencia de 12 de julio de 2019, el juez de la Unidad Judicial expresó que “el Registrador Municipal de la Propiedad y Mercantil del cantón Guayaquil, sin que exista una orden judicial dentro de un proceso judicial llevado a cabo por parte de justicia ordinaria procedió a inscribir una sentencia de forma directa, es decir, a petición de uno de los interesados”. Sobre la solicitud de AQUTRADE, indicó que “la compareciente AQUTRADE S.A., no consta como legitimada dentro de la presente causa ni activa ni pasivamente; es decir no es parte procesal [...]. Por todo lo antes expuesto, de plano se niega la revocatoria de la medida cautelar constitucional autónoma”.
11. El 26 de diciembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial dispuso la acumulación del proceso ejecutivo por cobro de pagaré 09332-2018-09675 al proceso de medidas cautelares autónomas 09332-2018-06168.⁷
12. El 8 de enero de 2020, Julio César Rumbea Campozano⁸ presentó un escrito en el que afirmó que no procede la acumulación detallada *ut supra* y que la compañía Misorsa

y matrícula inmobiliaria 471250 a favor de Henrri Bonifacio Castillo Angulo. Esto debido a que consideró que estas inscripciones eran ilegítimas. En auto de 3 de junio de 2018, la jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, la señora Tatiana Avellán Espinoza, negó esta solicitud al considerar que “lo que se pretende con la medida cautelar requerida es que se deje sin efecto la orden judicial que ordena la inscripción en el Registro de la Propiedad de la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio, ya que si bien el accionante indica que lo que se solicita es que se revoque la decisión del Registrador de la Propiedad de inscribir la sentencia antes indicada, ésta decisión deviene en el cumplimiento de una orden judicial de autoridad legítima, es decir el Registrador de la Propiedad está cumpliendo con una disposición judicial ordenada mediante sentencia ejecutoriada” y que la solicitud “no establece vulneraciones de orden constitucional que pongan en grave o inminente peligro sus derechos, sino que se refiere a error o irregularidades que deben ser solucionadas en la vía judicial ordinaria correspondiente”.

⁷ De la providencia se desprende que la acumulación de procesos se habría realizado por petición de una de las partes. Sin embargo, de la revisión del sistema EXPEL, se advierte la existencia de un escrito de 19 de diciembre de 2019 que no se encuentra digitalizado y tampoco se encuentra en el expediente físico. Con base en la revisión del expediente físico y electrónico, este Organismo no ha logrado constatar la existencia de un escrito en el que se solicite la acumulación de procesos conforme afirmó el juez de la Unidad Judicial.

⁸ Julio César Rumbea Campozano había comparecido al proceso 09332-2018-09675, “en [su] calidad de Apodero (sic) Especial y Procurador Judicial de la señora María Paula Gallardo Yunes, por los derechos que representa de la compañía Primyont S.A.”. En su escrito inicial de 4 de diciembre de 2018, se opuso al juicio ejecutivo e indicó que el embargo ordenado causa un perjuicio a Primyont S.A. “por cuanto involucra la totalidad de la concesión de zona de playa y bahía que tiene otorgado Primyont S.A.”. Asimismo, en el mismo escrito, alertó que Misorsa S.A. se encuentra cancelada y con aquello extinguida como persona jurídica y “tampoco se cuenta con quienes serían los sucesores en el derecho del haber societario respecto

S.A. que había comparecido en el juicio ejecutivo 09332-2018-09675 no era la misma compañía que tenía la deuda con Filanbanco, pues la primera –que compareció al juicio ejecutivo- fue constituida en septiembre de 2019 y la última –que tenía la deuda con Filanbanco- fue cancelada en el año 2008. Asimismo, expresó su desacuerdo con la acumulación de procesos. Por otro lado, en escrito de 16 de enero de 2020, el peticionario expresó que estaba de acuerdo con la acumulación de los procesos. Ante esto, el juez de la Unidad Judicial solicitó que se sienta razón de quiénes son las partes procesales y sus representantes legales.

- 13.** El 21 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial indicó “[p]uesto que se pretender (sic) atacar la providencia en cuestión a través de Recurso Horizontal de Revocatoria, es propicio partir de ciertas delimitaciones conceptuales”.⁹ Afirmó que la “revocatoria es el recurso que reconoce la ley a quien es parte procesal” y que “sólo y sólo si se acepta la tercería tiene derecho de intervención un tercero este llega a tener los mismos derechos y obligaciones que las partes”. En consecuencia, “dentro de la configuración procesal no consta la peticionaria de la revocatoria como parte; entonces, si NO está constituida en parte procesal, mal podría deducir el recurso en mención, pues tal medio impugnatorio horizontal está previsto para las partes procesales”. Así, determinó que:

Por las consideraciones expuestas, NO se atiende la Revocatoria peticionada, encontrándose en firme la providencia de fecha 17 de Octubre de 2019, las 11h08 emitida por el Juez que me precedió en el conocimiento de la causa [09332-2018-09675 de cobro de pagaré],¹⁰ cúmplasela. En cuanto al estado en el cual quedarán los procesos acumulados, este es el de ejecución de lo resuelto en ambos procesos, para lo cual, las partes procesales podrán realizar sus respectivas peticiones en defensa de sus derechos e intereses. Notifíquese por última vez a quién no ha legitimado su intervención como se tiene expuesto dentro de la presente causa por no ser parte procesal.

- 14.** El 28 de febrero de 2020, ante los escritos presentados por José Fernando Mejía Usubillaga,¹¹ el juez de la Unidad Judicial devolvió los escritos por injuriosos, transcribió el auto de 21 de enero de 2020 y concluyó que:

del inmueble que fuera de la extinta compañía” y que “se ordenó la citación por la prensa de una empresa inexistente”.

⁹ No se verifica que, formalmente, el señor Julio César Rumbea haya presentado un recurso de revocatoria.

¹⁰ En este escrito, el juez que resolvió la demanda ejecutiva de cobro de pagaré, ante la comparecencia de Tomás Augusto Moreno Torres, “representante legal de Misorsa S.A.”, dispuso que “atendiendo la petición y al ser la deudora, por secretaría elabórese el certificado por US\$611,280.50 (seiscientos once mil doscientos ochenta 50/100 dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de sobrante, que se entregará a su gerente general Tomás Augusto Moreno Torres, quien comparecerá en cualquier día y hora hábil para los fines pertinentes”.

¹¹ En su calidad de “accionista y último representante legal” de Misorsa S.A., José Fernando Mejía Usubillaga, compareció a la causa y reiteró lo indicado por Julio César Rumbea Campozano, al advertir que la compañía que había comparecido al proceso de cobro de pagaré no era la Misorsa correcta.

Lo dispuesto no deja lugar a dudas, no se pronuncia el infrascrito juzgador en relación a propiedad de nadie, se trata de un auto inteligible para el común de las personas, siendo claro lo que considera, expresa y atiende. En cuanto a la mal llamada apelación planteada, la misma se la niega de plano, pues es un derecho que corresponde solamente a quienes constan como partes procesales como se ha fundamentado. Cúmplase con dejar de notificar a quien no es parte procesal, de quien no se atenderá ningún otro escrito.

15. Mediante providencia de 14 de noviembre de 2022 se dispuso: “En razón de la naturaleza provisional de la [causa], previo a dejar sin efecto la medida cautelar dictada, se concede el término de 72 hora (sic) a las partes a fin de que eferzan (sic) su derecho de contradicción conforme lo garantizado por el artículo 168.6 de la Constitución de la República”.
16. El 16 de diciembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial dispuso el archivo de la causa, “al corresponder al momento procesal y, sin que haya nada pendiente que atender”.
17. Con fecha 20 de septiembre de 2023, AQUTRADE, presentó un escrito en el que manifestó lo siguiente:

(...) En esta medida hay muchas actuaciones que me han perjudicado (...). [Haber] dispuesto que se levante un asiento registralmente de un acto que legítimamente nos transfirió la propiedad del inmueble que es objeto de la medida cautelar constitucional autónoma a su cargo, para poder inscribir otro acto que le favorecía a [Krismare], denota y revela a todas luces la finalidad colusoria, con la participación entre la parte procesal solicitante y el Juez, que debió haber sido imparcial con sus actuaciones a la hora de sustanciar la garantía constitucional. Esta dolosa medida cautelar fue desnaturalizada por su autoridad (...) cuyas consecuencias son nefastas, entre muchas situaciones que ha padecido [AQUTRADE], se dio el despojo de nuestro predio (...) llevándonos a tener graves problemas económicos (...). ¿Qué pasará cuando esta medida cautelar autónoma constitucional, tarde o temprano, quede levantada? (...) los daños colaterales y el enredo registral que se desencadenará, será de tal magnitud que no solo afecta a [AQUTRADE] sino a los terceros que poco a poco se involucrarán, porque ha llegado a nuestro conocimiento, que la compañía solicitante venderá el bien inmueble (...). [Está] sujeta de manera indebida la temporalidad y provisionalidad de una acción constitucional, a una acción de justicia ordinaria, siendo esta situación fácilmente apreciable para la desnaturalización de la medida. (...)

[Usted] ha desnaturalizado la finalidad de la garantía jurisdiccional y [se ha arrogado] una competencia que no le corresponde (...) con la finalidad de que la medida cautelar no sea revocada ni que [AQUTRADE] pueda solicitar la revocatoria al no ser parte procesal (...). Esta medida cautelar autónoma cuya naturaleza debió ser provisional, dentro de la presente causa, no la tiene, porque su señoría le dio carácter de indefinido; (...) habiendo transcurrido 5 años y tres meses y aún, la medida cautelar autónoma, sigue vigente (...) [el juez de la Unidad Judicial] no ha levantado la medida cautelar, no ha oficiado al Registrador de la Propiedad de Guayaquil para que levante la medida cautelar (...) provocando que la medida (...) esté vigente hasta la presente fecha (...).

Por todas estas razones, a fin de presentar la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador, solicito que, a través de la secretaria de su despacho sienta razón en el siguiente sentido:

- a) Cuánto es el tiempo transcurrido desde la presentación de la presente medida cautelar autónoma constitucional (09332-2018-06168), hasta la fecha en que provea el presente escrito.
- b) Si la compañía KrismareSeafood S.A., (...) ha cumplido con dejar constancia dentro de autos de haber planteado la garantía jurisdiccional de acción de protección o cualquier otra acción constitucional principal o acción por la vía ordinaria, que verse sobre el inmueble objeto de esta medida.
- c) Si dentro del expediente el juez ha cumplido o no con levantar la medida cautelar constitucional autónoma.
- d) Si la medida cautelar autónoma fue levantada por su autoridad, esta fue notificada mediante oficial (sic) al Registro de la Propiedad de Guayaquil. (...)

18. Con fecha 13 de noviembre de 2023, el juez de la Unidad Judicial dispuso que se sienta razón sobre “si la compañía AQUTRADE S.A., es parte procesal dentro de la presente causa. Hecho esto, vuelva los autos para proveer lo que en derecho corresponda”.¹²

1.2. Proceso ante la Corte Constitucional

19. El 27 de noviembre de 2023, AQUTRADE (“**compañía accionante**”), presentó una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional respecto del auto de 20 de junio de 2018, que concedió la solicitud de medidas cautelares.

20. El 27 de noviembre de 2023, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 27 de junio de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó que la compañía accionante, el Registro de la Propiedad y el juez de la Unidad Judicial informen sobre el cumplimiento de las medidas.¹³

21. El 5 de julio de 2024, el Registro de la Propiedad de Guayaquil presentó su informe.

¹² No se encuentran actuaciones adicionales por el mismo juez de la Unidad Judicial. La siguiente actuación se da el 27 de junio de 2024 y es conocida por la jueza Lissette Gabriela Reyes Cantos, quien avocó conocimiento como nueva jueza encargada y que como actuación relevante elevó una consulta a la Corte Constitucional que fue signada con el número 18-24-CN. Posterior a esto, con fecha 21 de agosto de 2024, Natacha Guadamud Mieles, en calidad de Jueza de la Unidad Judicial, en virtud de un traslado administrativo, avocó conocimiento de la causa y dispuso que cualquier escrito o petitorio se dirijan a la Corte Constitucional, en atención a la presente acción de incumplimiento.

¹³ Se verifica que la compañía accionante también propuso una acción extraordinaria de protección dentro del proceso 09332-2018-09675 (juicio ejecutivo por cobro de pagaré), antes de que este sea acumulado a la causa 09332-2018-06168. El proceso constitucional fue signado con el número 223-19-EP y la demanda fue inadmitida por falta de legitimación el 3 de octubre de 2019 por el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

22. El 8 de julio de 2024, Lissette Gabriela Reyes Cantos, en su calidad de jueza encargada de la Unidad Judicial Civil, Mercantil e Inquilinato con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, presentó su informe de descargo.
23. El 11 de julio de 2024, la compañía accionante presentó un escrito.
24. El 10 de octubre de 2024, el juez ponente solicitó que el juez que sustanció el proceso de medidas cautelares autónomas, el señor Roberto Napoleón Angulo Lugo, remita un informe motivado de descargo en el término de cinco días sobre la posible existencia de manifiesta negligencia, error inexcusable y/o dolo por su accionar dentro del proceso de medidas cautelares 09332-2018-06168.

2. Competencia

25. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

26. El auto resolutorio emitido el 20 de junio de 2018 ordenó lo siguiente:

se deja provisionalmente sin efecto los actos administrativos emanados del Señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil consistentes es (sic): inscripción de la demanda de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita el día Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 134; la sentencia de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita con fecha Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 5,031, por no tener su origen en orden judicial alguna; así como la compraventa de dicha prescripción adquisitiva de dominio con fecha miércoles 04 de Abril de 2018 en el tomo 26, número de inscripción 5,929, por tener su origen en tales actos que se suspenden provisionalmente, hasta tanto un Juez en vía ordinaria resuelva lo correspondiente en Derecho en relación a las acciones que deberá incoar [el peticionario] a fin de que en dicha vía se determine lo procedente en cuanto a los diversos derechos en conflicto, para lo cual se concede el término de 45 días [al accionante] a fin de que deduzca la acción que a bien tuviere según sus intereses.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la compañía accionante

27. En su demanda presentada ante la Corte Constitucional, la compañía accionante sostiene que no se le permitió defenderse dentro del proceso de medidas cautelares autónomas y que, como consecuencia, se vulneraron sus derechos a la seguridad

jurídica, a la tutela judicial efectiva, a la propiedad y, además, se inobservó el principio de legalidad. Indica que la medida cautelar ordenada “permitió una serie de actos registrales inconstitucionales que, a la fecha [la] mantienen privad[a] de [su] propiedad”.

- 28.** La compañía accionante asegura que el predio en cuestión es suyo, pues lo habría adquirido por compraventa a Henrri Bonifacio Castillo Angulo, quien, a su vez, lo había adquirido por medio de prescripción adquisitiva de dominio.
- 29.** Resalta que el auto resolutorio de medidas cautelares concedió al peticionario “el término de 45 días a fin de que deduzca la acción que a bien tuviere según sus intereses”. Al respecto, alega que “esta acción careció de validez, y ha sido incumplida, por el Juez que dictó la medida cautelar como por la compañía KRISMARESEAFOOD S.A., ya que han pasado más de 5 años y no se han levantado las medidas cautelares, que recayeron sobre mi bien inmueble”.
- 30.** Señala, además, que compareció dentro del proceso y solicitó el levantamiento de la medida cautelar dispuesta. Ante esto, el juez de la Unidad Judicial respondió que la compañía accionante no es parte procesal, a pesar de que, a su criterio, se ve afectado por las medidas ordenadas ya que implican la privación de su “legítimo derecho a la propiedad o bien inmueble”.
- 31.** Sostiene que Krismare presentó una demanda de nulidad de instrumento público en contra de Henrri Bonifacio Castillo Angulo, cuyo proceso se signó con el número 09332-2018-09673. Al respecto, señala que se declaró el abandono de la acción por el ministerio de la ley.
- 32.** Adicionalmente, relata que Krismare también presentó una demanda de cobro de pagaré a la orden en contra de la compañía Misorsa S.A., cuyo proceso fue signado con el número 09332-2018-09675.¹⁴ Respecto de este proceso, aduce que la compañía accionante compareció a la causa, sin embargo, el Juez determinó que sería

¹⁴ La sentencia emitida en este proceso aceptó la demanda presentada por Krismare y ordenó que “Misorsa S.A. en liquidación pague a Krismareseafood S.A., lo siguiente: 1.- El monto total del capital adeudado, esto es, US\$355,000.00 (trescientos cincuenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América); más los intereses legales, y los de mora de acuerdo a las regulaciones del Banco Central del Ecuador, y que serán liquidados pericialmente en el momento oportuno.- 2.- Sin costas procesales por incumplirse los requisitos de los Arts. 284 y 285 del Código Orgánico General de Procesos”. De la revisión del expediente electrónico se verifica que no se interpuso recurso alguno en contra de esta sentencia. Ante la falta de pago por parte de Misorsa S.A. se ordenó la realización de un avalúo del inmueble que es de su propiedad y, el 19 de marzo de 2019, se dispuso la publicación de remate del inmueble. En el auto de calificación de posturas, se verifica que se calificó de “preferente y en primer orden la postura de Krismare por un millón diez mil dólares de los Estados Unidos de América”. Posteriormente, se adjudicó el inmueble a Krismare y, el sobrante de \$611.280,50 se entregó al gerente de Misorsa S.A., el señor Tomás Augusto Moreno Torres.

improcedente considerar su petición, “ni siquiera como [tercerista]”. A pesar de esto, acusa que sí fue notificado para la ejecución de la sentencia que aceptó la demanda de Krismare contra Misorsa S.A.¹⁵

33. Por lo expuesto, la compañía accionante considera que:

al no haber cumplido con el término concedido para el levantamiento de las medidas cautelares impuestas por el [juez de la Unidad Judicial], debe declararse con lugar la acción por (sic) incumplimiento al auto resolutorio [de medidas cautelares], por encontrarse en inminente riesgo el derecho al patrimonio de la compañía AQUTRADE S.A.¹⁶

34. En su escrito de 11 de julio de 2024, se ratificó en sus argumentos y alegó la desnaturalización de la medida cautelar, lo que ocasionó la vulneración de sus derechos constitucionales. Además de esto, acusó el error inexcusable del juez de la Unidad Judicial por acumulación indebida de procesos y el abuso del derecho por parte de Krismare al no demandar a AQUTRADE en su solicitud de medidas cautelares. Por último, alega la inejecutabilidad de las medidas cautelares dispuestas debido a que “fueron dictadas en inobservancia de las reglas jurisprudenciales dictadas en la sentencia No. 034-13-SCN-CC”.

4.2 Argumentos de la autoridad judicial ejecutora

35. El 8 de julio de 2024, Lissette Gabriela Reyes Cantos, en su calidad de jueza encargada de la Unidad Judicial Civil, Mercantil e Inquilinato con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, presentó un escrito en el que indicó que “la causa pertenece al juez [Roberto Napoleón Angulo Lugo], titular de este despacho, quien en la actualidad tiene suspendida la jurisdicción conforme al numeral 1 del artículo 153 del [COFJ]”.

36. En este sentido, y tras la revisión del expediente, la jueza menciona lo siguiente:

De lo manifestado por el Juez titular que antecedió a la suscrita, se evidencia que las Medidas Cautelares Autónomas otorgadas en fechas 20 de junio (fs. 247-252) y 30 de agosto de 2018 (fs. 201), tenían una condición de tiempo, modo y lugar en que debieron cumplirse, por lo que se trataba de obligación condicional para que (1) El legitimado activo ejerza acciones legales de las que se creyere asistido, y, (2) estas medidas perduren hasta que la justicia ordinaria resuelva lo que en derecho corresponda. (...) En este orden, contrastado con la revisión del expediente a fojas 274 se evidencia que la parte accionante, propuso las acciones que creyó conveniente mediante juicio 09332-2018-09673 (nulidad

¹⁵ En virtud de la cual se adjudicó el predio con matrícula inmobiliaria 471250 a favor de Krismare.

¹⁶ Si bien la demanda se refiere a una acción *por* incumplimiento, esta Corte observa que, de la revisión de la demanda, la acción presentada es una acción *de* incumplimiento respecto del proceso 09332-2018-06168, por lo que se tratará la demanda como una acción de incumplimiento.

de instrumento público), y 09332-2018-09675 (juicio ejecutivo por cobro de pagaré), ésta última causa (justicia ordinaria) fue acumulada con la presente medida cautelar autónoma (justicia constitucional). (...) De lo cual, a través de la presente se ha informado, que una de las causas se encuentra archivada totalmente, y la otra causa ordinaria al ser acumulada con la presente garantía constitucional y al aún no encontrarse archivada la misma, no se ha cumplido el presupuesto de que se resuelva lo que en derecho corresponda, haciendo que las medidas cautelares originarias se encuentre aún vigente (sic) a la fecha que ha sido puesto a mi conocimiento el presente proceso constitucional de 21 cuerpos procesales en mi calidad de Jueza subrogante del despacho del Juzgador que me antecedió.

4.3 Informe del Registro de la Propiedad de Guayaquil

- 37.** En su informe presentado el 5 de julio de 2024, el Registro de la Propiedad de Guayaquil señaló “que hasta la presente fecha NO CONSTA que se haya ordenado al Registro de la Propiedad de Guayaquil dejar sin efecto la medida cautelar comunicada mediante Oficio Nro. 122-2018-UJCG emitido el 21 de junio de 2018” (énfasis en el original).
- 38.** Asimismo, detalló que, posterior a la suspensión de las inscripciones, ordenada el 20 de junio de 2018, se practicaron los siguientes asientos registrales:
- 38.1.** Asiento registral que contiene la inscripción 652 practicada el 5 de noviembre de 2018 en el registro de embargos, que tuvo como causa el EMBARGO ordenado mediante auto del 12 de septiembre del 2018, a las 10h05 por el Juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, dentro del juicio ejecutivo 09332-2018-09675.
- 38.2.** Asiento registral que contiene la cancelación 565 practicada el 30 de octubre de 2019 en el registro de embargos, que tuvo como causa la orden de CANCELACIÓN DE EMBARGO según auto del 6 de junio de 2019, a las 10h13 por el Juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, dentro del juicio ejecutivo 09332-2018-09675.
- 38.3.** Asiento registral que contiene la cancelación 25221 practicada el 30 de octubre de 2019 en el registro de gravámenes, que tuvo como causa la orden de CANCELACIÓN DE HIPOTECA según auto del 6 de junio de 2019, a las 10h13 por el Juez de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, dentro del juicio ejecutivo 09332-2018-09675, cancelación que se refirió a las inscripciones 3044 del 7 de marzo de 2018, 3826 del 23 de marzo de 2018 y 3712 del 11 marzo de 2015 del registro de gravámenes, en donde aparece como último acreedor Krismareseafood S.A.

38.4. Asiento registral que contiene la inscripción 17307 practicada el 30 de octubre de 2019 en el registro de propiedades, que tiene como sustento la ADJUDICACIÓN POR REMATE a favor de Krismareseafood S.A., según auto dictado 06 de junio de 2019, a las 10h13 por el Juez de la Unidad Civil con sede en el cantón Guayaquil, dentro del juicio ejecutivo 09332-2018-09675, protocolizado el 19 de agosto de 2019, por el Doctor Nietzsche Alfonso Salas Guzmán, notario Sexagésimo Sexto del Cantón Guayaquil, respecto al Lote de terreno desmembrado del predio rústico denominado Potrero Santa Martha, sitio Junquillal, parroquia Posorja.

5. Cuestión previa

- 39.** El artículo 163 de la LOGJCC prescribe que: “Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
- 40.** Previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si en el presente caso la decisión respecto de la cual se acusa el presunto incumplimiento es objeto de esta garantía jurisdiccional y si es afirmativa la premisa anterior, corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad previstos en la LOGJCC.¹⁷

5.1 Objeto

- 41.** En el caso *in examine*, se observa que la compañía accionante demanda el supuesto incumplimiento del auto resolutorio de 20 de junio de 2018, dictado en el marco de un proceso de medidas cautelares autónomas. Conforme a la sentencia 61-12-IS/19, este Organismo ha indicado que, en principio, estas decisiones no son objeto de la acción de incumplimiento, toda vez que no son definitivas y su “vigencia, obligatoriedad y ejecución está supeditada a las circunstancias y a la decisión de jueces inferiores, pues estos tienen la responsabilidad de garantizar la ejecución de medidas cautelares pero también pueden revocar las medidas, modificarlas, (...) o, inclusive, dejarlas sin efecto”.¹⁸
- 42.** No obstante, esta Corte ha determinado que las decisiones provenientes de un proceso de medidas cautelares autónomas, excepcionalmente, podrían ser objeto de esta

¹⁷ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de 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”.

¹⁸ CCE, sentencia 61-12-IS/19, 23 de octubre de 2019, párr. 26 y 27.

acción cuando (i) existan decisiones constitucionales contradictorias; (ii) exista un gravamen irreparable,¹⁹ o (iii) se trate de decisiones que desnaturalizan el objeto de la garantía.²⁰

- 43.** Es pertinente señalar la relevancia de una posible desnaturalización para la ejecución de medidas provenientes de una decisión en garantías jurisdiccionales. El artículo 30 de la LOGJCC dispone que: “El incumplimiento de las medidas cautelares será sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales”.
- 44.** Como se detalla en el párrafo 41, esta Magistratura ha establecido que, en principio, el análisis del cumplimiento de medidas cautelares no es objeto de una acción de incumplimiento debido a su carácter provisional y revocable. Sin embargo, ha previsto excepciones a este criterio que, de verificarse, permitirían que la Corte entre al análisis del cumplimiento y se pronuncie sobre la ejecutabilidad de medidas cautelares.²¹ En el marco de una acción de incumplimiento, no es posible que este Organismo permita la subsistencia de medidas cautelares que inobserven el objeto o la naturaleza de la garantía. En consecuencia, es necesario que se realice el análisis pertinente respecto de medidas que se hayan desnaturalizado, con el fin de precautar el sistema de administración de justicia, su certidumbre y funcionamiento, así como las afectaciones que puedan recibir otros sujetos.
- 45.** Una decisión no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez.²² A criterio de esta Magistratura, la desnaturalización de la garantía de medidas cautelares autónomas se ajusta a este supuesto.
- 46.** Una desnaturalización, para efectos de una acción de incumplimiento, implica que las medidas dispuestas en el marco de una garantía jurisdiccional devienen en inejecutables por razones jurídicas, pues la desnaturalización implica “un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos”.²³ Es decir, se afecta la validez de las medidas dictadas al ser abiertamente contrarias a los preceptos de la justicia constitucional, a su objeto, a su finalidad y al ordenamiento que regula el uso de dicha garantía.

¹⁹ CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 44.

²⁰ CCE, sentencia 45-16-IS/21, 3 de febrero de 2021, párr. 16.

²¹ Ver CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 43 y 44; y, CCE, sentencia 45-16-IS/21, 3 de febrero de 2021, párr. 16.

²² CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28.

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

47. La jurisprudencia de esta Corte ya ha identificado varios casos de desnaturalización en medidas cautelares autónomas.²⁴ La garantía de medidas cautelares se desnaturaliza cuando se dictan medidas que impidan la ejecución de decisiones judiciales, que resuelvan el fondo del caso y emitan medidas de reparación, que inobserven su carácter temporal y cuya vigencia se torne indefinida, que invadan los ámbitos de la justicia ordinaria, entre otros. En estos casos, se afecta de forma directa la ejecutabilidad de las medidas, debido a que se inobserva abiertamente el objeto y el sentido de la garantía. Así, en caso de que la Corte identifique, *prima facie*, una desnaturalización de las medidas cautelares que pudiere afectar la ejecutabilidad de las medidas dictadas, procederá con el análisis pertinente.

48. De la revisión del expediente y de la demanda de la compañía accionante se verifica que el presente caso incurriría en la excepción (iii). Como indicios de ello, esta Corte observa que, en su demanda, la compañía accionante indica que “ya han pasado más de 5 años y no se han levantado las medidas cautelares, que recayeron sobre mi bien inmueble”. En este sentido, en su escrito de 11 de julio de 2024, AQUTRADE sostiene que:

la autoridad judicial desnaturalizó la [garantía jurisdiccional de medidas cautelares], ya que ordenó al Registro de la Propiedad de Guayaquil, que no inscriba [la sentencia y demanda de prescripción adquisitiva de dominio, así como la compraventa]. (...) Consecuentemente, la pretensión de no inscripción de una sentencia ejecutoriada de prescripción adquisitiva de dominio del titular del predio, y su posterior compraventa de los derechos que emanaban de la sentencia en comento, conllevaba a que, con la concesión de las medidas cautelares se borre del Registro - títulos translativos (sic) de dominio - que pesaban sobre el referido bien inmueble ocasionando que se perturbe la propiedad de AQUTRADE S.A., y se desnaturalice la finalidad de las medidas porque se trataba de determinar a través de un procedimiento de conocimiento ante la justicia ordinaria el legítimo propietario lo cual encierra la declaración de un derecho subjetivo en conflicto. (...) En el presente caso, existió un evidente abuso y una desnaturalización de la Medida Cautelar, al momento del que el Juez, ordenó la acumulación de esta garantía constitucional con el proceso civil ordinario de cobro de pagaré No. 09332-2018-09675 (...).

49. En esta misma línea, de la información proporcionada por el Registro de la Propiedad de Guayaquil se desprende un indicio de una vigencia indefinida de medidas cautelares. En su informe, el Registro de la Propiedad indica que no ha recibido orden judicial alguna para dejar sin efecto las suspensiones a las inscripciones detalladas en el párrafo 26, por lo que la medida cautelar sigue vigente. Asimismo, de la revisión

²⁴ Ver CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024; CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023; CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024; y, CCE, sentencia 43-23-JC/24, 6 de noviembre de 2024.

del expediente no es posible identificar providencia u oficio alguno en el que se ordene al Registro de la Propiedad que deje sin efecto las suspensiones referidas.

50. Con base en lo expuesto, este Organismo identifica, *prima facie*, la posible existencia de una desnaturalización, por lo que considera que la decisión es objeto y, por tanto, es pertinente revisar las medidas dispuestas en el caso *in examine*.

5.2 Legitimación activa

51. La Corte Constitucional ha reconocido que la legitimación activa de la acción de incumplimiento “no se encuentra limitada de forma exclusiva a una parte procesal”.²⁵ Es decir, una persona puede presentar una acción de incumplimiento respecto de una decisión que dispone medidas (i) si es que se ve afectada por su incumplimiento, al haber sido parte procesal del juicio en el que se emitió la sentencia; o (ii) si es que la sentencia contiene medidas cuyos efectos alcanzan a personas que no fueron parte del proceso.²⁶ El presente caso se ajusta al segundo supuesto.

52. Ahora bien, esta Corte observa que la medida cautelar del auto resolutorio de 20 de junio de 2018 dispuso la suspensión de la “inscripción de la demanda de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita el día Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 134; la sentencia de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita con fecha Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 5,031, por no tener su origen en orden judicial alguna; así como la compraventa de dicha prescripción adquisitiva de dominio con fecha miércoles 04 de Abril de 2018 en el tomo 26, número de inscripción 5,929”.

53. La compañía accionante ha sostenido que se vio afectada por la medida dispuesta porque (i) dejaron provisionalmente sin efecto la inscripción de la compraventa del inmueble del cual se reputaba dueña; y, (ii) aun cuando alegó que la medida le afectaba no pudo comparecer al proceso por cuanto no fue reconocida por el juez de la Unidad Judicial como parte procesal (ver párrafos 28, 30 y 34 *supra*). A partir de los argumentos esgrimidos, este Organismo constata que, efectivamente, una de las inscripciones suspendidas por la medida cautelar es la compraventa que hizo AQU TRADE S.A. Por consiguiente, se concluye que podría existir una afectación y, a partir de ello, se verifica la legitimación activa de la compañía accionante.

5.3 Auto de archivo

²⁵ CCE, sentencia 118-21-IS/23, 12 de octubre de 2023, párr. 19.

²⁶ CCE, sentencia 1-20-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

54. Antes de verificar el cumplimiento de requisitos en la forma de presentación de la acción de incumplimiento, este Organismo advierte que, con fecha 16 de diciembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto en el que archivó el proceso “al corresponder al momento procesal y, sin que haya nada pendiente que atender”. Al respecto, ya se ha determinado que, si un auto de archivo dictado en fase de ejecución respecto de sentencias jurisdiccionales no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, impide que esta Corte, a través de la acción de incumplimiento, pueda entrar a verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia.²⁷

55. La sentencia 37-21-IS/23, en su párrafo 25, determinó qué se tomará como una impugnación al auto de archivo lo siguiente:

La impugnación realizada al auto de archivo, no debe entenderse como la interposición de un recurso procesal previsto en el Código Orgánico General de Procesos, sino como un escrito dirigido al juez ejecutor, cuestionando el incumplimiento, cumplimiento defectuoso o tardío de cualquier medida dispuesta en una sentencia, a efecto de que el juez pueda verificar el cumplimiento integral de las medidas dispuestas en una sentencia y, consecuentemente, pueda ordenar el archivo. Incluso, el accionante podría presentar este escrito sin ningún límite temporal, pero con la obligación de justificar el retardo o la existencia de un acto ulterior.

56. Con base en lo expuesto se verifica que la carga de impugnar el auto de archivo recae en cualquiera de las partes procesales. Ahora bien, de la revisión del expediente se desprende que el juez de la Unidad Judicial no permitió la comparecencia de AQUTRADE, a pesar de sus escritos de 26 de abril de 2019, 6 de junio de 2019 y 20 de septiembre de 2023. Asimismo, ante la presentación de escritos presentados por terceros, el juez de la Unidad Judicial dispuso lo siguiente: “Cúmplase con dejar de notificar a quien no es parte procesal, de quien no se atenderá ningún otro escrito”.

57. En consecuencia, este Organismo estima irrazonable exigir la impugnación del auto de archivo a la compañía accionante, pues no fue considerada como parte procesal en la causa de medidas cautelares autónomas y que, a pesar de haber realizado varios intentos para comparecer dentro de la causa, nunca fue identificada como un tercero en el proceso de origen. Esto, tomando en cuenta la prevención del juez de la Unidad Judicial, quien anunció que no atendería ningún escrito de quienes no sean partes procesales.²⁸

²⁷ CCE, sentencia 60-19-IS/23 y acumulados, 26 de abril de 2023, párrs. 27 a 29; sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párrs. 17 a 19; sentencia 43-21-IS/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 27; y, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 24.

²⁸ Sin perjuicio de esto, es pertinente mencionar que, conforme consta en el expediente, con fecha 20 de septiembre de 2023, AQUTRADE puso en conocimiento del juez de la Unidad Judicial su inconformidad con el auto de archivo, debido a que no ofició al Registro de la Propiedad para que se deje sin efecto la

5.4 Forma de activación de la acción de incumplimiento

- 58.** Con relación a la forma en la que se activó la acción de incumplimiento, de la revisión del expediente se desprende que la acción fue presentada de forma directa ante la Corte Constitucional. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”).²⁹
- 59.** Con base en estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.³⁰ Ahora bien, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional,³¹ en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.³²

- 60.** Ahora bien, esta Corte estima irrazonable exigir a AQUTRADE el cumplimiento de estos requisitos, al tomar en consideración las siguientes particularidades del caso:

- 60.1.** La compañía accionante compareció a la presente causa como un tercero afectado por la medida dictada dentro del proceso 09332-2018-06168 y, conforme a lo desarrollado en la sección 5.2., justificó suficientemente su legitimación activa.

medida cautelar y que, en consecuencia, alertó sobre cómo, a pesar de existir un auto de archivo, las medidas seguían vigentes.

²⁹ 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. Por su parte, 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 emitidas por la Corte Constitucional.

³⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

³¹ Ver, también, CCE, sentencia 89-23-IS/24, 9 de mayo de 2024, párr. 24.

³² *Ibid*, párr. 36.

- 60.2.** Dentro de la causa de origen, y como se desprende de los párrafos 6, 8 y 17, AQUTRADE intentó comparecer al proceso y alertó sobre su situación en varias ocasiones.
- 60.3.** A pesar de dichos intentos, ante cada escrito presentado por AQUTRADE, el juez de la Unidad Judicial dispuso que se sienta razón sobre quiénes eran los legitimados activos y pasivos en el proceso y, con base en esta información, no atendió ninguno de los escritos presentados. En su lugar, se limitó a señalar que AQUTRADE no es una parte procesal y, en este sentido, no tomó en consideración el contenido de ninguno de sus escritos (ver párrafos 9, 10 y 18).
- 60.4.** El juez de la Unidad Judicial mantuvo este criterio ante escritos de otros terceros (ver párrafos 5, 12 y 13) y llegó a **advertir que no atendería escritos presentados por terceros y dispuso que se deje de notificar a aquellas personas** (ver párrafo 14).
- 61.** En atención a lo expuesto, este Organismo no encuentra razonable exigir el cumplimiento de los requisitos de cuestión previa por la presentación directa de la acción de incumplimiento *in examine*. En consecuencia, pasará a analizar las alegaciones de la medida cautelar dictada.
- 62.** Ahora bien, a pesar de que en el presente caso no se exigirá el cumplimiento de los requisitos para presentar una acción de incumplimiento directamente ante la Corte, es necesario resaltar que esto es excepcional. En este sentido, los accionantes deberán cumplir con los requisitos establecidos para la activación de una acción de incumplimiento en atención a su carácter subsidiario, caso contrario, no será posible que la Corte verifique el cumplimiento de las medidas ni su ejecutabilidad.

6. Análisis constitucional

- 63.** El artículo 436, numeral 9, de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional “(...) conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. Esta Corte ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.³³

³³ CCE, sentencia 15-14-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 20.

64. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, y artículo 21 de la LOGJCC, indican que los procesos de garantías jurisdiccionales culminarán solamente cuando se hayan ejecutado integralmente las medidas dispuestas en la sentencia.
65. La Corte Constitucional considera que el cumplimiento de sentencias y decisiones constitucionales es primordial para garantizar la eficacia del sistema procesal y de los derechos, para lo cual el juez posee amplias facultades con el fin de ejecutar integralmente las sentencias y las medidas de reparación. Excepcionalmente pueden presentarse casos de inejecutabilidad a determinados elementos de las sentencias, ya sea por razones fácticas o jurídicas.
66. La compañía accionante alega la inejecutabilidad de las medidas cautelares autónomas por la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional como consecuencia de la inobservancia del objeto y por el incumplimiento del plazo establecido para su vigencia (ver párrafos 29, 33 y 34 *supra*).
67. Así, se verificará si las medidas dispuestas en el auto de 20 de junio de 2018 son inejecutables por razones jurídicas como consecuencia de una desnaturalización de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas.
68. Esta Corte ha indicado, en repetidas ocasiones, que las autoridades judiciales “deben velar para que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen para que estas cumplan su propósito de proteger derechos, de otra manera, las autoridades judiciales no garantizarían el respeto a la Constitución, violando la seguridad jurídica”.³⁴ En atención a ello, en un proceso de medidas cautelares autónomas, la autoridad jurisdiccional deberá efectuar un análisis de los hechos del caso y de los argumentos aportados por las partes y aplicar las normas que regulan su tramitación y, así, evitar la transgresión de disposiciones constitucionales o la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional.
69. La Constitución, en su artículo 87, dispone que: “[s]e podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”. En concordancia, el artículo 6 de la LOGJCC prevé: “Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”. Por su parte, el artículo 26 de la LOGJCC prescribe que estas pretenden: “evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos”.

³⁴ CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22.

70. En el marco de lo expuesto, las medidas dictadas deben ser “adecuadas a la violación que se pretende evitar”.³⁵ *Ergo*, esta Corte ha señalado que las mismas cumplen su finalidad, *i.e.* son adecuadas, si: (i) evitan o previenen que se produzca la violación [medida cautelar autónoma]; o, (ii) detienen la violación que ya ocurrió o está ocurriendo [medida cautelar conjunta].³⁶
71. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional anula su objetivo, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia. La Corte Constitucional ha señalado que “la acción de protección y demás garantías constitucionales jurisdiccionales no deben desnaturalizarse a través de asuntos cuya resolución corresponde a la justicia ordinaria”.³⁷ Al respecto, la Corte, dentro de sus competencias, debe verificar que las autoridades judiciales constitucionales actúen en el ámbito de sus competencias, en estricta observancia de la normativa aplicable a cada caso.³⁸ Como fue explicado en la sección 5.1., la relevancia de la desnaturalización para una acción de incumplimiento recae en que las medidas cautelares desnaturalizadas serán inejecutables por razones jurídicas.
72. En este caso, el peticionario pretendía que el Registro de la Propiedad de Guayaquil: (i) deje sin efecto las inscripciones que, a su criterio, no eran legítimas; (ii) evite que se inscriban nuevas enajenaciones; y, (iii) ordene al intendente policial del Guayas que resguarde su ingreso al predio objeto de la solicitud.
73. Al otorgar parcialmente la solicitud del peticionario, el juez de la Unidad Judicial ordenó que:

[...] se concede parcialmente las medidas cautelares peticionadas, consecuentemente se deja provisionalmente sin efecto los actos administrativos emanados del Señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil consistentes es: inscripción de la demanda de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita el día Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 134; la sentencia de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita con fecha Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 5,031, por no tener su origen en orden judicial alguna; así como la compraventa de dicha prescripción adquisitiva de dominio con fecha miércoles 04 de Abril de 2018 en el tomo 26, número de inscripción 5,929, por tener su origen en tales actos que **se suspenden provisionalmente, hasta tanto un Juez en vía ordinaria resuelva lo correspondiente** en Derecho en relación a las acciones que deberá incoar el [peticionario] a fin de que en dicha vía se determine lo procedente en cuanto a los diversos derechos en conflicto, para

³⁵ LOGJCC, artículo 26.

³⁶ CCE, sentencias 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 26; y, 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

³⁷ CCE, sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 79

³⁸ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 21; sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24.

lo cual se concede el término de 45 días [al peticionario] a fin de que deduzca la acción que a bien tuviere según sus intereses. (sic) (énfasis añadido)

74. Con base en lo señalado *ut supra*, se constata que la temporalidad de la medida cautelar se vio condicionada a la resolución del conflicto en la vía ordinaria. De esto se desprende que el juez de la Unidad Judicial reconoció que la vía idónea para solucionar el conflicto planteado era la ordinaria.
75. Al respecto, esta Corte encuentra contradictorio que, en este caso, el juez de la Unidad Judicial sostenga que la vía de conocimiento idónea es la ordinaria y que, simultáneamente, considere procedente una solicitud de medidas cautelares autónomas que versaba sobre un asunto de propiedad. En principio, resulta incompatible que se dicten medidas cautelares autónomas *hasta que se resuelva lo correspondiente en la vía ordinaria*, pues esto iría en contra de la naturaleza constitucional de la garantía. Así, es claro que el juez de la Unidad Judicial no actuó de conformidad con la garantía constitucional que resolvía.
76. Dicha conducta es aún más evidente al observar que el juez de la Unidad Judicial dispuso la acumulación del proceso ejecutivo 09332-2018-09675 al proceso de medidas cautelares 09332-2018-06168. Es decir, mezcla un proceso de justicia ordinaria con un proceso de justicia constitucional, inobservando la naturaleza y el objeto de cada uno, pues ambos son incompatibles al perseguir fines distintos y encontrarse en etapas distintas.
77. Por lo expuesto, se determina que la solicitud de medidas cautelares autónomas se aleja del objeto de la garantía porque la pretensión no vislumbra una vulneración ni una amenaza de vulneración de la esfera constitucional de un derecho, por lo que no se ajusta a lo establecido en el párrafo 70 *supra*. Al contrario, hace alusión a temas de naturaleza civil. Es claro que el peticionario pretendía que se dejen sin efecto títulos de dominio que tenían como sustento una sentencia de prescripción adquisitiva de dominio ejecutoriada y que ya se encontraban inscritos en el Registro de la Propiedad. En este sentido no se verifica la existencia de una amenaza de violación de un derecho que justifique la necesidad de dictar medidas cautelares. Así, este Organismo constata que se desnaturalizó la garantía de medidas cautelares autónomas al aceptar una solicitud y emitir medidas que versaban únicamente sobre temas de mera legalidad y pretendían que se desconozca una decisión judicial, lo que hace que las medidas sean inejecutables por razones jurídicas.
78. Ahora bien, en atención a los argumentos de la compañía accionante, esta Corte considera pertinente analizar, también, la temporalidad de las medidas dictadas. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ya se ha pronunciado al respecto y ha

sostenido que, cuando las medidas cautelares se aceptan, “son temporales, no resuelven el fondo y, por ende, no son definitivas”.³⁹

- 79.** De la revisión del expediente y del informe presentado por el Registro de la Propiedad de Guayaquil, este Organismo observa que las medidas, dictadas en junio de 2018, siguen vigentes a la fecha. Esta es una clara desnaturalización de la garantía, pues se inobserva la temporalidad y provisionalidad de las medidas cautelares, las cuales, además de lo expuesto *ut supra* se caracterizan por ser “provisionales, instrumentales, urgentes, necesarias e inmediatas”.⁴⁰
- 80.** Esta omisión de la temporalidad tiene una estrecha relación con la inobservancia del carácter constitucional de las medidas cautelares. El juez de la Unidad Judicial ató la vigencia de las medidas dictadas a la resolución del conflicto en la vía ordinaria, la cual no tiene las mismas características que la justicia constitucional. La justicia constitucional tiene procesos sencillos, rápidos y eficaces, lo que no siempre es compatible con un proceso ordinario, especialmente con relación al tiempo de duración de los procesos. La providencia que dictó las medidas cautelares dispuso una condición para la vigencia de la medida dictada que implicaba una duración prolongada al supeditarla a la resolución del conflicto en vía ordinaria lo que, en la práctica, supuso su vigencia indefinida.
- 81.** Esto es aún más grave al observar que uno de los procesos ordinarios iniciados por Krismare –como condición de temporalidad de la medida cautelar autónoma- ya contaba con una sentencia emitida en diciembre de 2018 dentro del proceso 09332-2018-09675; y, que el juez de la Unidad Judicial archivó el proceso de medidas cautelares sin oficiar al Registro de la Propiedad para que se deje sin efecto la medida dictada. Esto tiene como consecuencia, una vez más, que las medidas se encuentren vigentes de forma indefinida, lo que constituye una inobservancia de uno de sus elementos esenciales: la temporalidad. Como fue señalado en el párrafo 78 *supra*, este elemento es parte de la naturaleza de las medidas cautelares y está estrechamente ligado a su objetivo: la protección provisional de derechos. Al inobservar este elemento, se inobserva la misma naturaleza de las medidas cautelares, desconociéndose, también, su carácter revocable.
- 82.** Ahora bien, la Corte Constitucional, en la sentencia 86-11-IS/19, determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y

³⁹ CCE, sentencia 12-23-JC/24 y acumulados, 28 de febrero de 2024, párr. 131.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 55.

afecta su validez.⁴¹ En este sentido, la Corte no puede, a través de una acción de incumplimiento, disponer la ejecución de decisiones que contengan vicios de esta gravedad y que sean contrarios al sentido de la justicia constitucional. En estos casos lo que procede es declarar la inejecutabilidad de las medidas. Ahora, si bien la referencia señala que esto aplica para sentencias, esta Corte observa que, por analogía, el estándar expuesto también aplica para autos resolutorios de medidas cautelares, cuando se verifica que las medidas dispuestas son contrarias a su objeto.

- 83.** Con base en lo expuesto, este Organismo concluyó que se desnaturalizó la garantía jurisdiccional de medidas cautelares por haberse inobservado su objeto al conceder la solicitud y por haber prolongado la vigencia de la medida cautelar dictada de forma indefinida, inobservando su naturaleza temporal. Esto tiene como consecuencia la inejecutabilidad de la medida dictada por razones jurídicas, al haberse anulado el sentido de la justicia constitucional y permitido que las medidas se mantengan por más de seis años. Es decir, la medida resulta contraria a la misma naturaleza de la garantía jurisdiccional, lo cual constituye un vicio grave e insubsanable que deviene en su inejecutabilidad. Una desnaturalización es un fraude a la justicia constitucional y, por ende, resulta contraria al ordenamiento. En este sentido no es posible que la Corte mantenga vigentes medidas que contradicen abiertamente el sistema de justicia constitucional, pues esto implicaría su inejecutabilidad por razones jurídicas. Por lo expuesto, se verifica el supuesto señalado en el párrafo 67 *supra* y corresponde dejar sin efecto la medida dictada y oficiar al Registro de la Propiedad de Guayaquil para que levante la suspensión de las inscripciones detalladas en el párrafo 26.

7. Abuso del derecho

- 84.** El artículo 23 de la LOGJCC prescribe:

Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.

⁴¹ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 28. En similares términos, sentencia 33-21-IS/22, párr. 34-36.

85. Para evidenciar la existencia de abuso del derecho, las autoridades judiciales constitucionales deben verificar los siguientes elementos:

1. “El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales”.⁴² Al respecto, es preciso recordar que, conforme lo dispuesto en el artículo 8 numeral 7 de la LOGJCC, no se requiere el patrocinio de un profesional del derecho para incoar una garantía jurisdiccional.
2. La conducta puede consistir en las siguientes acciones:
 - 2.1 Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas.
 - 2.2 Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,
 - 2.3 Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

86. Esta Corte identifica, *prima facie*, que el presente caso podría incurrir en los supuestos 2.1 y 2.3 *supra*. En este sentido, procederá a realizar el análisis respecto de cada supuesto identificado, con el fin de verificar si, efectivamente, el peticionario y su abogado patrocinador incurrieron en abuso del derecho.

7.1 Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas

87. Con relación al análisis de la proposición simultánea o sucesiva de acciones, esta Corte advierte la existencia del proceso de medidas cautelares signado con el número 09281-2018-02615, el cual tuvo su inicio en una solicitud presentada por Alfonso Gabriel Grunauer Jarrín “por los derechos que [representa] en la sociedad KrismareSeafood S.A.”, en su “calidad de Presidente, y como tal, representante de aquella empresa”, en la que se designó como abogados patrocinadores a Luis Cotto Zambrano y Diego Reyes. Dicha solicitud se refirió al predio con matrícula inmobiliaria 471250 (de la misma forma que la solicitud del proceso 09332-2018-06168). Como pretensión, solicitó que se disponga:

dejar sin efecto los actos administrativos emanados por el Registrados de la Propiedad del Cantón Guayaquil al inscribir la **Demanda de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita el día viernes 13 de marzo de 2015 con número de inscripción 134; y la sentencia de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita a fecha viernes 13 de marzo de 2015 con número de inscripción 5,031**, hasta que se subsane el error o irregularidad de no contar con el acreedor hipotecario en dicho juicio.

⁴² *Ibid*, párr. 170.

88. En vista de lo detallado, se verifica que la jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, negó la pretensión al considerar que “no establece vulneraciones de orden constitucional que pongan en grave o inminente peligro sus derechos, sino que se refiere a error o irregularidades que deben ser solucionadas en la vía judicial ordinaria correspondiente” y que:

(...) lo que se pretende con la medida cautelar requerida es que se deje sin efecto la orden judicial que ordena la inscripción en el Registro de la Propiedad de la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio, ya que si bien el accionante indica que lo que se solicita es que se revoque la decisión del Registrador de la Propiedad de inscribir la sentencia antes indicada, ésta decisión deviene en el cumplimiento de una orden judicial de autoridad legítima (...)

89. Ahora bien, es necesario observar que, dentro del proceso de medidas cautelares 09332-2018-06168, el peticionario Heinz Heinrich Grunauer Farah, en calidad de accionista mayoritario de Krismare solicitó como medidas cautelares que el juez de la Unidad Judicial:

(...) [deje] sin efecto los actos administrativos emanados por el señor Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil al inscribir la **demanda de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita el día viernes 13 de marzo de 2015 con número de inscripción 134; la sentencia de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita a fecha viernes 13 de marzo de 2015 con número de inscripción 5,031;** la compraventa de dicha prescripción adquisitiva de dominio con fecha miércoles 04 de abril de 2018 en el tomo 26, número 5,929; evitar que se inscriban nuevas enajenaciones; y finalmente ordenar motivadamente al señor intendente de Policía del Guayas que personal a su orden resguarden mi ingreso al predio [...] siendo todo esto la decisión de fondo indicada en el literal c) de este mismo escrito [en el que expresó que la Corte de la Haya sostiene que la medidas cautelares pueden ser otorgadas con la finalidad de preservar derechos durante el tiempo en el que la decisión de fondo se encuentra pendiente].⁴³

90. El artículo 17 de la Ley de Compañías establece que “[l]a compañía, creada por acto unilateral o por contrato, goza de personalidad jurídica propia y, en consecuencia, constituye un sujeto de derecho distinto de sus socios, accionistas y administradores”.⁴⁴

91. Por otro lado, el artículo 8 de la LOGJCC indica, en su inciso sexto, que “Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión”.⁴⁵

⁴³ Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayaquil, causa 09332-2018-06168, foja 438.

⁴⁴ Ley de Compañías, artículo 17.

⁴⁵ LOGJCC, artículo 8.

92. En virtud de las normas expuestas *supra*, esta Corte observa que la solicitud de medidas cautelares 09281-2018-02615 fue presentada por el representante legal de Krismare, mientras que la solicitud de medidas cautelares 09332-2018-06168, objeto de la presente acción de incumplimiento, fue presentada por el peticionario en calidad de accionista mayoritario de la misma compañía. Sin perjuicio de ello, este Organismo no puede desconocer que el beneficiario de ambas solicitudes es KrismareSeafood S.A. El hecho de que se dejen sin efecto las inscripciones del Registro de la Propiedad solicitadas únicamente beneficiaba a Krismare, quien había adquirido los derechos hipotecarios sobre el predio con matrícula inmobiliaria 471250. En este sentido, se determina que, a pesar de la distinción entre las personas que presentaron la solicitud de medidas cautelares, el afectado en ambos casos es Krismare, de conformidad con lo establecido en el artículo 8, numeral 6 de la LOGJCC. Tal es el caso que las demandas del proceso de nulidad de instrumento público 09332-2018-09673 y del proceso ejecutivo de cobro de pagaré 09332-2018-09675 fueron presentadas por Alfonso Gabriel Grunauer Jarrín, como presidente y representante legal de KrismareSeafood S.A., a pesar de que dichas demandas fueron presentadas en cumplimiento de lo dispuesto en el auto de 20 de junio de 2018, dentro del proceso de medidas cautelares 09332-2018-06168 iniciado por Heinz Heinrich Grunauer Farah, en su calidad de accionista mayoritario de la referida compañía.
93. En atención a lo expuesto, se determina que el elemento (1), es decir, el elemento subjetivo (que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales) es, por una parte, Krismare en la persona de Alfonso Gabriel Grunauer Jarrín, en calidad de representante legal, pues presentó la solicitud de medidas cautelares autónomas 09281-2018-02615, en representación y beneficio de esta compañía. Por otra parte, el elemento subjetivo también es Heinz Heinrich Grunauer Farah, quien, en su calidad de accionista mayoritario, presentó la solicitud de medidas cautelares autónomas 09332-2018-06168 **en beneficio de Krismare**. Por último, se identifica como elemento subjetivo también a Héctor Luis Cotto Zambrano, quien participó en ambos procesos como abogado patrocinador.
94. Ahora, con relación al supuesto 2.1, de la información señalada *supra* se desprende que ambas solicitudes se refirieron al mismo predio con matrícula inmobiliaria 471250 y pretendieron que se deje sin efecto las inscripciones en el Registro de la Propiedad de la demanda y la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio, por considerarlas erróneas. Asimismo, de la revisión de los expedientes se verifica que se alegó la vulneración de los mismos derechos en ambas solicitudes: el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso.

95. Como consecuencia de ello se verifica el abuso del derecho por parte de Krismare, del peticionario Heinz Heinrich Grunauer Farah, y de su abogado patrocinador Héctor Luis Cotto Zambrano, por la conducta detallada en el supuesto 2.1. Específicamente, se evidencia la presentación sucesiva de medidas cautelares autónomas, en beneficio de Krismare, por la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, y en contra del Registro de la Propiedad de Guayaquil.
96. Por tanto, se dispone comunicar al Consejo de la Judicatura para que, en aplicación del artículo de la LOGJCC, inicie los procedimientos para determinar la sanción que corresponda al abogado Héctor Luis Cotto Zambrano, según lo previsto en las disposiciones aplicables del Código Orgánico de la Función Judicial.

7.2 Desnaturalizar el objeto de la garantía jurisdiccional con ánimo de causar daño

97. En la sentencia 2231-22-JP/23, esta Corte determinó que tanto la presentación de una medida cautelar de mala fe o la intención de desnaturalizar los objetivos de las garantías jurisdiccionales requieren que el peticionario o sus abogados tengan este propósito, el cual puede demostrarse “a través de una serie de indicios que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño”.
98. Como fue desarrollado en la sección 6 de la presente sentencia y de la revisión del expediente, es evidente que la solicitud de medidas cautelares autónomas pretendía y logró desnaturalizar la garantía. Una vez establecida la desnaturalización de la garantía, corresponde a este Organismo analizar si de la conducta del peticionario se desprende el ánimo de causar daño, el cual podrá evidenciarse a través de indicios que demuestren dicha intención.
99. Al revisar la solicitud del peticionario incluida en el párrafo 89 *supra*, se verifica que la misma se dirigía a invalidar registros de títulos de dominio sobre un bien inmueble al considerar que las inscripciones no eran legítimas. Esto a través de una solicitud de medidas cautelares autónomas.
100. De la revisión del expediente se desprende que, tras la aceptación de su solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas –y en aparente cumplimiento de lo dispuesto en el auto resolutorio- Krismare, a través de su representante legal, presenta dos acciones ordinarias respecto del inmueble objeto de la solicitud medidas cautelares: i) nulidad de instrumento público signado con el número 09332-2018-09673; y, ii) juicio ejecutivo por cobro de pagaré signado con el número 09332-2018-09675. Este Organismo observa que la primera acción culminó con el abandono del proceso y, la segunda, con la adjudicación del inmueble a favor de Krismare.

- 101.** Esto deja en evidencia que la intención de Krismare en la presentación de sus solicitudes de medidas cautelares no era dilucidar y resolver el conflicto de propiedad sobre el inmueble, sino conseguir el dominio del mismo a través del uso indebido del sistema de justicia. En ningún momento solicitó que se deje sin efecto la medida cautelar, pues el hecho de que las inscripciones a favor de terceros se mantengan suspendidas era beneficioso para la compañía. Es en virtud de esto que, eventualmente, se adjudicó el inmueble a su favor y, como fue alertado por AQUTRADE (ver párrafo 17 *supra*), una vez que la medida cautelar se deje sin efecto, el problema sobre el dominio del predio solamente se verá agravado.
- 102.** Por ende, la Corte considera que existen suficientes indicios para inferir que, en este caso, Heinz Heinrich Grunauer Farah, en calidad de accionista mayoritario de KrismareSeafood S.A., y Héctor Luis Cotto Zambrano, en calidad de su procurador judicial, abusaron de las medidas cautelares constitucionales con ánimo de causar daño.
- 103.** En este sentido, se determina la existencia de abuso del derecho por incurrir en la conducta identificada en el supuesto 2.3, en concordancia con lo dispuesto en el art. 23 de la LOGJCC. Ahora, al haber determinado que se pretendió desnaturalizar la garantía jurisdiccional con el ánimo de causar daño, la Corte dispone remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie los procedimientos para determinar las sanciones que sean pertinentes al abogado patrocinador, Héctor Luis Cotto Zambrano, de conformidad con la ley *ibidem*.
- 104.** La Corte deja a salvo el derecho de los afectados por esta conducta de ejercer las acciones respectivas para hacer efectiva la responsabilidad civil o penal en contra de Heinz Heinrich Grunauer Farah, en calidad de accionista mayoritario de KrismareSeafood S.A., y de Héctor Luis Cotto Zambrano, en calidad de abogado patrocinador, de conformidad con la referida norma. Además, en el presente caso, en atención a las consideraciones *supra* sobre cómo Krismare es, en definitiva, el beneficiario de las acciones presentadas, se deja a salvo las acciones que los afectados tuvieran para hacer efectiva la responsabilidad civil o penal en contra de KrismareSeafood S.A.
- 105.** Por último, esta Magistratura identifica el posible cometimiento de delitos dentro del proceso de medidas cautelares 09332-2018-06168: En consecuencia, se dispone la remisión del expediente a la Fiscalía General del Estado, para que lleve a cabo las investigaciones que correspondan respecto de la configuración de infracciones penales cometidas en el marco de la tramitación y ejecución del proceso referido.

8. Declaratoria jurisdiccional previa

106. De la revisión integral del expediente, se identificó que las actuaciones de Roberto Napoleón Angulo Lugo, en su calidad de juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, en el marco del proceso 09332-2018-06168, podrían ser constitutivas de error inexcusable, manifiesta negligencia y/o dolo. De modo que, este Organismo analizará dichas conductas a la luz de los principios que regulan el debido proceso, del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y del artículo 13 del Reglamento de la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“Reglamento”).

8.1 Antecedentes procesales

107. Mediante auto de 10 de octubre de 2024, el juez ponente solicitó que el juez que sustanció el proceso de medidas cautelares autónomas, el señor Roberto Napoleón Angulo Lugo, remita un informe motivado de descargo en el término de cinco días sobre la posible existencia de manifiesta negligencia, error inexcusable y/o dolo por su accionar dentro del proceso de medidas cautelares autónomas 09332-2018-06168.⁴⁶ El auto fue notificado el mismo día.⁴⁷

8.2 Competencia

108. De conformidad con el segundo inciso del artículo 109.2 del COFJ y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar una 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 de incumplimiento de sentencias.

109. Por lo anterior, en el marco de la presente acción de incumplimiento, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia y/o el error inexcusable respecto de la actuación del juez de la Unidad Judicial, como

⁴⁶ El juez sustanciador requirió el informe de descargo respecto de las siguientes conductas: (i) haber desnaturalizado la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas; y (ii) haber acumulado indebidamente un proceso ejecutivo a un proceso constitucional.

⁴⁷ Conforme se desprende de la razón de notificación, la providencia fue notificada al señor Roberto Angulo Lugo a través de los correos electrónicos abgrobertoal54@hotmail.es, roberto_angulo@funciónjudicial.gob.ec, y mgangotena@rigori.com.ec. Asimismo, se notificó a la actual jueza encargada de la Unidad Judicial Civil y Mercantil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, Natacha Guadamud Mielles a través del correo electrónico natacha.guadamud@funciónjudicial.gob.ec.

autoridad de última instancia que conoció y resolvió conceder la solicitud de medidas cautelares autónomas en el proceso número 09332-2018-06168.

8.3 Fundamentos del informe de descargo

110. A pesar de haber sido debidamente notificado de conformidad con lo señalado en el párrafo 107 *supra*, Roberto Napoleón Angulo Lugo no ha remitido el respectivo informe de descargo.

8.4 Análisis de las conductas

111. Esta Corte identifica dos conductas que pueden ser constitutivas de error inexcusable: (i) la desnaturalización de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares; y (ii) la indebida acumulación de procesos.
112. En este sentido, se responderá el siguiente problema jurídico: **¿Cabe declarar la existencia de error inexcusable por el actuar del juez de la Unidad Judicial que conoció el proceso de medidas cautelares autónomas 09332-2018-06168?**
113. Del artículo 109 del COFJ se desprende que el error inexcusable es una especie de error judicial. Dicho error judicial, en general, se produce cuando un juez, tribunal, fiscal o defensor público realiza “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”, según el artículo 32 del COFJ. Por ello, la norma *ibidem* establece que, para que un error judicial sea inexcusable, el mismo debe ser grave y dañino.⁴⁸ 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 otro lado, el error judicial es dañino cuando causa un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.⁴⁹

8.4.1 Sobre la conducta (i)

114. La solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Esta Corte se ha pronunciado respecto de esta garantía y de cómo,

⁴⁸ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁹ CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 99.

en caso de que se conceda la solicitud, las medidas deberán ser, por naturaleza, temporales, ágiles y revocables.⁵⁰

- 115.** Al respecto, es necesario señalar que la garantía jurisdiccional tutela las esferas constitucionales de los derechos referidos *ut supra*. No basta con la vulneración de un derecho en general para que sea procedente la activación de la justicia constitucional, sino que necesariamente debe haber una amenaza o una vulneración de la dimensión constitucional del derecho. Este Organismo ha reiterado en varias ocasiones que no procede la superposición de la justicia constitucional sobre la justicia ordinaria.⁵¹
- 116.** En la sección 6 de la presente sentencia, esta Corte determinó la desnaturalización de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares, al considerar que se trataron asuntos que no correspondían a la esfera constitucional de la garantía, como lo son temas eminentemente patrimoniales respecto de una disputa en la propiedad de un bien inmueble; y al pretender que se suspenda la inscripción de una sentencia. Asimismo, la garantía se desnaturalizó al verificar que, a pesar de que el proceso cuenta con un auto de archivo, las medidas siguen vigentes más de seis años después de haber sido dictadas.
- 117.** Al aceptar la solicitud del peticionario, el juez de la Unidad Judicial se pronunció sobre temas ajenos a la esfera constitucional y permitió que se obstaculice la ejecución de la sentencia que aceptó la prescripción adquisitiva de dominio. Asimismo, y conforme se desprende de lo indicado en el párrafo 26 *supra*, el mismo juez reconoce que la vía idónea para resolver este conflicto es la ordinaria. En este sentido, es evidente que no procede activar la justicia constitucional para que se pronuncie sobre temas de mera legalidad. Adicionalmente, el juez deja vigente la suspensión de las inscripciones del Registro de la Propiedad de Guayaquil por más de seis años. Esto configura, a criterio de esta Corte, una equivocación inaceptable al apartarse no sólo de la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales, sino del sentido de la justicia constitucional –anulando su objeto y diseño– al aceptar una solicitud que versaba sobre temas de mera legalidad y mantener sus efectos activos de forma indefinida.
- 118.** A pesar de haber recibido varios escritos cuestionando sus actuaciones respecto de la aceptación de la solicitud de medidas cautelares y su vigencia (ver párrs. 8, 12, 14 y 17), el juez de la Unidad Judicial mantuvo su accionar. En ese sentido, este Organismo considera que la desnaturalización de las medidas cautelares, en los términos expuestos *supra*, solo puede identificarse como un error inexcusable en la aplicación

⁵⁰ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 131; CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 51.

⁵¹ CCE, sentencia 1120-15-EP/21, 20 de enero de 2021, párr. 22.

de normas constitucionales y principios básicos de derecho por parte del juez de la Unidad Judicial.

- 119.** Ahora bien, con relación a la gravedad, no se observa que exista un motivo o argumentación válidos para sostener el error judicial, pues no cabe una interpretación que permita la vigencia indefinida de medidas cautelares, sobre todo tras haber archivado el proceso y tomando en cuenta que ellas se refieren a asuntos que no pertenecen a la esfera constitucional. Es decir, este error judicial es de tal gravedad que no es posible que se trate de una diferencia legítima en la aplicación de normas o su interpretación.
- 120.** Es necesario mencionar, también, que este error inexcusable tuvo un resultado dañoso tanto para la administración de justicia como para terceros. Esta Corte ya ha expresado que “[e]l emitir una resolución que versa sobre un asunto completamente ajeno a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales atenta directamente contra los fines que persigue la administración de justicia”. En esta línea, es pertinente observar lo indicado en el escrito presentado por la compañía accionante ante el juez de la Unidad Judicial:

Esta dolosa medida cautelar fue desnaturalizada por su autoridad (...) cuyas consecuencias son nefastas, entre muchas situaciones que ha padecido [AQUTRADE], se dio el despojo de nuestro predio (...) llevándonos a tener graves problemas económicos (...). ¿Qué pasará cuando esta medida cautelar autónoma constitucional, tarde o temprano, quede levantada? (...) los daños colaterales y el enredo registral que se desencadenará, será de tal magnitud que no solo afecta a [AQUTRADE] sino a los terceros que poco a poco se involucrarán, porque ha llegado a nuestro conocimiento, que la compañía solicitante venderá el bien inmueble (...). [Está] sujeta de manera indebida la temporalidad y provisionalidad de una acción constitucional, a una acción de justicia ordinaria (...).

- 121.** De la revisión del expediente se desprende la existencia de dos posibles líneas de propiedad del inmueble objeto de la solicitud de medidas cautelares. Por un lado, tras la adquisición del terreno por parte de Misorsa S.A., se inscribieron la demanda y la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio a favor de Henrri Bonifacio Castillo Angulo, así como la subsecuente compraventa de ganancias y derechos hereditarios a favor de AQUTRADE. Por otro lado, el petionario sostiene que había adquirido los derechos hipotecarios sobre el predio, “marginando dicho acto en la escritura pública primitiva de Hipoteca Abierta entre Misorsa S.A. y Filambanco S.A (sic) (...) con su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad”.
- 122.** Es claro, entonces, que las actuaciones del juez han dado paso para que existan mayores complicaciones en el conflicto subyacente sobre la propiedad del bien inmueble detallado *ut supra*. De la revisión del expediente electrónico y conforme a

lo indicado por el Registro de la Propiedad en su informe, posterior a la aceptación de la solicitud de medidas cautelares se practicaron varios asientos registrales que culminaron con la adjudicación del bien inmueble a favor de Krismare. Sin embargo, y como es indicado por la compañía accionante en su escrito de 20 de septiembre de 2023 ante el juez de la Unidad Judicial, una vez que se deje sin efecto las suspensiones, se agravarán los problemas sobre el dominio del bien. Es así que las actuaciones del juez de la Unidad Judicial causaron un daño grave a la administración de justicia y a terceros, como la compañía accionante.

8.4.2 Sobre la conducta (ii)

- 123.** La acumulación de procesos se encuentra establecida en el COGEP, norma supletoria de la LOGJCC. Conforme al artículo 16 del COGEP, una autoridad judicial podrá ordenar la acumulación de procesos, hasta la audiencia preliminar i) cuando la sentencia que vaya a dictarse en uno de los procesos pueda producir en otro una excepción de cosa juzgada; ii) cuando haya un proceso pendiente sobre lo mismo que sea objeto del que se haya promovido después; o, iii) cuando haya en los procesos, propuestos de forma separada, identidad de personas, cosas y acciones.
- 124.** El artículo 18 de la norma *ibidem* señala que deben concurrir los siguientes requisitos para que la acumulación sea autorizada: i) que la autoridad judicial que pretende acumular los distintos procesos sea competente para conocerlos todos; ii) que todos los procesos se encuentren sometidos al mismo procedimiento o que las partes acepten someterse a la misma vía procesal; y iii) que los procesos que se pretende acumular no estén en diversas instancias.
- 125.** En el caso *in examine*, esta Corte observa lo siguiente respecto de la acumulación de procesos:
- 125.1.** Mediante auto de fecha 26 de diciembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial dispuso la acumulación del proceso ejecutivo 09332-2018-09675 al proceso de medidas cautelares autónomas 09332-2018-06168.
- 125.2.** El proceso 09332-2018-06168 tiene como origen una solicitud de medidas cautelares autónomas presentada por el peticionario en contra del Registro de la Propiedad. Este proceso, al momento de la acumulación, ya contaba con un auto resolutorio de medidas cautelares.
- 125.3.** El proceso ejecutivo 09332-2018-09675 tiene como origen una demanda de cobro de pagaré a la orden presentada por Krismare en contra de Misorsa S.A.

Al momento de la acumulación, este proceso se encontraba en fase de ejecución, es decir, contaba ya con una sentencia ejecutoriada.

126. Al respecto, esta Corte realiza las siguientes consideraciones:

126.1. No es posible equiparar un proceso constitucional con un proceso ordinario. Sin embargo, es preciso notar que ninguno de los procesos se encontraba en fase de audiencia preliminar. De hecho, en materia constitucional ni siquiera se encuentra prevista una figura de audiencia preliminar. En ambos procesos ya existían decisiones que resolvieron los asuntos puestos a conocimiento de los jueces, por lo que no se cumple con este elemento.

126.2. Si bien ambos procesos fueron conocidos por jueces de una Unidad Judicial Civil, en el proceso de medidas cautelares, el juez de la Unidad Judicial actúa como juez constitucional, mientras que, en el proceso ejecutivo, debía actuar como juez civil. Resulta incompatible que un juez conozca un proceso en dos calidades distintas. Es así que el juez que pretende acumular los procesos no es competente para conocerlos todos, pues esto implicaría que actúe como juez constitucional y ordinario a la vez.

126.3. En esta misma línea se verifica que los procesos acumulados no estaban sometidos al mismo procedimiento, al ser uno de naturaleza constitucional y el otro un proceso ejecutivo. Asimismo, no se ha identificado que todas las partes hayan aceptado someterse a una misma vía procesal. En primer lugar, porque, como fue explicado *ut supra*, la acumulación de la vía ordinaria y la vía constitucional son incompatibles y, en segundo lugar, porque, de la revisión del expediente, no hay evidencia de que el Registro de la Propiedad se haya manifestado al respecto.

127. En vista de lo expuesto, este Organismo identifica que la acumulación de procesos es indebida y constituye un error obvio, pues las características de los procesos acumulados no permitían su acumulación. De hecho, el caso incumple varios de los requisitos establecidos para que se autorice una acumulación de procesos.

128. Ahora, con relación a la gravedad del error, no es posible la existencia de argumentación alguna en virtud de la cual la acumulación de procesos realizada por el juez de la Unidad Judicial haya cumplido con los requisitos establecidos en el COGEP y analizados en la presente sentencia. Es evidente, entonces, que no cabe una diferencia legítima en la aplicación o en la interpretación de las normas referidas que permita la acumulación de un proceso ejecutivo a un proceso constitucional.

- 129.** Por último, es necesario señalar que esta actuación causó un daño grave a la administración de justicia al superponer y equiparar la justicia ordinaria con la constitucional, en contra del procedimiento y los requisitos establecidos en la Ley para el efecto. La actuación del juez de la Unidad Judicial desafió abiertamente las disposiciones del ordenamiento jurídico y la estructura del sistema de justicia.

8.4.3 Conclusión

- 130.** En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional concluye que las dos conductas judiciales del juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, Roberto Napoleón Angulo Lugo, son constitutivas de la infracción gravísima de error inexcusable y dispone que se notifique al Consejo de la Judicatura para que inicie el procedimiento para evaluar su eventual sanción, conforme a lo determinado en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ.

9. Prevaricato

- 131.** Las conductas del juez de la Unidad Judicial, Roberto Napoleón Angulo Lugo, al haber sido arbitrarias y contrarias a Derecho, podrían ameritar sanciones de mayor gravedad. En este sentido, respecto del delito de prevaricato,⁵² este Organismo estableció en la sentencia 2231-22-JP/23 que:

cuando el artículo 268 del COIP se refiere a proceder contra ley expresa, alude a las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas. En materia de garantías jurisdiccionales, estas normas se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC y, dentro de ellas, existen aquellas cuya inobservancia acarrea de forma incontestable un vicio grave que afecta la validez del proceso y los derechos de los justiciables. Tal es el caso de las normas que regulan la competencia de las y los jueces para conocer garantías jurisdiccionales, lo que incluye las normas que regulan la competencia territorial y material. La inobservancia de este tipo de normas por los jueces y juezas constitucionales de la función judicial no se enmarca en el contenido normativo fijado por la sentencia 141-18-SEP-CC y, por tanto, esta conducta es y ha sido perseguible en la justicia penal.⁵³

⁵² COIP, art. 268: “Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años y multa de veinte a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general. Se impondrá además la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u oficio por doce meses. Si se ha beneficiado a un grupo de delincuencia organizada o en delitos contra la administración pública, se sancionará con pena privativa de libertad siete a diez años” (sic).

⁵³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 132.

132. La mencionada sentencia determinó que los jueces constitucionales que forman parte de la Función Judicial no están exentos de “(...) responsabilidad penal por el delito de prevaricato cuando proceden contra ley expresa, es decir, cuando inobservan normas adjetivas durante la tramitación del proceso o cuando, al emitir la resolución correspondiente, contravienen normas procesales expresas”.⁵⁴
133. En el presente caso se identificó que el juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil, al acumular un proceso ejecutivo a un proceso constitucional, procedió en contra de los artículos 16 y 18 del COGEP.⁵⁵ Esta conducta puede ser constitutiva del delito de prevaricato. De modo que se dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes.

10. Consideraciones finales

134. Respecto del bien inmueble objeto de la medida cautelar dictada, este Organismo observa que, conforme a lo señalado por el Registro de la Propiedad de Guayaquil en su informe, el predio se encuentra adjudicado a favor de KrismareSeafood S.A. Una vez que la suspensión de las inscripciones detalladas en el párrafo 26 *supra* se levante en virtud de la declaración de inejecutabilidad de la medida por razones jurídicas, el inmueble tendrá dos posibles propietarios inscritos en el Registro de la Propiedad. En consecuencia, el conflicto detallado en el párrafo 121 *supra*, se verá agravado, pues ahora existen más inscripciones de títulos de dominio contradictorias. En atención a esto, esta Corte deja a salvo el derecho de quienes se hayan visto perjudicados para presentar las acciones que creyeran pertinentes para reparar posibles daños causados.

11. 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 de incumplimiento **166-23-IS**.
2. **Declarar** que la medida cautelar dispuesta es inejecutable por razones jurídicas.
En virtud de esto, se deja sin efecto la medida y se oficia al Registro de la

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 30.

⁵⁵ A pesar de que las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas en materia de garantías jurisdiccionales se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC, la Disposición Final de la LOGJCC regula las normas supletorias en materia de garantías jurisdiccionales, entre las que se encuentran el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico Integral Penal, en lo que fueren aplicables y compatibles con el Derecho Constitucional.

Propiedad de Guayaquil para que levante las suspensiones a los registros detallados en el párrafo 26 de la presente sentencia.

3. **Remitir** el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie los procedimientos para determinar las sanciones que sean pertinentes al abogado Héctor Luis Cotto Zambrano por abuso del derecho, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC, conforme a la sección 7 de esta sentencia.
4. **Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado para que lleve a cabo las investigaciones que correspondan respecto de la configuración de infracciones penales cometidas en el marco de la tramitación y ejecución del proceso 09332-2018-06168.
5. Con relación a las conductas judiciales analizadas en la presente sentencia, la Corte resuelve:

5.1 Declarar que Roberto Napoleón Angulo Lugo, juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil con sede en el cantón Guayaquil, incurrió en error inexcusable al desnaturalizar la garantía jurisdiccional de medidas cautelares 09332-2018-06168 y por acumular de forma indebida el proceso 09332-2018-09675 al proceso 09332-2018-06168, conforme a la sección 8.

5.2 Notificar la declaratoria jurisdiccional previa realizada en el párrafo precedente al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda, sobre la base del error inexcusable declarado por la Corte Constitucional.

5.3 Notificar a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional.

5.4 Remitir el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación por el delito de prevaricato en contra de Roberto Napoleón Angulo Lugo, juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas por haber procedido en contra de los artículos 16 y 18 del COGEP al acumular de forma indebida el proceso 09332-2018-09675 al proceso 09332-2018-06168.

6. **Disponer** al Consejo de la Judicatura:

6.1 Que, en el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia difundan el presente fallo a través de correo electrónico, a todos los operadores de justicia, debiendo incluir a servidores y servidoras de la Corte Nacional de Justicia, Fiscalía General del Estado, y Defensoría Pública; a los Colegios de Abogados de Pichincha y del Guayas; a las Federaciones y Asociaciones de magistrados y jueces del país; así como a través de sus cuentas oficiales de redes sociales. Asimismo, el cumplimiento de esta disposición deberá ser informado a la Corte en un plazo máximo de 15 días contados desde el fenecimiento de dicho término.

6.2 Que, en el término de 15 días contados a partir de la notificación de la sentencia publique la sentencia en su página web. Una vez fenecido el término, el Consejo de la Judicatura informará a la Corte sobre el cumplimiento de la medida de publicación en un plazo máximo de 15 días contados desde el fenecimiento de dicho término.

7. Notifíquese y publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 166-23-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente de acuerdo con las razones que expongo a continuación:
2. En la sentencia de mayoría 166-23-IS/24 se aceptó la acción de incumplimiento presentada por AQUTRADE al considerar que “se desnaturalizó la garantía jurisdiccional de medidas cautelares por haberse inobservado su objeto al conceder la solicitud y por haber prolongado la vigencia de la medida cautelar dictada de forma indefinida, inobservando su naturaleza temporal”. Como consecuencia de la desnaturalización de la garantía, la sentencia de mayoría estableció que las medidas dictadas son inejecutables por razones jurídicas.
3. Si bien coincido con la decisión de aceptar la acción y con el criterio de que las medidas resultaban inejecutables por razones jurídicas, no comparto (i) que, para establecer que el auto que concedió las medidas cautelares era objeto de la acción, se haya aplicado la excepción relativa a que “se trate de decisiones que desnaturalizan el objeto de la garantía” ni (ii) que, dentro del análisis de las medidas, se haya concluido que son inejecutables por haber existido una desnaturalización de la medida cautelar de origen.
4. Respecto de (i), la sentencia de mayoría consideró que las alegaciones de AQUTRADE relativas a que se “ordenó al Registro de la Propiedad de Guayaquil, que no inscriba [la sentencia y demanda de prescripción adquisitiva de dominio, así como la compraventa]” y que las medidas cautelares estuvieron vigentes por más de 5 años, hacía pertinente revisar el fondo de la demanda presentada, considerando que podía existir una desnaturalización de la garantía de medidas cautelares.
5. Es mi criterio que no era necesario que se conozcan las alegaciones de la demanda con base en la existencia de una presunta desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Considero que era posible entrar al análisis aplicando la excepción relativa a que la decisión objeto de la acción genera un gravamen irreparable al no existir otro mecanismo judicial que pudiera solventar las pretensiones de la compañía accionante. Con lo anterior, la sentencia de mayoría no se hubiera visto comprometida a realizar un análisis sobre la presunta desnaturalización de la medida cautelar de

origen que, como ahondaré más adelante, no resultaba propio de la acción de incumplimiento de sentencias.

6. En lo relativo a (ii), la sentencia 166-23-IS/24 “verific[ó] si las medidas dispuestas en el auto de 20 de junio de 2018 son inejecutables por razones jurídicas como consecuencia de una desnaturalización de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas”. En primer lugar, analizó la naturaleza de la garantía jurisdiccional, las pretensiones de la compañía accionante del proceso de origen y las medidas ordenadas por la judicatura que conoció dicho proceso. De lo anterior, la sentencia de mayoría consideró que “la solicitud de medidas cautelares autónomas se aleja del objeto de la garantía porque la pretensión no vislumbra una vulneración ni una amenaza de vulneración de la esfera constitucional de un derecho [...]. Al contrario, hace alusión a temas de naturaleza civil”.
7. Sobre la actuación judicial, estableció: “este Organismo constata que se desnaturalizó la garantía de medidas cautelares autónomas al aceptar una solicitud y emitir medidas que versaban únicamente sobre temas de mera legalidad y pretendían que se desconozca una decisión judicial, lo que hace que las medidas sean inejecutables por razones jurídicas”. Además, señaló que también existió desnaturalización de la garantía toda vez que “se inobserva la temporalidad y provisionalidad de las medidas cautelares”. Por lo que, declaró la inejecutabilidad por razones jurídicas de las medidas dictadas, las dejó sin efecto y ofició al Registro de la Propiedad de Guayaquil a fin de que levante la suspensión de las inscripciones realizadas en razón del proceso de origen.
8. Sobre lo anterior, si bien comparto que las medidas dictadas eran inejecutables por razones jurídicas, estimo que no correspondía realizar un análisis sobre la desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Conforme ha señalado previamente esta Corte, el objeto de la acción de incumplimiento es exclusivamente “verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en la sentencia, por ende, su alcance está destinado a verificar el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas establecidas en la sentencia”.¹ En esa línea, la Corte Constitucional ha establecido que “mediante esta acción, a esta Corte **no le compete evaluar el fondo del asunto que las originó o la (in)corrección de dichas medidas, ni de la motivación en que se fundamentó su determinación**, pues aquello implicaría una desnaturalización al objeto de esta

¹ CCE, sentencia 44-23-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 29.

garantía jurisdiccional y una injerencia sobre la autoridad judicial que las dictaminó” (énfasis añadido).²

9. Por lo tanto, considero que este Organismo no estaba facultado para revisar, a través de una acción de incumplimiento, la motivación de la decisión judicial de origen y debió limitarse a analizar las medidas ordenadas por el juzgador que resolvió la causa. En ese sentido, a mi criterio, la acción debió ser aceptada bajo el fundamento de que las medidas dictadas por la judicatura son inejecutables por razones jurídicas tomando en cuenta que su ejecución implicaría desconocer una decisión judicial previa. Esto, considerando que el auto que concedió las medidas cautelares ordenó “deja[r] provisionalmente sin efecto [...] [la] inscripción de [...] la sentencia de Prescripción Adquisitiva de Dominio inscrita con fecha Viernes 13 de Marzo de 2015 con número de inscripción 5,031 [...]”. Es así que, resultaba jurídicamente imposible disponer la ejecución de medidas que afectaban la ejecución de decisiones judiciales porque lo contrario significaría una contravención del artículo 27 de la LOGJCC.³
10. Por estas consideraciones, estimo que el Pleno de la Corte Constitucional debió aceptar la acción sin realizar un pronunciamiento sobre la desnaturalización de la garantía jurisdiccional al tratarse de una cuestión ajena al objeto de la acción de incumplimiento.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH ANDRADE
QUEVEDO
JUEZA CONSTITUCIONAL

² CCE, sentencias 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 29; 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 25; 4-19-IS/22, 08 de junio de 2022, párr. 19.

³ LOGJCC, artículo 27: “No procederán [...] cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales”.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 166-23-IS fue presentado en Secretaría General el 13 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16623IS-77136

**Caso Nro. 166-23-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día miércoles dieciocho de diciembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; y el día jueves diecinueve de diciembre de dos mil veinticuatro el voto concurrente de la jueza constitucional, KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO, 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

ASGB/dalc



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 166-23-IS/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-Quito, D.M., 06 de febrero de 2025.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 166-23-IS, acción de incumplimiento, emite el siguiente auto. Agréguese al proceso el escrito presentado el 24 de diciembre de 2024.

1. Antecedentes

1. El 27 de noviembre de 2023, Wilson Andrés Martínez Farias, por los derechos que representa en calidad de gerente general y representante legal de AQUTRADE S.A., presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional respecto del auto de 20 de junio de 2018 que concedió la solicitud de medidas cautelares autónomas presentada en el marco del proceso 09332-2018-06168.
2. El 5 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 166-23-IS/24 en la que aceptó la acción de incumplimiento referida. La decisión fue notificada a Wilson Andrés Martínez Farias, gerente general de la compañía AQUTRADE S.A. el 20 de diciembre de 2024 por la Secretaría General de la Corte Constitucional.
3. El 24 de diciembre de 2024, Wilson Andrés Martínez Farias, por los derechos que representa en calidad de gerente general y representante legal de AQUTRADE S.A. (“**petionario**”), presentó un recurso de ampliación.

2. Oportunidad

4. El artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que se puede solicitar la aclaración o ampliación de una sentencia emitida por este organismo en el término de tres días contados a partir de su notificación.
5. En el caso *in examine*, la sentencia se notificó el 20 de diciembre de 2024 y el pedido de ampliación se presentó el 24 de diciembre de 2024, por lo que se concluye que el recurso fue interpuesto oportunamente.

3. Fundamentos de la petición

6. El petionario refiere el párrafo 134 de la sentencia y el decisorio 2. Al respecto, sostiene que:

queda un limbo o vacío (sic) jurídico no resuelto por la alta Corte y que seguirá causando efectos dañosos hacia mi representada, pues si bien se ha ordenado el dejar sin efecto dicha suspensión originaria que invalidaba mi título de propiedad, consecuentemente, no puede ni debe surtir efecto jurídico alguno ninguna inscripción posterior (segunda) de adjudicación, ya que jurídicamente un predio no puede tener dos propietarios al mismo tiempo, y tanto más, si el segundo fue beneficiario de una adjudicación irregular dictada con evidente abuso del derecho y una clara desnaturalización del proceso ordinario como el proceso constitucional en el cual este fue acumulado indebidamente.

7. Indica que:

al ser accesorio y contrario al ordenamiento jurídico vigente por razones jurídicas y fácticas no cabe mantener la segunda inscripción que se otorgó precisamente en el proceso de medidas cautelares autónomas con el cual se acumuló el proceso de medidas cautelares autónomas con el cual se acumuló el proceso que dio origen a esta ilegítima adjudicación por Remate dictado el 06 de junio de 2019 [...] dentro del juicio Nro. 09332-2018-09675 [...]

- 8.** Considera que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, por lo que “es más que pertinente que al dejar sin efecto las medidas cautelares otorgadas con evidente abuso del Derecho, se dejen sin efecto [...] las inscripciones posteriores otorgadas en razón de dicha medida cautelar que fueron consecuencia de las actuaciones jurisdiccionales”. Añade que las inscripciones posteriores a la suspensión en contra de AQUTRADE S.A. “no pueden ser jurídica y legalmente validas (sic) al ser otorgadas con evidente abuso del derecho y presumible causa ilícita, en concordancia a lo dispuesto en el Art. 1698 y 1699 del Código Civil”.
- 9.** En este sentido, el peticionario solicita que la Corte Constitucional amplíe la sentencia en los términos expuestos.

4. Análisis

- 10.** De acuerdo con los artículos 440 de la CRE y 162 de la LOGJCC, las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación contenidos en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
- 11.** Una sentencia o dictamen puede ampliarse cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el juicio. Por otro lado, la sentencia o dictamen puede aclararse cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión.¹ En este

¹ Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación, véase los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias: CCE, sentencia 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, CCE, sentencia 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

sentido, tanto el pedido de aclaración como el de ampliación son concebidos como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, no por intermedio de estos recursos ni por algún otro la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada.²

12. Dicho esto, corresponde examinar la solicitud de ampliación del peticionario. De acuerdo con lo señalado en el párrafo 8 *supra*, el peticionario pretende que esta Corte amplíe la sentencia y deje sin efecto la adjudicación del predio con matrícula inmobiliaria 471250.
13. Al respecto, esta Corte considera pertinente señalar que la adjudicación mencionada *ut supra* fue dictada en el marco de la fase de ejecución de un proceso ejecutivo de cobro de pagaré signado con el número 09332-2018-09675.
14. Ahora bien, la demanda de acción de incumplimiento se presentó respecto del auto resolutorio de medidas cautelares dictado dentro del proceso 09332-2018-06168. De conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC es competencia de la Corte Constitucional verificar la “inejecución o defectuosa ejecución” de medidas dictadas **en materia constitucional**.
15. Sobre la medida cautelar dictada en el auto de 20 de junio de 2018 en el proceso mencionado *ut supra*, la sentencia 166-23-IS/24 declaró que esta “es inejecutable por razones jurídicas. En virtud de esto, se deja sin efecto la medida y se oficia al Registro de la Propiedad de Guayaquil para que levante las suspensiones a los registros [...]”. En este sentido, se verifica que esta Corte no analizó ni se pronunció sobre las medidas emitidas en el marco del procedimiento ejecutivo 09332-2018-09675.
16. Si bien el proceso ejecutivo fue acumulado a la causa revisada, la sentencia 166-23-IS/24 estableció que dicha acumulación no fue procedente debido a que ambos procesos tienen finalidades, objetos y materias distintas que no son compatibles con su acumulación, por lo que sus pronunciamientos únicamente tienen efectos para la ejecutabilidad de las medidas cautelares del proceso 09332-2018-06168.
17. En atención a lo expuesto, no es procedente que la Corte se pronuncie, a través de una sentencia de acción de incumplimiento, sobre la validez de la fase de ejecución de un proceso no constitucional. La competencia de la Corte, como se desprende del párrafo 14 *supra*, es pronunciarse sobre la inejecución o defectuosa ejecución de medidas dictadas en el marco de un proceso constitucional.

² CCE, auto 335-13-JP, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

18. Por último, es necesario resaltar que este Organismo no archivó el proceso de medidas cautelares ni declaró su nulidad, sino que se limitó a analizar la ejecutabilidad de una medida cautelar constitucional. Al verificar la desnaturalización de la garantía jurisdiccional, se declaró la **inejecutabilidad** de la medida, conforme al objeto de la acción de incumplimiento.
19. La solicitud del peticionario se dirige a solicitar medidas adicionales respecto de un proceso que no fue objeto de la sentencia de acción de incumplimiento, y que, en consecuencia, no constituye un punto controvertido que haya requerido un pronunciamiento por parte de esta Corte, por lo que corresponde negar la solicitud de ampliación. Por último, es necesario recordar al peticionario que a esta Magistratura no le corresponde pronunciarse respecto a cuestionamientos con fundamento en su inconformidad con lo resuelto en una sentencia, ni alterar lo resuelto en ella.³

5. Decisión

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

1. **Negar** la solicitud de ampliación por improcedente.
2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 166-23-IS.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³ CCE, auto de aclaración y ampliación 41-22-IS/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 12.

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2957-21-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 2957-21-EP

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

SENTENCIA 2957-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias emitidas por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón, provincia de Pichincha, en el marco de una acción de protección en contra de particulares. Este Organismo determina que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) al verificar que las sentencias impugnadas incurrieron en el vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de junio de 2021, María José Ocaña Guevara (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra Gladys Marcela del Pilar Oña Guasumba e Inés Yolanda Naranjo Garcés, en calidad de presidenta en funciones prorrogadas y presidenta del Tribunal Electoral del Centro Comercial de Mayoristas y Negocios Andinos respectivamente (“**centro comercial**”).¹ La actora alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a elegir y ser elegido, a la seguridad jurídica y al trabajo, debido a que las demandadas habrían impedido que la actora ejerza el cargo de presidenta del centro comercial, pese a haber sido legalmente nombrada.
2. El 2 de agosto de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), aceptó parcialmente la acción, declaró la vulneración

¹ Proceso 17986-2021-00657. La actora manifestó que Gladys Oña fue electa como presidenta del centro comercial para el periodo del 03 de enero de 2019 hasta el 03 de enero de 2020. Manifiesta que debido a la pandemia del COVID-19, la actora fue prorrogada en sus funciones hasta enero de 2021. El 31 de enero de 2021, se realizaron nuevas elecciones en las que se designó como presidenta a la actora, sin embargo, estas fueron declaradas nulas por Gladys Oña y nuevamente se habría convocado a elecciones. La actora señaló que por estos actos presentó una solicitud de medida cautelar que fue signado bajo el proceso 17981-2021-00664 y fue aceptada por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Quitumbe, provincia de Pichincha. En la medida otorgada, se ordenó que Gladys Oña convoque a elecciones para elegir a la nueva directiva. En su demanda de acción de protección, alegó que, si bien se convocó a nuevas elecciones el 17 de abril de 2021, mediante la cual se la nombró como presidenta, las demandadas no han permitido que la actora se posesione en su cargo y actúe como tal, incluso han solicitado que se declare la nulidad de las elecciones que la declararon como ganadora.

del derecho a elegir y ser elegido y, en consecuencia, ordenó que en el término de ocho días se cumpla con el procedimiento para la elección de una nueva directiva.² La actora interpuso recurso de apelación.

3. El 23 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso interpuesto y reformó la sentencia subida en grado.³ La Sala de la Corte Provincial ordenó que la presidente del Tribunal Electoral del centro comercial concluya el proceso de posesión de lista ganadora en la que la actora fue designada como presidenta. Las demandadas interpusieron recurso de aclaración y ampliación por separado.
4. El 10 de septiembre de 2021, la Sala de la Corte Provincial negó los recursos interpuestos. Inés Yolanda Naranjo Garcés interpuso recurso de nulidad.
5. El 17 de septiembre de 2021, la Sala de la Corte Provincial negó el recurso por improcedente. Inés Yolanda Naranjo Garcés interpuso recurso de hecho.
6. El 24 de septiembre de 2021, la Sala de la Corte Provincial negó el recurso interpuesto por improcedente.
7. El 11 de octubre de 2021, Gladys Marcela del Pilar Oña Guasumba e Inés Yolanda Naranjo Garcés (“**accionantes**”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 2 de agosto de 2021, 23 de agosto de 2021 y del auto de 10 de septiembre de 2021.⁴
8. El 24 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó un informe de descargo a la Sala de la Corte Provincial.⁵

² La Unidad Judicial consideró que existió vulneración del derecho a elegir y ser elegido, debido a que existió una actuación arbitraria en las mesas electorales, cuando se declaró la nulidad de las elecciones considerando que varios de los copropietarios no se encontraban al día en sus obligaciones económicas. La judicatura manifestó que esta verificación se debió realizar antes y no después de las elecciones.

³ La Sala de la Corte Provincial razonó que la violación del derecho se produjo “cuando la accionada ha efectuado acciones para evitar que la ganadora comience a ejercer el cargo ganado, pretendiendo declarar inclusive una nulidad eleccionaria” y, en consecuencia, reformó el número 2.1 del decisorio.

⁴ Si bien en el auto de admisión se identificó como únicas decisiones impugnadas a la sentencia de 23 de agosto de 2021 y al auto de 10 de septiembre de 2021, de la revisión integral de la demanda, también se verifica que las accionantes presentaron cargos en contra de la sentencia de 2 de agosto de 2021, emitida en primera instancia.

⁵ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 10 de octubre de 2024 y solicitó un informe actualizado a la Sala de la Corte Provincial.
10. El 18 de octubre de 2024, la Sala de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.
11. El 20 de noviembre de 2024, el juez sustanciador solicitó que la Unidad Judicial también presente un informe de descargo sobre los fundamentos de la demanda. Sin embargo, la Unidad Judicial no presentó su informe de descargo.

2. Competencia

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

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1. De las accionantes

13. Las accionantes alegan la vulneración de sus derechos al debido proceso en las garantías de: la motivación (art. 76.7.1 CRE) y cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE). Así como, el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE). Para sustentar sus pretensiones en contra de la decisión impugnada, las accionantes expresan los siguientes cargos:

13.1. Sobre el **derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE)**, las accionantes esgrimen esencialmente los siguientes cargos:

- 13.1.1. Manifiestan que la Sala de la Corte Provincial “ni el juez *a quo*” analizaron si concurría alguna de las circunstancias previstas en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC para que sea procedente la acción de protección, pese a que fue alegado tanto en primera como en segunda instancia. Aquello, considerando que la acción de protección “deviene de un proceso de controversia entre particulares”.⁶

⁶ A foja 90, vuelta del expediente constitucional.

13.1.2. Alegan que la Sala de la Corte Provincial no se pronunció, ni en la sentencia ni en el auto de aclaración, sobre los argumentos más relevantes presentados por la parte accionada, a su consideración: que la actora no cumplía con los requisitos para ejercer el cargo para el cual fue designada, como era estar al día en el cumplimiento de sus obligaciones económicas; y que las medidas de reparación pretendidas por la actora convertían a la acción de protección en improcedente de conformidad con el artículo 42 números 1, 4, 5 y 6 de la LOGJCC.⁷

13.2. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE)**, las accionantes esgrimen principalmente los siguientes cargos:

13.2.1. Refieren que la Sala de la Corte Provincial, al emitir la decisión impugnada, se sustentó en la resolución de una medida cautelar autónoma emitida por otro juzgador, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 28 de la LOGJCC.⁸

13.2.2. Alegan que presentaron pruebas encaminadas a determinar que la accionante de la acción de origen no podía elegir ni ser elegida por no reunir los requisitos de la ley. Sin embargo, los jueces de la Sala de la Corte Provincial no realizaron ningún análisis sobre la prueba aportada. De allí que, la Sala de la Corte Provincial dispuso en la sentencia posesionar a la legitimada activa como presidenta y administradora del centro comercial cuando las votaciones ya estaban anuladas, lo que “implica que la sentencia se convierta en el acto declarativo de tal derecho y por ende incumpla con lo previsto en el Art. 42.5 de la LOGJCC, y así mismo viole el Art. 76.1 y 82 de la Constitución [...]”.⁹

13.3. Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva (art. 75 CRE)**, las accionantes consideran que:

13.3.1. La Sala de la Corte Provincial “no respeto [sic] las normas y derechos de las partes incumpliendo del Art. 76.1 de la Constitución al tramitarla como un acto declarativo de derechos dentro de una controversia entre particulares”.¹⁰

⁷ A foja 89, vuelta del expediente constitucional.

⁸ A foja 91, vuelta del expediente constitucional.

⁹ A foja 93, vuelta del expediente constitucional.

¹⁰ *Ibid.*

13.3.2. La Sala de la Corte Provincial “omitió dar pronunciamientos sobre las alegaciones más relevantes de la parte accionada violando” sus derechos.¹¹

- 14.** Finalmente, las accionantes solicitan que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y, en consecuencia, se deje sin efecto las sentencias impugnadas, se realice control de mérito de la causa y se remita el expediente al Consejo de la Judicatura a fin de que se imponga sanciones a los servidores que hayan ocasionado la vulneración de derechos.

3.2. De la Sala de la Corte Provincial

- 15.** En su informe, la judicatura accionada manifestó que no existió violación de regla de trámite alguna, ya que la causa fue resuelta en atención a los parámetros previstos en el artículo 24 de la LOGJCC. Asimismo, indica que el pedido de aclaración y ampliación interpuesto por las accionantes fue puesto en conocimiento de la otra parte y resuelto mediante auto de 10 de septiembre de 2021.
- 16.** Sobre la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, los jueces de la Sala de la Corte Provincial señalan que las decisiones impugnadas cumplen con los parámetros motivacionales exigidos y, en particular, puntualizan que se verificó la vulneración de derechos constitucionales, “más no el cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios ajenos a la esfera constitucional”. Concluyen que la decisión no incurre en ningún vicio motivacional.
- 17.** Respecto a la seguridad jurídica, reiteran que no existió declaración de derecho alguno, por lo tanto, lo que correspondió en la causa es la reparación de derechos constitucionales.
- 18.** Por último, manifiestan que no existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto, las accionantes accedieron a la justicia y han recibido una respuesta. “[S]i ellos se encuentran disconformes con la misma, han activado los mecanismos impugnatorios [...] por lo que mal puede alegarse como transgredido este derecho”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 19.** 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

¹¹ *Ibid.*

fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹²

20. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 13.1.1 *supra*, esta Magistratura identifica como núcleo argumentativo principal que, tanto la Unidad Judicial como la Sala de la Corte Provincial habrían omitido analizar si la acción de protección era procedente bajo los presupuestos determinados en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC, al haber sido presentada en contra de particulares. Es decir, que los jueces no habrían contestado al cargo presentado por las accionantes, respecto a la procedencia o no de la acción de protección bajo los repuestos del artículo 41 número 4 de la LOGJCC. Así, al alegarse que las autoridades jurisdiccionales no contestaron un cargo relevante, esta Corte considera pertinente atender el cargo a través del derecho a la motivación por un posible vicio de incongruencia frente a las partes. Por ello, esta Corte atenderá el cargo a la luz del derecho a la motivación (art. 76.7.1 CRE) y, en consecuencia, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

4.1. Primer problema jurídico: ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no haber contestado el argumento de los accionantes respecto a si la acción de protección entre particulares era procedente bajo las circunstancias del artículo 41 número 4 de la LOGJCC?

4.2. Segundo problema jurídico: ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no haber contestado el argumento de los accionantes respecto a si la acción de protección entre particulares era procedente bajo las circunstancias del artículo 41 número 4 de la LOGJCC?

21. Al respecto, esta Corte primero analizará si la sentencia de apelación incurrió en el vicio motivacional alegado y, sólo si se llega a determinar que la sentencia de segunda instancia violó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pasará a verificar si la Unidad Judicial también vulneró el derecho constitucional referido de las accionantes. Lo anterior, en atención a que la sentencia emitida en primera instancia fue recurrida y su motivación pudo haber sido revisada y subsanada por la Sala de la Corte Provincial en segunda instancia.¹³

¹² 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).

¹³ CCE, sentencia 117-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr.17; sentencia 1600-19-EP/24, 24 de enero de

22. Sobre los cargos esgrimidos en los párrafos 13.1.2 y 13.3.2 *supra*, este Organismo verifica que, el argumento principal de las accionantes apunta a que la Sala de la Corte Provincial, tanto en la sentencia de segunda instancia como en el auto de aclaración y ampliación, no habría contestado los argumentos relevantes presentados por las accionantes. En particular, habría desconocido el argumento respecto de que, la actora, no cumplía con los requisitos para ejercer su cargo, como era estar al día en sus obligaciones económicas; y que las medidas de reparación pretendidas por ella tornaban en improcedente la acción de protección. En tal sentido, esta Corte considera adecuado dilucidar el cargo a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y para ello formula el tercer problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no haber contestado los argumentos relevantes de las accionantes?**
23. Ahora bien, tomando en cuenta que, las accionantes impugnan tanto la sentencia de 24 de agosto de 2021 que aceptó el recurso de apelación interpuesto por la actora, como el auto de 10 de septiembre de 2021 que resolvió rechazar los recursos horizontales interpuestos por las accionantes, esta Corte considera adecuado analizar la presunta vulneración a la motivación en la sentencia principal, toda vez que el auto que resuelve los recursos de aclaración y ampliación, por su naturaleza, no tiene aptitud jurídica para cambiar la decisión adoptada en la sentencia principal y, además, las accionantes no han presentado cargos autónomos sobre la presunta vulneración de sus derechos en el auto impugnado. De allí que, de detectarse la vulneración en la sentencia principal, la consecuencia será retrotraer el proceso hasta antes de la vulneración de derechos.
24. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 13.2.1 *supra*, esta Corte verifica que el argumento carece de una justificación jurídica, en tanto las accionantes no describen cómo la actuación de la autoridad jurisdiccional accionada habría vulnerado su derecho constitucional de manera directa e inmediata. En consecuencia, al no tener un argumento completo, este Organismo se ve impedido de plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.
25. Sobre los cargos esgrimidos en los párrafos 13.2.2 y 13.3.1 *supra*, esta Corte verifica que las alegaciones de las accionantes se dirigen a cuestionar la apreciación de la prueba por parte de la Sala de la Corte Provincial y su inconformidad con la medida dispuesta por la judicatura accionada, la que consideran es un acto declarativo de derechos e incluso, se refieren a los hechos de la acción de origen. En este sentido, las accionantes pretenden que la Corte Constitucional revise nuevamente la prueba

2024, párr. 17.

presentada en instancia y corrija la decisión judicial impugnada. Sin embargo, estas cuestiones no corresponden abordarlas en una acción extraordinaria de protección, por lo que no es posible plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.

26. En la misma línea, este Organismo advierte que, de resolverse el primer y segundo problema jurídico de forma positiva, entonces, no pasará a resolver el tercer problema jurídico; pues, en los tres problemas jurídicos se alega la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. De allí que, de detectarse la vulneración de este derecho por uno de los vicios motivaciones, resultaría reiterativo verificar los otros vicios alegados, puesto que un solo vicio puede afectar a las decisiones judiciales en su integralidad.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no haber contestado el argumento de los accionantes respecto a si la acción de protección entre particulares era procedente bajo las circunstancias del artículo 41 número 4 de la LOGJCC?

27. La Constitución en el artículo 76 número 7 letra l prevé que “las resoluciones de los poderes públicos deberán ser **motivadas**. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho” [énfasis añadido].
28. Este Organismo ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones impugnadas, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: 1) inexistencia, 2) insuficiencia y 3) apariencia.¹⁴
29. Sobre la apariencia, esta Corte determinó que una argumentación jurídica es **aparente** cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. De esta manera, entre los vicios motivacionales de la apariencia,¹⁵ se encuentra la **incongruencia**, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (**incongruencia frente a las partes**), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 71, la Corte ha “identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad”.

determinante en la resolución de problemas jurídicos (incongruencia frente al Derecho).

30. En concreto, sobre la **incongruencia frente a las partes**, esta Magistratura ha considerado que una decisión puede contener este vicio, cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales.¹⁶ Así también, esta Corte ha precisado que la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino los **relevantes**, es decir aquellos que pueden incidir significativamente en la resolución del problema jurídico.¹⁷
31. En el caso *in examine*, las accionantes indicaron, que tanto en su “contestación de la demanda” como en la audiencia, manifestaron que correspondía a la autoridad judicial verificar si la acción de protección cumplía con alguna de las circunstancias previstas en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC, referentes a la procedencia de la acción de protección en contra de particulares. Sin embargo, las autoridades jurisdiccionales no habrían contestado el argumento.
32. En consecuencia, para determinar si la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde que este Organismo constate si (i) el argumento o fundamento del accionante en el proceso, y (ii) si la Sala no se pronunció sobre ello en la resolución impugnada. De comprobarse (i) y (ii), entonces corresponde analizar (iii) la relevancia que pudo tener el argumento.
33. Sobre (i), de la revisión del expediente constitucional, esta Corte observa que, en el escrito de alegato de 23 de julio de 2021,¹⁸ Gladys Marcela del Pilar Oña Guasumba – accionante dentro de esta acción extraordinaria de protección– señaló que la acción no cumplía con ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 41 de la LOGJCC, y por lo tanto era improcedente. En lo pertinente, consideró:

la accionada no es autoridad pública, como tampoco presta servicios públicos impropios o de interés público ni por concesión; respecto al daño, éste tampoco se ha justificado; y finalmente, tampoco se ha probado que la accionante se encuentre en estado de subordinación o indefensión ya que no ha justificado que haya impulsado algún tipo de queja o reclamo y que haya sido objeto de vulneración de derecho por alguna de estas condiciones, por tanto, no reúne los requisitos de procedencia del Art. 41 *ibidem* [...].¹⁹

¹⁶ *Ibid.*, párr. 86.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 87.

¹⁸ Escrito de 23 de julio de 2021 presentado ante la Unidad Judicial.

¹⁹ Escrito de 23 de julio de 2021, p. 2.

34. En consecuencia, se constata que las accionantes sí presentaron el argumento alegado **(i)**.
35. Sobre **(ii)**, de la revisión integral de la sentencia impugnada, esta Corte constata que la decisión se compone de cuatro considerandos y la resolución. En el primer considerando, la Sala de la Corte Provincial ratificó su competencia. El segundo considerando se refiere a la validez procesal. En el tercer considerando, la judicatura realizó un recuento de los antecedentes, en el que incluyó los argumentos tanto de la accionante como de las accionadas y finalmente, en el considerando cuarto, consta el análisis de instancia seguido de la decisión.
36. En particular, en el considerando tercero, esta Corte observa que la Sala de la Corte Provincial identificó como uno de los argumentos de las accionantes, el que la acción no era procedente de conformidad con el artículo 41 número 4 de la LOGJCC. Sin embargo, en la decisión judicial no se observa que la judicatura accionada haya verificado la existencia de alguno de los presupuestos establecidos en la norma referida para determinar la procedencia de la acción de protección entre particulares, pese a que sí se los identificó como tales.²⁰
37. En consecuencia, esta Corte determina que la Sala de la Corte Provincial no contestó al argumento planteado por las accionantes, pues no verificó si concurría alguna de los presupuestos contenidos en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC **(ii)**
38. Ahora bien, corresponde determinar **(iii)** si el argumento que no fue contestado era relevante en la resolución de la causa.
39. Al respecto, el artículo 41 de la LOGJCC contempla los casos en los que procede la acción de protección. En específico, el número 4 del referido artículo prescribe que la acción de protección procederá contra todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: **a)** presten servicios públicos impropios o de interés público; **b)** presten servicios públicos por delegación o concesión; **c)** provoquen daño grave; o **d)** la persona afectada se encuentra en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o cualquier otro tipo. De la referida norma, se puede extraer entonces que la acción de protección cuando es planteada en contra

²⁰ En la sentencia impugnada, la Sala de la Corte Provincial entre los argumentos que sintetizó de las accionantes aludió a la medida cautelar presentada previamente por las accionantes. Así señaló, que las accionantes habrían acudido a la justicia constitucional “con el fin de que, sea la autoridad competente, quien disponga lo que corresponda en estricto derecho, frente a la vulneración de derechos constitucionales vulnerados por parte de personas particulares”.

de particulares se encuentra supeditada a la ocurrencia de alguno de los supuestos referidos.

40. En la misma línea, este Organismo ha enfatizado que, en los casos de una acción de protección presentada en contra de personas particulares, las autoridades judiciales, previo a analizar la vulneración de derechos, tienen la obligación de verificar si se cumple o no alguna de las circunstancias previstas en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC. Esta Corte ha subrayado que no hacer este análisis implicaría “una inobservancia de las condiciones establecidas en la Constitución y la ley para el ejercicio de la acción de protección en contra de particulares”.²¹
41. En la misma línea, esta Magistratura ha puntualizado que este análisis previo debe ser realizado *prima facie* por el juez que conoce una acción de protección contra particulares. Es decir, su análisis debe partir de los hechos narrados por las partes procesales, sin que implique un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y, basta con que se verifique alguno de los supuestos de la LOGJCC para que proceda este tipo de acción.²²
42. De la revisión de la sentencia en su integralidad, esta Corte denota que, en el considerando cuarto correspondiente al análisis de instancia, la Sala de la Corte Provincial analizó la vulneración del derecho a elegir y ser elegido y a los derechos del buen vivir. Sin embargo, previo a tal análisis no verificó si en el caso se cumplían alguna de las condiciones previstas en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC que justificaran la procedencia de la acción de protección.
43. En definitiva, es claro para esta Corte que el argumento revestía de tal relevancia y debía ser contestado. Lo anterior, considerando que la acción de protección en este contexto está limitada a circunstancias específicas, que deben ser verificadas previo a analizar alguna vulneración de derechos. De allí que, en estos casos, el análisis judicial debe ser pormenorizado, expreso y en atención a las particularidades de cada escenario. En tal sentido, el análisis de las causales de procedencia de una acción de protección en contra de un particular debe constar en una decisión de acción de protección, y los jueces deben motivar la circunstancia que justifica la procedencia de esta acción.
44. Por lo tanto, este Organismo determina el argumento sí era relevante, toda vez que si la Sala de la Corte Provincial verificaba la concurrencia de alguno de los supuestos del

²¹ CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr.28. Véase también la sentencia 1048-21-EP/24, 8 de agosto de 2024, párr. 22 y la sentencia 832-20-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr.80.

²² *Ibid.*

artículo 41 número 4 podría haber determinado improcedente la acción de protección presentada (iii).

45. Por lo expuesto, esta Corte determina que en la sentencia emitida en segunda instancia se configuró el vicio de incongruencia frente a las partes y, en consecuencia, la Sala Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).
46. Ahora bien, como se advirtió en líneas precedentes, al haberse detectado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial, corresponde que esta Corte analice si la sentencia de **primera instancia** también vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no haber contestado a uno de los argumentos de las accionantes, respecto a si se cumplía o no alguna de las circunstancias previstas en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC. Por ello, corresponde que este Organismo resuelva el siguiente problema jurídico.

5.2. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no haber contestado el argumento de los accionantes respecto a si la acción de protección entre particulares era procedente bajo las circunstancias del artículo 41 número 4 de la LOGJCC?

47. De lo referido en el párrafo 31 *ut supra*, se observa que las accionantes arguyen que la Unidad Judicial tampoco habría analizado si se cumplían alguna de las circunstancias previstas en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC para determinar la procedencia la acción de protección; por lo que, corresponde (i) el argumento o fundamento del accionante en el proceso, y (ii) si la Unidad Judicial no se pronunció sobre ello en la resolución impugnada. De comprobarse (i) y (ii), entonces corresponde analizar (iii) la relevancia que pudo tener el argumento.
48. Sobre (i), como se expuso en el párrafo 33 *ut supra*, las accionantes sí presentaron el cargo ante la Unidad Judicial.
49. Sobre (ii), de la revisión de la sentencia emitida en primera instancia, esta Corte constata que la decisión está compuesta de cinco considerandos. De tal forma, la judicatura inició transcribiendo los argumentos expuestos por ambas partes en la audiencia de instancia. El primer considerando se refiere a la validez procesal. En el segundo considerando se ratifica la competencia de la Unidad Judicial para resolver la acción. En el tercer considerando la judicatura se refiere de forma general a la acción de protección bajo los artículos 86 y 88 de la Constitución y los artículos 39 y 40 de la

LOGJCC. En el cuarto considerando determina la pretensión de la actora y finalmente en el considerando quinto concluye con su análisis constitucional.

50. En concreto, en el tercer considerando de la sentencia, esta Corte observa que la Unidad Judicial solo citó los presupuestos del artículo 41 número 4, y concluyó que “la acción de protección gira en torno a la violación de los derechos reconocidos en la Constitución, por lo que única y exclusivamente se la debe emplear para amparar y proteger los derechos”. De allí que, la judicatura consideró que la acción de protección procede únicamente ante la vulneración de derechos y **omitió** analizar si concurría alguna de las circunstancias de la LOGJCC para presentar una acción de protección en contra de particulares, es decir no contestó al cargo presentado por las accionantes.
51. Sobre (iii), como quedó expuesto anteriormente, la Unidad Judicial, previo a examinar alguna vulneración de derechos, debía verificar si la acción de protección se encuadraba en alguna de los presupuestos del artículo 41 número 4 de la LOGJCC. No obstante, la Corte verifica que la judicatura accionada no realizó ni de manera previa ni en ninguna parte de su decisión este análisis que, conforme a la LOGJCC, debía contestar.
52. Por lo dicho, esta Corte advierte que la sentencia emitida en primera instancia también incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes y, en consecuencia, la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

6. Reparación integral

53. Por lo expuesto, al haberse declarado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde que esta Corte, como medida de reparación, ordene retrotraer el proceso hasta el momento en que se ha verificado tal vulneración, esto es, hasta el conocimiento de la acción de protección para que mediante sorteo un nuevo juez de la Unidad Judicial conozca la acción de protección y dicte la respectiva sentencia.
54. Así también, este Organismo considera oportuno realizar un llamado de atención a Jorge Duarte Estévez, en calidad de juez titular de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón, provincia de Pichincha y a las juezas Dilza Muñoz Moreno, Anacélida Burbano Játiva y Patlova Guerra Guerra, que conformaron la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al haber omitido verificar si la acción de protección en contra de particulares, puesta en su conocimiento, cumplía o no con alguno de los supuestos previstos en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC.

55. Finalmente, esta Magistratura considera pertinente recordar a las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales su obligación de verificar y motivar, en las acciones de protección presentadas en contra de particulares, si se cumple con alguno de los presupuestos previstos en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC previo a analizar la vulneración de derechos constitucionales, sin que aquello implique una consideración de fondo, pues lo contrario atenta contra las normas establecidas en la LOGJCC y en la jurisprudencia.

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 **2957-21-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) en: (i) la sentencia de 23 de agosto de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha, y (ii) la sentencia de 2 de agosto de 2021, emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 23 de agosto de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha.
4. **Dejar sin efecto** la sentencia de 2 de agosto de 2021, emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón, provincia de Pichincha.
5. **Ordenar** que, previo sorteo, otro juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón, provincia de Pichincha, emita una nueva decisión sobre la acción de protección presentada, que garantice el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
6. **Llamar la atención** al juez Jorge Duarte Estévez y a las juezas Dilza Muñoz Moreno, Anacélida Burbano Játiva y Patlova Guerra Guerra, al haber omitido verificar si la acción de protección en contra de particulares, puesta en su conocimiento, cumplía o no con alguno de los supuestos previstos en el artículo

41 número 4 de la LOGJCC. Oficiése al Consejo de la Judicatura para el registro correspondiente en las hojas de vida de los respectivos jueces.

7. Disponer al Consejo de la Judicatura la difusión de la presente sentencia, en el término de 15 días contados desde su notificación. Para constatar el cumplimiento de esta medida, deberá remitir a esta Corte Constitucional la constancia de haberla enviado al correo electrónico institucional de los jueces y juezas del país, en el término de 30 días contados desde su notificación.

8. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

295721EP-78587

**Caso Nro. 2957-21-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinte de enero 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 2957-21-EP/25

Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 14 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente el escrito de 24 de enero de 2025 presentado por Gladys Marcela del Pilar Oña Guasumba e Inés Yolanda Naranjo Garcés. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 14 de febrero de 2025, dentro de la causa **2957-21-EP**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 9 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia 2957-21-EP/25, que resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de 2 de agosto de 2021 y 23 de agosto de 2021, y del auto de 10 de septiembre de 2021, emitidas en el marco de una acción de protección en contra de particulares.¹ La decisión fue notificada el 21 de enero de 2025 por la Secretaría General de la Corte Constitucional.
2. El 24 de enero de 2025, Gladys Marcela del Pilar Oña Guasumba e Inés Yolanda Naranjo Garcés² (“**recurrentes**”) interpusieron recursos de aclaración y ampliación.

2. Oportunidad

3. La sentencia fue notificada el 21 de enero de 2025 y la solicitud fue presentada el 24 de enero de 2025. De tal manera que, esta petición fue presentada dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”),³ por lo que es oportuna.

3. Fundamentos de la solicitud

4. Las recurrentes solicitan que se amplíen y aclaren los siguientes puntos:

3.1. Pedidos de ampliación

¹ En sentencia, el Pleno de la Corte Constitucional advirtió la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que, tanto la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha como la Corte Provincial de Justicia de Pichincha omitieron verificar si en la acción de protección concurría alguno de las circunstancias previstas en el artículo 41 número 4 de la LOGJCC.

² Ambas peticionarias comparecieron como accionantes en la acción extraordinaria de protección.

³ CRSPCCC, artículo 40 “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”.

- 3.1.1.** Solicita que se amplíe la sentencia “en el sentido de que la Corte se pronuncie sobre la vulneración de este derecho [tutela judicial efectiva] y de ser el caso, amplíe las medidas de reparación correspondientes en la parte dispositiva de la sentencia”.
- 3.1.2.** Manifiesta que, el 17 de abril de 2023, solicitaron la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable de los jueces accionados, “sin embargo, pese a haber sido emitida la sentencia dicho escrito no fue atendido por la Corte”. De esta forma, solicita que este Organismo se pronuncie sobre este pedido.
- 3.1.3.** Alega que, al tratarse de procesos electorales, ya existen situaciones jurídicas consolidadas. Así solicita que “se amplíe en el sentido de que el juez de origen que conozca la causa en reenvío tenga en cuenta las situaciones jurídicas consolidadas y de ser el caso remita la reparación integral al resolver la causa”.

3.2. Pedidos de aclaración

- 3.2.1.** Sobre el decisorio contenido en el número cinco de la sentencia, solicita que se aclare si la resolución de la causa debe sortearse entre un juez exclusivamente de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón, o si se incluyen a todos de los jueces competentes en garantías jurisdiccionales de conformidad con el artículo 7 de la LOGJCC.
- 3.2.2.** Solicita que se aclare la naturaleza de los llamados de atención efectuados a los jueces y los registros en sus hojas de vida. Al respecto, expresa

A lo largo de los años, este tipo de medidas no han tenido un valor útil ante la administración de justicia, pues los juzgadores siguen incurriendo en los mismos incumplimientos y violaciones de derechos constitucionales en sus sentencias, a eso se suma el hecho de que el registro en las hojas de vida no tiene efecto útil ni disuasorio [...] quedando como un mero consejo o ruego que podrá o no atender el juez cuando resuelva la causa, sin existir consecuencia jurídica útil alguna [...].

4. Análisis de la solicitud

- 5.** La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 440, establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, el artículo 40 de CRSPCCC contempla la posibilidad de

solicitar **únicamente** los recursos de ampliación y aclaración de las sentencias y dictámenes. Además, el artículo 162 de la LOGJCC prescribe que “las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración y ampliación [...]”.

6. Esta Corte Constitucional estableció que la **ampliación** tiene por objeto subsanar omisiones de pronunciamiento, si la sentencia no resuelve todos los asuntos; en tanto, que la **aclaración** procede cuando existiese oscuridad en el contenido de la resolución. Así, tanto el pedido de ampliación como el de aclaración son concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias.⁴ De ahí que, de ninguna forma se puede utilizar estos recursos para atender cuestionamientos sobre la inconformidad con lo resuelto, ni mucho menos para modificar una decisión previamente adoptada.
7. Sobre el pedido sintetizado en el párrafo 4.1.1 *ut supra*, las recurrentes alegan que este Organismo habría omitido pronunciarse sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Por ello, solicitan que exista un pronunciamiento expreso sobre el derecho referido. Al respecto, es preciso considerar que el cargo sobre dicha vulneración se encuentra contenido en el párrafo 13 y su posterior análisis se desarrolla en los párrafos 22 y 25, de la sentencia. Por lo que, no existe ningún punto a ser ampliado.
8. Sobre el pedido sintetizado en el párrafo 4.1.2. *ut supra*, las recurrentes argumentan que, posterior a la presentación de la demanda, ingresaron un escrito en el que solicitaron la declaratoria jurisdiccional previa de las autoridades jurisdiccionales accionadas. Sin embargo, este pedido no habría sido considerado por este Organismo en la emisión de la sentencia. Sobre ello, esta Corte recuerda que el acto de proposición en el que los accionantes pueden presentar sus argumentos y pretensiones es en la demanda de acción extraordinaria de protección. Asimismo, es preciso considerar que la declaratoria jurisdiccional previa es una facultad oficiosa de este órgano jurisdiccional que se activa solo en casos de encontrar elementos, cuestión que no sucedió en la presente causa.⁵ En consecuencia, no se identifica ningún punto que deba ser ampliado.

⁴ CCE, sentencia 42-22-IS/24, 28 de febrero de 2024.

⁵ El artículo 11 del Reglamento de declaratoria jurisdiccional previa en casos de dolo, dispone: “Ejercicio de oficio de la facultad correctiva.- El órgano jurisdiccional competente, de encontrar méritos, podrá declarar de oficio la existencia de dolo, manifiesta negligencia o el error inexcusable. La declaratoria de oficio debe garantizar el derecho a la defensa del juez o jueza, fiscal o defensor público a quien se imputa la falta”.

9. Respecto a la solicitud resumida en el párrafo 4.1.3 *ut supra*, las recurrentes pretenden que la Corte amplíe que el juez de instancia deberá considerar las supuestas situaciones jurídicas consolidadas al momento de emitir su sentencia. Sin embargo, aquello no es un punto oscuro que se advierta de la sentencia; pues, en este caso, este Organismo no se refirió a posibles situaciones jurídicas consolidadas. Por el contrario, la Corte fundamentó su decisión en la omisión de las autoridades jurisdiccionales accionadas de verificar si en la acción de protección se cumplía con alguno de los presupuestos previstos en el artículo 41 número 4 y, al haber verificado aquella situación, ordenó el reenvío sin otras disposiciones. Esta Corte evidencia que el pedido de las recurrentes pretende cambiar la decisión con otras consideraciones que no fueron dispuestas en sentencia, por lo tanto, el pedido deviene en improcedente.
10. En cuanto a la solicitud presentada en el párrafo 4.2.1. *ut supra*, este Organismo dispuso en el decisorio número cinco de la sentencia, el reenvío de la causa para que, previo sorteo un nuevo juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón, provincia de Pichincha conozca la acción de protección planteada. Aquello, porque la competencia en garantías jurisdiccionales se encuentra supeditada a el lugar en donde se origina el acto o donde se producen sus efectos, de acuerdo al artículo 7 de la LOGJCC. Así, al haberse dispuesto expresamente las condiciones del reenvío, deviene en improcedente el pedido de las recurrentes.
11. Por último, sobre la solicitud de aclaración sintetizada en el párrafo 4.2.2 *ut supra*, esta Corte denota que las recurrentes expresan su inconformidad y critican las medidas de reparación ordenadas en sentencia sobre el llamado de atención a las autoridades jurisdiccionales accionadas y sobre el registro en las hojas de vida de estos llamados. De allí que, consideran que estas medidas no tendrían ningún efecto útil y se configurarían solo como “un mero consejo o ruego” que podría ser tomado en cuenta o no por las autoridades jurisdiccionales. Sin embargo, a través de un recurso de aclaración o ampliación, este Organismo se ve impedido de atender pedidos que se decanten por expresar su mera inconformidad con la decisión adoptada. En consecuencia, este pedido también deviene en improcedente.

5. Decisión

12. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación presentado por las recurrentes.

2. Disponer que las partes estén a lo ordenado en la sentencia 2957-21-EP/25, decisión que tiene carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 105-21-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 105-21-IN

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

SENTENCIA 105-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional realiza control abstracto de constitucionalidad por razones de forma y fondo de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Luego del análisis correspondiente, se desestima la demanda al verificar que (i) por la forma, no existe contravención al artículo 137 de la Constitución en el principio de publicidad, y (ii) por el fondo, no se transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social establecido en los artículos 368 y 369 de la Constitución al haberse evidenciado que no se modificaron las prestaciones de subsidio por maternidad y seguro de desempleo, sí cuentan con una fuente de financiamiento previamente establecido.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de noviembre de 2021, Vicente Orlando Rhon Cobos, procurador judicial del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**” o “**entidad accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**Ley Reformatoria**”), publicada en el Registro Oficial Suplemento 527 de 31 de agosto de 2021.
2. El 17 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción, y dispuso a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”) y al Procurador General del Estado (“**PGE**”), intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. Además, dispuso a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.
3. El 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

¹ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

4. El 15 de diciembre de 2023, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa y dispuso a la Asamblea Nacional, a la PGE y a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) remitan el informe correspondiente defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.
5. El 22 de diciembre de 2023, la Presidencia remitió su informe de descargo.
6. El 4 de enero de 2024, la Comisión especializada permanente del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional (“**Comisión**”) remitió el informe técnico sobre las normas impugnadas.
7. El 13 de diciembre de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz solicitó a la Asamblea Nacional que remita el expediente completo y demás documentos que pudieron haberse expedido en el transcurso de la tramitación del proyecto de “Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”.
8. El 24 de diciembre de 2024, la Asamblea Nacional remitió la documentación que le fue solicitada.
9. El 14 de enero de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz solicitó información adicional al IESS.²
10. El 28 de enero de 2025, el IESS remitió la información solicitada.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“**CRE**”) y el artículo 75, número 1 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

12. El IESS demanda la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad

² El juez sustanciador solicitó al IESS que informe desde la publicación de la Ley Reformatoria: cuántas personas han accedido al subsidio por maternidad y seguro de desempleo y cuántas personas se encuentran en trámite para la entrega de los mismos. Además, requirió información respecto de la existencia y financiamiento del subsidio por maternidad y seguro de desempleo.

Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (“**normas impugnadas**”) que establecen:

Art. 1.- Sustitúyase el inciso primero del artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, por el siguiente:

Art. 96.- Prestaciones que deben concederse aun en caso de mora patronal. - El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar.

Art. 2.- Sustitúyase el artículo innumerado décimo primero del Capítulo "De la Cesantía y Seguro de Desempleo", a continuación del artículo 275 de la Ley de Seguridad Social, por el siguiente:

Art. 275.1.- Protección durante el período de desempleo. - Durante el período de goce de la prestación por desempleo, no se cubrirá otro tipo de contingencias del seguro universal obligatorio, salvo que coticen de manera voluntaria, solo en este caso podrán recibir dichos beneficios. La afiliación voluntaria no limitará el acceso, ni afectará la prestación del Seguro de Desempleo.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la entidad accionante

4.1.1. Argumentos de inconstitucionalidad por la forma

13. La entidad accionante alega que las normas impugnadas no fueron sometidas al debate parlamentario ni a la debida socialización respecto a lo que realmente se aprobó en contraste con el texto presentado en el primer y segundo debate. Así, señala que “recién en el texto final aprobado se incorpora[ron] los artículos 1 y 2 (normas impugnadas), [...] sin existir un debate pleno debidamente fundamentado que justifique su incorporación”.³ Por lo que, se vulneró el procedimiento legislativo establecido en el artículo 137 de la Constitución.

4.1.2. Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

14. La entidad accionante señala que las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 34 (derecho a la seguridad social), 368 y 369 (principio de sostenibilidad

³ Acción de inconstitucionalidad, p. 23.

que rige al sistema de seguridad social) y 11 número 8 (principio de progresividad y no regresividad) de la Constitución.

15. Sobre la afectación a los artículos 34 de la Constitución (**derecho a la seguridad social**), 368 y 369 de la Constitución (**principio de sostenibilidad**), la entidad accionante señala:

15.1. Las normas impugnadas son contrarias el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social (arts. 368 y 369 CRE), ya que afectarían los fondos correspondientes a salud y al de desempleo solidario al haber sido creadas de una manera antitécnica. Además, afirma que el “financiamiento de una prestación es la piedra angular de la entrega de la misma, y el desarrollo del derecho a la seguridad social”⁴ (art. 34 CRE). De modo que, obligar al IESS a otorgar nuevas prestaciones que no cuenten con un financiamiento que pueda ser sustentado con estudios técnicos actuariales actualizados, traería como consecuencia una reestructuración en sus fondos.⁵ Este hecho alteraría las fuentes de financiamiento de la institución.

15.2. Las normas impugnadas prevén que, “pese a que el empleador se encuentre en mora patronal, el IESS tiene la obligación de entregar dos prestaciones: [la primera, correspondiente al] subsidio por maternidad [y la segunda], el seguro de desempleo”.⁶ En este contexto, alega que ambas prestaciones “contenían requisitos mínimos para su acceso que garantizaban la sostenibilidad de cada uno de los fondos”. Ya que, era necesario que el empleador se encuentre al día en el pago de sus aportaciones, “dado que es la única fuente de financiamiento; [...] sin embargo el art. 1 de la ley que se está acusando de inconstitucional, crea una cobertura para afiliados que sus patronos están en mora sin importar que el IESS no tenga los recursos necesarios”.⁷ Además, respecto a la mora patronal, señaló que ha habido una tasa de crecimiento del 653% en el periodo 2009 al 2020; y, en cuanto a la recaudación, afirma que “en el periodo 2010 al 2020 significó un valor de USD. 2.046,37 millones, mientras que el valor por mora patronal fue de USD. 5.784,23 millones; es decir la recaudación significó [...] el 35% del periodo analizado”.⁸

⁴ *Ibidem*, p.5.

⁵ *Ibidem*, p.15.

⁶ La entidad accionante en su demanda, informó que el subsidio por maternidad es financiado “por el aporte personal y patronal y es cubierta por parte del fondo del seguro de salud (art. 105 de la Ley de Seguridad Social)”. Mientras que, el seguro de desempleo es “financiada por el aporte personal y patronal, en este caso es cubierta por el fondo de desempleo solidario (Capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo)”.

⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁸ *Ibidem*, p. 17.

- 15.3.** Asimismo, arguye que el artículo 1 de la Ley Reformatoria es inconstitucional por el fondo al contravenir los principios y criterios que rigen al sector de la seguridad social porque:

las prestaciones que se ha obligado a otorgar cuando el empleador se encuentra en mora son de carácter económicas, las cuales se financian única y exclusivamente con el aporte personal y patronal, de no contar con esos recursos de manera oportuna, es evidente que afectaría a la sostenibilidad de los fondos, pues esto significa que el IESS entrega prestaciones sin que existan los ingresos suficientes [...].⁹

- 16.** Sobre el artículo 11 número 8 de la Constitución (**principio de progresividad y no regresividad**), la entidad accionante argumenta que las normas impugnadas “implican regresividad del derecho a la seguridad social de todos los afiliados ya que sin financiamiento claro, suficiente y sin que se garantice el principio de sostenibilidad y suficiencia [se] pone en riesgo [...] no solo a las propias prestaciones sino a todos los fondos que administra el IESS, y por ende, a las futuras prestaciones de que el IESS (sic) debe otorgar ”.¹⁰

- 17.** Finalmente, la entidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de las normas impugnadas.

4.2. De la Presidencia de la República

4.2.1. Sobre la supuesta inconstitucionalidad por la forma

- 18.** La Presidencia manifiesta que, “dentro del expediente legislativo que derivó en la publicación del cuerpo normativo que contiene las disposiciones impugnadas no consta que, el texto aprobado para segundo debate haya incluido lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la ley reformativa cuestionada”.¹¹ Así, afirma:

al haberse omitido el debate parlamentario obligatorio en la creación del cuerpo normativo que contiene las disposiciones impugnadas, tratándose de una ley orgánica que regula el ejercicio de los derechos al pago obligatorio por maternidad y seguro de desempleo por parte del IESS, aún en casos de mora patronal, habiendo integrado dichas disposiciones impugnadas únicamente en el texto aprobado final, se demuestra un claro e irrefutable socavamiento a la finalidad constitucional del procedimiento de creación de la ley.¹²

⁹ *Ibidem*, p. 18.

¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹ Informe Presidencia de la República, presentado por Mishel Mancheno Dávila, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, p. 3.

¹² *Ibid.*, p. 5.

19. De tal manera, concluye que la Asamblea Nacional inobservó el procedimiento legislativo para la creación de las normas impugnadas establecido en el artículo 137 de la Constitución. En consecuencia, solicita que se declare la inconstitucionalidad por la forma de las normas impugnadas.

4.2.2. Sobre la supuesta inconstitucionalidad por el fondo

20. La Presidencia informa que las prestaciones para el subsidio por maternidad y seguro de desempleo –constante en el artículo 1 de la Ley Reformativa– ya se encontraban reguladas en el artículo 105 de la Ley de Seguridad Social, así como en el capítulo de la Cesantía y el Seguro de Desempleo de dicho cuerpo normativo. Sin embargo, afirma que no se contemplaba el pago de estas prestaciones aún en casos de mora patronal. En tal sentido, arguye que “no se contó con el debido financiamiento y planificación, ni mucho menos con los debidos sustentos y estudios técnicos, financieros y actuariales que hayan justificado su procedencia”,¹³ ni la capacidad suficiente del IESS para cumplir con las prestaciones establecidas en las normas impugnadas. Así, concluye que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 368 y 369 de la Constitución. En consecuencia, son inconstitucionales por el fondo.

4.3. De la Asamblea Nacional

21. En el informe enviado por la Asamblea Nacional, la Comisión señala que el subsidio por maternidad se reconoce desde el año 2010 y el seguro de desempleo desde el año 2016. A pesar de que se crearon en dos momentos “legislativos distintos, [fueron] realizados sobre la base de los cálculos actuariales necesarios para su reconocimiento”.¹⁴
22. La referida Comisión alega que el IESS “pretende dar una interpretación absolutista a una garantía”¹⁵ y trata de justificar que solo tienen acceso al seguro social quienes cumplan con ciertos condicionamientos. Así, señala:

Si bien es cierto se debe encontrar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, no es menos cierto que su sostenibilidad lo dan los propios afiliados a través de un sistema eficiente de administración de los fondos de seguridad social, por lo tanto el IESS es el responsable de la administración de los recursos, así como de la obligación y de la previsión para la entrega de dichas prestaciones.¹⁶

¹³ *Ibíd.*, p. 7.

¹⁴ Informe de la Comisión del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional, presentado por Washington Adrián Villafuerte Lara, secretario relator de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, p. 10.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 8.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 8.

- 23.** En este sentido, afirma que las normas impugnadas “garantizan que la prestación llegue a su beneficiario aun cuando una de sus fuentes de financiamiento se halle en mora, [observando] de manera efectiva los principios de inclusión y equidad social y los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad”.¹⁷ Asimismo, considera que las normas impugnadas no son contrarias a los artículos 368 y 369 de la Constitución porque:

si bien el empleador y el trabajador deben encontrarse al día en sus aportes, esta condición no es determinante para aquel que si cumple con su obligación y el no cumplimiento de obligaciones debe imputarse a su responsable y no se vea afectado el asegurado como tal, dicho de otro modo si EL TRABAJADOR SE ENCUENTRA AL DÍA EN SUS APORTACIONES, LA MORA CAUSADA POR EL EMPLEADOR NO MERMA QUE EL AFILIADO PUEDA HACER GOCE EFECTIVO DE SUS DERECHOS, TRASLADANDO LA RESPONSABILIDAD AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL QUIEN DEBE APLICAR LA PREVISIBILIDAD DEL FONDO Y ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EL COBRO DE SUS ACREHENCIAS (sic).¹⁸
[Énfasis en el original]

- 24.** Finalmente, la Comisión señala que no es de su competencia pronunciarse respecto del cumplimiento del debido proceso en el marco de la conformación de la ley; sino que, la competencia radicaría en la Secretaría General de la Asamblea Nacional. No obstante, concluye que las normas impugnadas “cumplen con los parámetros de constitucionalidad, y [garantizan] los derechos de los asegurados”.¹⁹

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 25.** La LOGJCC exige, entre otros requisitos, que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa entre la Constitución y normas infraconstitucionales (art. 79 LOGJCC). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una carga argumentativa que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
- 26.** Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 13 *supra*, esta Corte observa que la entidad accionante considera que se habría afectado el procedimiento legislativo contemplado en el artículo 137 de la Constitución, puesto que las normas impugnadas no habrían sido sometidas al correspondiente debate parlamentario ni a la debida socialización respecto a lo que realmente se habría aprobado en contraste con el texto presentado

¹⁷ *Ibid*, p. 12.

¹⁸ *Ibid*, p. 13.

¹⁹ *Ibid*, p. 19.

tanto en el primer y segundo debate. Es decir, las normas impugnadas se habrían incorporado en el texto final aprobado después del segundo debate. De este modo, este Organismo constata que el argumento esgrimido por la entidad accionante se relaciona con la presunta afectación al principio de publicidad en el trámite legislativo, al no haberse dado a conocer la última modificación²⁰ que sufrió la Ley Reformatoria, en la cual constaría la incorporación de ambas normas impugnadas. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Las normas impugnadas son inconstitucionales por la forma al presuntamente haber sido introducidas en el proyecto de ley sin haber superado el correspondiente debate parlamentario, contraviniendo el artículo 137 de la CRE en el principio de publicidad?**

27. Sobre los cargos resumidos en los párrafos 15 y 16 *supra*, en primer lugar, este Organismo observa que la entidad accionante, a pesar de haber impugnado la constitucionalidad por el fondo tanto del artículo 1 como del 2 de la Ley Reformatoria, no presenta ningún argumento respecto del artículo 2, sino que, únicamente lo hace respecto del artículo 1 de la referida Ley. Pues, la entidad accionante alega que la disposición de entregar el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo sin contar con estudios técnicos actuariales, aun cuando el empleador se encuentre en mora con el pago de aportaciones –como establece el artículo 1 de la Ley Reformatoria–, afectaría el principio de sostenibilidad de los fondos del sistema de seguridad social contenido en los artículos 368 y 369 de la Constitución. Por consiguiente, esta Corte analizará si el artículo 1 de la Ley Reformatoria crea o modifica las prestaciones referidas y, si para aquello, se requerían informes actuariales, también examinará si existe la fuente de financiamiento de aquellas prestaciones, a través del siguiente problema jurídico: **¿El artículo 1 de la Ley Reformatoria transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social contenido en los artículos 368 y 369 de la Constitución?**

28. Esta Corte considera que, primero se analizará el problema jurídico referente a la inconstitucionalidad por la forma y, como se lo ha hecho en ocasiones anteriores,²¹ de evidenciarse que las normas impugnadas son inconstitucionales, este Organismo no continuará con el control de constitucionalidad por el fondo.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Las normas impugnadas son inconstitucionales por la forma al presuntamente haber sido introducidas en el proyecto de ley, sin haber

²⁰ CCE, sentencia 76-20-IN/24 de 13 de junio de 2024, párr. 43.

²¹ CCE, sentencia 53-21-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 43; sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 31; sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 90; CCE, sentencia 32-21-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 25.

superado el correspondiente debate parlamentario, contraviniendo el artículo 137 de la CRE en el principio de publicidad?

29. La Constitución, en el artículo 137, señala:

El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

30. Por su parte el artículo 114 de la LOGJCC determina que el alcance del control formal de disposiciones de origen parlamentario implica el cumplimiento del principio de publicidad,²² y el artículo 115 de la misma Ley establece que la Corte debe verificar, entre otras cosas, que: (i) los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria; y, (ii) las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todos los asambleístas.²³ De este modo, este Organismo ha mencionado que el principio de publicidad puede traducirse en dos configuraciones: la primera como un presupuesto de eficacia jurídica de una determinada norma, que se perfecciona con su publicación en el Registro Oficial; y, la segunda, como el procedimiento transversal a todo proceso legislativo, necesario para la debida conformación de la voluntad democrática.²⁴

31. Al respecto, este Organismo en la sentencia 76-20-IN/24 señaló que la publicidad es un principio-directriz, que obliga a la Asamblea a emprender uno o varios cursos de acción encaminados al cumplimiento de un fin (la publicidad), en la mayor medida de lo posible. Es así que, la publicidad puede y debe ser garantizado por una variedad de medidas. Además, agregó que el proceso legislativo configura una presunción del cumplimiento del principio de publicidad, toda vez que cuando se utilizan los medios oficiales de publicidad, según las reglas de la Constitución, no se podría concluir que el objeto del debate fue desconocido y, por tanto, que no se hubiera conformado la voluntad legislativa correctamente.²⁵

32. En el caso *in examine*, la entidad accionante alegó que las normas impugnadas habrían sido incorporadas sin justificación alguna después de la aprobación del segundo debate. Es decir, no habrían sido sometidas al debate parlamentario ni a la debida socialización con los asambleístas. La Presidencia de la República también señaló el mismo argumento. Por otro lado, la Comisión señaló que no es de su competencia pronunciarse respecto del cumplimiento del debido proceso en el marco de la

²² CCE, sentencia 76-20-IN/24 de 13 de junio de 2024, párr. 44.

²³ *Ibid*, párr. 60.

²⁴ *Ibid*, párr. 59.

²⁵ *Ibid*, párr. 62.

conformación de la ley, sino que esa competencia radicaría en la Secretaría General de la Asamblea Nacional.

33. De modo que, para atender este cargo, la Corte analizará si las modificaciones realizadas a la Ley Reformatoria, en las que se incorporaron las normas impugnadas, fueron puestas en conocimiento del cuerpo legislativo previo a su votación definitiva en segundo debate, de conformidad con el artículo 115 número 4 de la LOGJCC.²⁶

34. De la revisión del **expediente legislativo** de tramitación de la Ley Reformatoria,²⁷ este Organismo observa lo siguiente:

34.1. El 18 de septiembre de 2018, mediante resolución CAL-2017-2019-487, el Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto de “Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”, presentado por el Asambleísta Roberto Gómez Alcívar y lo remitió para su tratamiento legislativo a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

34.2. El 14 de febrero de 2019, mediante oficio 1623-LDA-AN-19, la Comisión aprobó y remitió a la presidencia de la Asamblea Nacional el informe para primer debate.

34.3. El 22 de octubre de 2019, se llevó a cabo el primer debate del proyecto de Ley Reformatoria por el Pleno de la Asamblea Nacional en la sesión 626.²⁸

34.4. El 22 de abril de 2021, mediante oficio AN-CTSS-2021-0042-M, la Comisión aprobó y remitió a la presidencia de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

²⁶ LOGJCC. Art. 115.- Publicidad. - El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas sometidas a debate y votación, las modificaciones que se introduzcan, sean conocidas por todas las y los asambleístas. Para tal efecto la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas que: [...] 4.- Las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas.

²⁷ Documentación remitida por la Asamblea Nacional en 2 dispositivos de almacenamiento digital (CD) dentro del caso 105-21-IN.

²⁸ En específico, el proyecto de ley proponía derogar las disposiciones generales 1 y 2, sustituir el primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 113, sustituir el segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 113, sustituir el primer artículo innumerado agregado a continuación del artículo 128, sustituir el segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 128 incorporadas a la Ley de Seguridad Social, por la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial 559 de 30 de marzo de 2009.

- 34.5.** El 11 de mayo de 2021, se llevó a cabo el segundo debate en sesión 704-D. En esta sesión, la asambleísta Samia Tacle García propuso que se reforme el artículo 96 de la Ley de Seguridad Social. La propuesta contiene el siguiente texto:

Prestaciones que deben concederse aún en caso de mora patronal, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido con las condiciones establecidas en la ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora todo sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar.²⁹

- 34.6.** Además, sugirió que se sustituya el artículo innumerado décimo primero del capítulo de la cesantía y seguro de desempleo, a continuación del artículo 275 de la Ley de Seguridad Social, con el siguiente texto:³⁰

Durante el periodo de recepción de la prestación por desempleo no se cubrirá contingencias del seguro universal obligatorio, salvo que coticen de manera voluntaria, a lo cual recibirán los beneficios correspondientes a ese aporte. La afiliación voluntaria no limitará el acceso ni afectará la prestación del seguro de desempleo.

- 34.7.** El 11 de mayo de 2021, en la misma sesión, el asambleísta Roberto Gómez mocionó la aprobación del Proyecto de Ley con todas las observaciones y propuestas realizadas por la asambleísta Samia Tacle García. Finalmente, el secretario de la Asamblea Nacional informó que “con sesenta y seis votos afirmativos, cero votos negativos, cero votos en blanco, cuarenta y tres abstenciones [...] **no ha sido aprobado el texto final** del Proyecto de Ley Reformatoria de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad de la Policía Nacional”³¹ (énfasis agregado).

- 34.8.** El 13 de mayo de 2021, en sesión 707-A, la asambleísta Karina Arteaga solicitó la “**reconsideración**” de la votación sobre el informe de segundo debate del Proyecto de Ley llevada a cabo en la sesión 704-D de 11 de mayo de 2021.³² Aprobada la reconsideración, en la misma sesión, el asambleísta Roberto Gómez mocionó “que se vuelva a votar el mismo texto que ya fue difundido en

²⁹ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 704-D, p. 197.

³⁰ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 704-D, p. 197.

³¹ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 704-D, p. 238.

³² Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 707-A, p. 64. Se aprobó la moción de reconsideración de la votación con 73 votos afirmativos, 2 votos negativos, 1 voto en blanco y 45 abstenciones.

la última ocasión”,³³ en el que constaban las normas impugnadas. Finalmente, se **aprobó** el Proyecto de Ley con 78 votos a favor.

34.9. El 13 de mayo de 2021, mediante oficio PAN-CLC-2021-0385, el presidente de la Asamblea Nacional remitió al presidente de la República el texto de la Ley Reformatoria aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional.

35. En función de lo expuesto, esta Corte observa que la **inclusión**³⁴ de los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria, referentes a las prestaciones que deben concederse aun en caso de mora patronal y la protección durante el período de desempleo, fue **mocionado** por la asambleísta Samia Tacle en el segundo debate, que se llevó a cabo el 11 de mayo de 2021. Además, el asambleísta Roberto Gómez mocionó la aprobación del Proyecto de Ley con todas las observaciones y propuestas realizadas por la asambleísta Samia Tacle García, referentes a las normas impugnadas. En esta sesión, no se alcanzó la votación necesaria para la aprobación de la Ley.

36. No obstante, este Organismo también constata que, en sesión de 13 de mayo de 2021, la asambleísta Karina Arteaga solicitó la **reconsideración** de la votación sobre el informe de segundo debate del Proyecto de Ley Reformatoria, con fundamento en el artículo 145 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.³⁵ Esta reconsideración fue aprobada por el pleno de la Asamblea Nacional. Luego, el asambleísta Roberto Gómez mocionó “que se vuelva a votar el mismo texto que ya fue difundido y conocido por los asambleístas en la última ocasión”,³⁶ esto es en la sesión 704-D realizada el 11 de mayo de 2021, en la que constaban las normas impugnadas. Finalmente, se **aprobó** el Proyecto de Ley con 78 votos a favor, 1 voto negativo, 0 votos en blanco y 42 abstenciones.

37. Por lo dicho, este Organismo constata que los artículos 1 y 2 de la Ley Reformatoria se dieron a conocer en el desarrollo del segundo debate realizado durante la sesión 704-D, es decir, se conoció con la antelación debida a la aprobación parlamentaria. Asimismo, se evidencia que las modificaciones al proyecto inicial también se dieron

³³Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 707-A, p. 65. Se aprobó el Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social, de la Ley de Seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de seguridad social de la Policía Nacional con 78 votos afirmativos, 1 voto negativo, 0 votos en blanco y 42 abstenciones.

³⁴ Conforme lo prevé el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno y, “cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismo, previo a la votación.

³⁵ Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 145.- Reconsideración. - Cualquier asambleísta podrá solicitar sin argumentación, la reconsideración de lo aprobado o improbadado por el Pleno de la Asamblea Nacional, el Consejo de Administración Legislativa o por las comisiones especializadas, en la misma o en la siguiente sesión.

³⁶ Informe remitido por la Asamblea Nacional, Acta 707-A, p. 65.

a conocer a todos los asambleístas. Finalmente, el texto de la referida ley que contenía las normas impugnadas fue aprobado en el segundo debate.

38. En consecuencia, esta Corte concluye que no se configura una afectación al principio de publicidad en el procedimiento legislativo de las normas impugnadas, que implique una contravención al artículo 137 de la Constitución.

39. En vista de que esta Corte ha verificado que las normas impugnadas no son inconstitucionales por la forma, conforme lo señalado en el párrafo 28 *supra*, este Organismo continuará con el análisis respecto de la presunta inconstitucionalidad alegada por el fondo.

6.2. ¿El artículo 1 de la Ley Reformativa transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social contenido en los artículos 368 y 369 de la Constitución?

40. La Constitución reconoce en su artículo 368 que “el Sistema de Seguridad Social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en **criterios de sostenibilidad**, eficiencia, celeridad y transparencia [...]” (énfasis agregado).

41. Por otro lado, el texto constitucional en el artículo 369 establece que las contingencias por “enfermedad, **maternidad**, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, **desempleo**, vejez, invalidez, discapacidad, muerte serán cubiertas por el Seguro Universal Obligatorio y [...] se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. [...] La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.” (énfasis agregado).

42. La Corte Constitucional ha determinado que el principio de sostenibilidad, además de constituir una garantía del derecho a la seguridad social,³⁷ es un criterio de manejo y administración, que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.³⁸ Asimismo, ha señalado que este principio debe observarse con especial atención en el marco de la creación de cualquier prestación relacionada con la seguridad social.³⁹ Al respecto, este Organismo ha determinado que la creación de una nueva prestación, o incluso la modificación de una existente,⁴⁰ debe estar debidamente financiada, es decir, debe contar con una fuente de financiamiento

³⁷ CCE, sentencia 56-21-IN/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 71.

³⁸ CCE, sentencia 14-20-CN/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 32.

³⁹ CCE, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 53.

⁴⁰ CCE, sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 43.

certera. Este criterio es concordante con lo que dispone el inciso final del artículo 369 de la Constitución: “la creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”.

43. Ahora bien, la entidad accionante señala que el artículo 1 de la Ley Reformatoria prevé que el IESS entregue dos prestaciones: el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo aun cuando el empleador no haya pagado los aportes patronales. Considera que la “única fuente de financiamiento es[tá] dada por [el] empleador y trabajador”,⁴¹ por lo que, al no contar con una de ellas se afectarían directamente los fondos de salud y de desempleo. En tal sentido, señala que “otorgar nuevas prestaciones que no cuenten con un financiamiento que pueda ser sustentado con estudios técnicos actuariales [...] traería como consecuencia una reestructuración en sus fondos”⁴² y, por ende, afectaría la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Al respecto, la Asamblea Nacional menciona que la sostenibilidad del sistema de seguridad social “lo dan los propios afiliados a través de un sistema eficiente de administración de los fondos de seguridad social, por lo tanto, el IESS es el responsable de la administración de los recursos, así como de la obligación y de la previsión para la entrega de [las] prestaciones”.⁴³
44. En tal contexto, corresponde a este Organismo analizar si el artículo 1 de la Ley Reformatoria transgrede el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social al entregar el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo aun cuando el empleador esté en mora. En tal sentido, la Corte analizará si (i) la norma impugnada crea nuevas prestaciones o modifica las existentes y, por aquello, se requerían estudios actuariales; y, (ii) si las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo tienen o no una fuente de financiamiento.
45. Respecto a (i), si el artículo 1 de la Ley Reformatoria crea **nuevas prestaciones** o modifica las existentes, esta Corte primero se referirá al subsidio por maternidad y al seguro de desempleo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
46. Sobre el subsidio por **maternidad**, se observa lo siguiente:

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad, p. 7.

⁴² Acción de inconstitucionalidad, p. 15.

⁴³ Informe de la Comisión del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional, presentado por Washington Adrián Villafuerte Lara, secretario relator de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, p. 8.

- 46.1.** Corresponde a un subsidio monetario que recibe la madre asegurada durante el periodo de descanso por maternidad⁴⁴ al verificarse ciertos requisitos.⁴⁵
- 46.2.** Este subsidio forma parte de la “contingencia de maternidad” que es cubierta por el Seguro General de Salud Individual y Familiar según lo que dispone el artículo 102 de la LSS.⁴⁶
- 46.3.** El subsidio por maternidad fue incorporado a la Ley de Seguridad Social del 2001.⁴⁷ Sin embargo, esta prestación existe desde el 12 de diciembre de 1978, de conformidad con la resolución C.S. 318 que crea el Reglamento General sobre Prestación de Subsidio en Dinero por Enfermedad Común, Maternidad, Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional (“**Reglamento**”). Cabe señalar que este reglamento ha sido reformado mediante las resoluciones C.S. 358 de 30 de octubre de 1979 y C.S. 557 de 15 enero de 1985.
- 46.4.** El Reglamento referido prevé que la cuantía del subsidio por maternidad “será igual al 75% del sueldo o salario promedio de los tres meses de aportación anteriores al mes en que se inicie el reposo, correspondientes a los servicios prestados en la o las empresas en que se encontrare laborando la afiliada. El 25% de la remuneración será de cargo del patrono” (art. 22 del Reglamento). Además, señala que en caso de mora en el envío de los aportes y cumplidos los requisitos que dan derecho al subsidio, éste se calculará con base en los sueldos o salarios declarados por el patrono. La declaración será verificada por el IESS con posterioridad al pago (art. 18 del Reglamento). Por último, respecto de la mora, el artículo 8 establece: “El IESS otorgará las prestaciones de Subsidio a favor de sus afiliados, aun cuando sus patronos estuvieren en mora, todo sin perjuicio de las responsabilidades patronales a que haya lugar”.⁴⁸

⁴⁴ Ley de Seguridad Social. Art. 105.- **Contingencia de maternidad.** - En caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho a: [...]; b) **Un subsidio monetario**, durante el período de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora. [Énfasis agregado].

⁴⁵ Ley de Seguridad Social. Art. 107.- Tiempo de espera y conservación de derechos. - Se causará derecho a las prestaciones de este Seguro cuando el afiliado o la afiliada hayan cumplido: [...] b. Doce (12) imposiciones mensuales ininterrumpidas, anteriores al parto, para contingencia de maternidad [...].

⁴⁶ Ley de Seguridad Social. Art. 102.- Alcance de la protección. - El Seguro General de Salud Individual y Familiar protegerá al asegurado contra las contingencias de enfermedad y **maternidad**, dentro de los requisitos y condiciones señalados en este Título. [Énfasis agregado].

⁴⁷ Ley de Seguridad Social. Art. 105.- Contingencia de maternidad. - En caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho a: [...]; b) Un subsidio monetario, durante el período de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora; y, [...].

⁴⁸ Resolución C.S. 557 de 15 de enero de 1985. Reglamento General sobre Prestación de Subsidio en Dinero por Enfermedad Común, Maternidad, Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional. Ver: <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/14500438/C.S.+557#:~:text=557%20de%2015%20de%20enero%20de%201985%2C%20texto%20actual%3A%20E2%80%9C,accidente%20de%20trabajo%20o%20enfermedad.>

47. Sobre del seguro de desempleo, se observa lo siguiente:

47.1. Es una prestación económica que protege a los afiliados del IESS bajo relación de dependencia por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad, la cual es entregada al verificarse ciertos requisitos.⁴⁹ Este subsidio está cubierto por el fondo de desempleo.⁵⁰

47.2. Esta prestación entró en vigencia el 28 de marzo de 2016, con la aprobación de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil.

48. De la revisión del subsidio por maternidad y del seguro de desempleo, este Organismo verifica que ambas prestaciones, creadas en 1978 y 2016 respectivamente, ya existían antes de la publicación de la Ley Reformatoria de 31 de agosto de 2021. No obstante, el artículo 96 de la LSS antes de la reforma no contemplaba expresamente que el subsidio por maternidad y al seguro de desempleo debían concederse aun en caso de mora patronal. Pero, la Ley Reformatoria, en su artículo 1, introduce esa particularidad: la entrega del subsidio por maternidad y seguro de desempleo aun en caso de mora patronal.

49. Ahora bien, es preciso señalar que la particularidad sobre la entrega de ambas prestaciones, aun en caso de mora patronal, evidentemente no implica de ningún modo la creación de una nueva prestación, porque tanto el subsidio por maternidad como el seguro de desempleo ya fueron creadas años anteriores. Tampoco, implica una modificación de la prestación existente,⁵¹ pues no se alteran los porcentajes de aportación o sus beneficios.⁵² Por lo que, en este caso, al no haberse creado ni modificado las prestaciones, no era necesario solicitar nuevos estudios actuariales. Lo que es diferente de otras ocasiones, donde se verificó que el IESS no contaba con

⁴⁹ La Ley de Seguridad Social prevé los siguientes requisitos para acceder a la prestación: Artículo innumerado segundo al capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo.- Art. ... - De los requisitos.- La persona afiliada para acceder a la prestación de Seguro de Desempleo deberá cumplir los siguientes requisitos en cada evento de desempleo: a) Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia; b) Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días; c) Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado, y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal; y, d) No ser jubilado.

⁵⁰ Ley de Seguridad Social. Artículo innumerado cuarto después del capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo.

⁵¹ CCE, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 56.

⁵² CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y acumulado, 1 de septiembre de 2021, párr. 150. Además, ver sentencia 32-21-IN/21, párr.70, en la cual la Corte señaló que se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones a largo plazo.

fuentes de financiamiento suficientes y no se garantizaba la sostenibilidad de la seguridad social ante la creación de nuevas prestaciones.⁵³

50. Por lo expuesto, este Organismo concluye que el artículo 1 de la Ley Reformativa no crea una nueva prestación, ni se modifica una existente y, en consecuencia, no eran necesarios nuevos estudios actuariales.
51. Respecto de (ii), si las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo cuentan con una **fuerza de financiamiento** o modificaron la existente, esta Corte analizará el modo de financiamiento de cada una de estas prestaciones, pues estas prestaciones ya existían previamente.
52. Este Organismo ya señaló que el aporte mínimo tanto del empleador como del trabajador era un requisito para asegurar el financiamiento y la sostenibilidad del seguro de desempleo, pues así lo había establecido el legislador.⁵⁴ Sin embargo, esta Corte considera que el caso referido se dio en un contexto previo a la Ley Reformativa de 31 de agosto de 2021, que precisamente tiene como objeto referirse a la mora patronal para que se entreguen las prestaciones de subsidio por maternidad y seguro de desempleo. Por tal razón, esta Magistratura estima pertinente continuar con su análisis respecto de las fuentes de financiamiento.
53. Sobre el subsidio por **maternidad**, como bien se mencionó en los párrafos previos, este subsidio forma parte de la “contingencia de maternidad” que es cubierta por el Seguro General de Salud Individual y Familiar, el cual, está financiado con la aportación obligatoria del afiliado que será compartida con su empleador (art. 117 LSS)⁵⁵ que actualmente corresponde al 9.45% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, y con el aporte del empleador del 11.15% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor.

⁵³ CCE, sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 43 y sentencia 56-21-IN/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 83.

⁵⁴ CCE, sentencia 14-20-CN/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 40.

⁵⁵ Ley de Seguridad Social. Art. 117.- Recursos del seguro general de salud. - El Seguro General de Salud Individual y Familiar se financiará con una aportación obligatoria de hasta el diez por ciento (10%) sobre la materia gravada del afiliado que cubrirá la protección de éste, su cónyuge o conviviente con derecho, e hijos hasta dieciocho (18) años de edad y con las demás fuentes de financiamiento determinadas en esta Ley. En el caso del trabajador en relación de dependencia, la aportación del afiliado será compartida con su empleador, en la forma señalada en esta Ley.

Por otro lado, la resolución CD. 515 emitida por el Consejo Directivo del IESS el 30 de marzo del 2016 ha establecido que todas las prestaciones entregadas por el seguro de salud individual familiar se financian con el 5,16% de la materia gravada de los afiliados al seguro general obligatorio. Esto es, el 9.45% corresponde al aporte personal y el 11.15% al aporte patronal. Ver informe de descargo presentado por el IESS, 28 de enero de 2025, p. 5.

- 54.** Sobre del **seguro de desempleo**, se observa que está financiado por el 2% del aporte personal de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, y con el aporte del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, que tiene el carácter de solidario;⁵⁶ y, a partir del 1 de enero de 2021, el porcentaje de aportación mensual por parte del empleador fue modificado del 1% al 0.5%.⁵⁷ La LSS establece que el monto y forma de cálculo de esta prestación será en función de dos componentes: (i) una parte fija y (ii) una parte variable. La parte fija “es el fondo solidario correspondiente al 1% del aporte patronal al seguro de desempleo, el cual cubre el 70% de del salario básico unificado vigente al momento en que se haya suscitado el cese de su actividad, el cual se cancelará de manera fija y mensual, por todo el período que dure la prestación”.⁵⁸ Mientras que, la parte variable comprende tanto el saldo acumulado en la cuenta individual de cesantía del afiliado⁵⁹ —en caso de tenerla— como el aporte personal del 2%.⁶⁰
- 55.** Por lo expuesto, esta Magistratura verifica que las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo están financiadas a través de los fondos de salud y desempleo, respectivamente. Estas prestaciones cuentan con un financiamiento diferenciado, ya que el fondo de salud tiene un fondo presupuestario específico (art. 111 LSS), mientras que el fondo de desempleo cuenta con fuentes de financiamiento propias que incluyen un componente fijo correspondiente al fondo solidario y otro variable, que proviene de la cesantía del afiliado (art. innumerado LSS, de la cesantía y seguro de desempleo).
- 56.** Ahora bien, en el caso *in examine*, la entidad accionante considera que la única forma de garantizar la sostenibilidad de las prestaciones del subsidio por maternidad y seguro de desempleo es el pago de las aportaciones por parte del empleador, ya que a su consideración esta sería la “única fuente de financiamiento”. Sin embargo, de lo analizado, la Corte verifica que el pago de las aportaciones del empleador no es la única fuente de financiamiento. Conforme se mencionó en los párrafos previos, ambas prestaciones tienen su fuente de financiamiento claramente establecida, la cual proviene no solo del porcentaje de aportación del empleador, sino también del afiliado.

⁵⁶ Ley de Seguridad Social, artículo innumerado cuarto después del “capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo”.

⁵⁷ Esta modificación se la hizo a través de la resolución C.D.609 emitida el 16 de septiembre de 2020 por el Consejo Directivo del IESS, la cual se aplicó a partir del período fiscal del año 2021.

⁵⁸ Informe de descargo presentado por el IESS, 28 de enero de 2025, p. 6.

⁵⁹ Resolución C.D. 518 emitida por el Consejo Directivo del IESS el 19 de abril de 2016. Art. 18.

⁶⁰ Ley de Seguridad Social, artículo innumerado sexto después del “capítulo de la cesantía y el seguro de desempleo”.

- 57.** Sobre lo mencionado, la Asamblea Nacional señala que, “si el trabajador se encuentra al día en sus aportaciones, la mora causada por el empleador no merma que el afiliado pueda hacer goce efectivo de sus derechos, trasladando la responsabilidad al sistema de seguridad social quien debe aplicar la previsibilidad del fondo y adoptar las medidas necesarias para el cobro de sus acrehencias (sic)”.⁶¹ Por eso, la norma ordena que el IESS pagará aquellas prestaciones a “todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar”.
- 58.** Al respecto, este Organismo advierte que el artículo 83 de la LSS establece la obligación del empleador de descontar del rol de pagos de su trabajador el porcentaje correspondiente, para posteriormente ser cancelado directamente en el IESS.⁶² Sin embargo, si el empleador no ha cancelado el pago de las aportaciones mensuales, pero sí ha retenido los porcentajes correspondientes a sus trabajadores, es obligación de la entidad accionante cobrar la deuda patronal de forma diligente y oportuna; puesto que, la falta de cobro o el cobro tardío afecta al goce de los beneficios de los afiliados. Por consiguiente, es de suma importancia que el IESS proceda con el cobro de la mora patronal, ya que, aunque las prestaciones se encuentran respaldadas por fuentes de financiamiento, en caso de que estas no estén disponibles, no se garantizaría la disponibilidad de los recursos necesarios para su cobertura. En consecuencia, el cobro de la responsabilidad patronal es obligatorio e ineludible para cumplir con los derechos de los asegurados, que han cumplido con todos los requisitos legales y reglamentarios, como dispone el artículo de la Ley Reformatoria.
- 59.** Además, el artículo 369 de la Constitución establece que el “Seguro Universal Obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad y desempleo, el cual se extenderá a toda la población con independencia de su situación laboral”. De acuerdo con esta disposición, el subsidio por maternidad y el seguro de desempleo son parte de las contingencias referidas, sin que se pueda condicionar el acceso a estas prestaciones por factores ajenos al trabajador. En este sentido, la mora del empleador en el cumplimiento de sus obligaciones con el IESS representa un perjuicio directo para el trabajador, pues afecta su derecho a la seguridad social (art. 34 CRE) y limita

⁶¹ Informe de la Comisión del derecho al trabajo y a la seguridad social de la Asamblea Nacional, presentado por Washington Adrián Villafuerte Lara, secretario relator de la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, p. 13.

⁶² Ley de Seguridad Social. Art. 83.- Derecho del empleador para descontar aportes al trabajador. - Sin perjuicio de las obligaciones patronales correspondientes, el patrono tiene derecho a descontar a los afiliados, al efectuar los pagos de sueldos y salarios, el valor de los aportes personales, el de los descuentos por otros conceptos que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ordenare, y el de las multas que este impusiere a sus afiliados. Si el patrono no ha hecho uso del derecho a descontar los aportes personales, al efectuar el pago de sueldos y salarios, podrá ejercerlo en el pago siguiente o subsiguiente, como plazo máximo. Si no lo hiciere, esos aportes personales quedarán también de cargo del patrono, sin derecho a reembolso.

el acceso a los beneficios que este sistema le otorga. Por tanto, condicionar la entrega de ambas prestaciones a que el empleador esté al día en su aporte, generaría obstáculos injustificables en la entrega inmediata de las prestaciones de subsidio por maternidad y seguro de desempleo, y provocaría violaciones al derecho a la seguridad social, vida digna y al derecho a servicios públicos de calidad, eficaces, eficientes y con buen trato.⁶³

- 60.** Por lo expuesto, se concluye que las prestaciones correspondientes al subsidio por maternidad y seguro de desempleo si tienen una fuente de financiamiento. En consecuencia, el artículo 1 de la Ley Reformativa no transgredió el principio de sostenibilidad de la seguridad social.
- 61.** Por otro lado, en su informe, el IESS señaló que a enero de 2025 la mora patronal asciende a USD. 110.571.542,76.⁶⁴ Al respecto, a este Organismo le resulta completamente inconcebible que, a pesar de la magnitud de la mora patronal acumulada, no se hayan implementado decisiones firmes ni medidas correctivas adecuadas para su cobro efectivo. La falta de acción del IESS frente a esta problemática no solo refleja una ineficiencia administrativa, sino también una grave irresponsabilidad en la gestión de los recursos que afectan a los afiliados y al funcionamiento del sistema de seguridad social. Es imprescindible que se adopten mecanismos transparentes, ágiles y contundentes que garanticen el cumplimiento de las obligaciones patronales y se evite el detrimento del derecho a la seguridad social. Entre esos mecanismos, se podrían adecuar las normas internas o realizar los ajustes administrativos o informáticos que sean necesarios.
- 62.** En tal sentido, esta Corte recuerda a la entidad accionante que tiene la obligación de garantizar el acceso a la seguridad social de los trabajadores y sus familias, lo que implica una gestión eficaz de los fondos previsionales. En este contexto, el cobro de la mora patronal es una obligación ineludible que recae sobre el IESS, no solo para asegurar el adecuado financiamiento de los beneficios sociales, sino también para proteger los derechos de los afiliados y garantizar la sostenibilidad de los fondos de seguridad social en el largo plazo. La LSS establece claramente que el IESS cuenta con jurisdicción coactiva (art. 287 LSS) para el cobro de las deudas de los empleadores. Esto le otorga un marco legal que le permite actuar con eficacia y eficiencia en la recuperación de los montos adeudados.
- 63.** Adicionalmente, el IESS tiene la facultad de imponer multas, sanciones y otras medidas administrativas para asegurar que los empleadores cumplan con sus obligaciones, con el fin de resguardar la disponibilidad de los recursos y la suficiencia

⁶³ *Ibíd.*, párr. 148.

⁶⁴ Informe de descargo presentado por el IESS, 28 de enero de 2025, p. 3.

de las prestaciones, para garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores y las futuras generaciones que dependerán del sistema de seguridad social. Si la institución accionante no toma las medidas adecuadas para gestionar adecuadamente el cobro de la mora patronal, estaría afectando el financiamiento de las prestaciones y, por ende, comprometiendo directamente la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

- 64.** Finalmente, esta Corte recuerda que los empleadores tienen la obligación de estar al día en sus obligaciones patronales, con el fin de no afectar a los beneficios de la seguridad social de sus trabajadores.

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. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **105-21-IN**.
- 2. Disponer** que el IESS difunda el contenido de esta sentencia entre todos los empleadores registrados en su sistema, para recordar la importancia del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores.
- 3.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

10521IN-7a04f



Caso Nro. 105-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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