

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

3197-21-EP/26 En el Caso No. 3197-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3197- 21-EP	2
3118-22-EP/26 En el Caso No. 3118-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3118- 22-EP	40



Sentencia 3197-21-EP/26
(Consulta prejudicial al Tribunal de Justicia
de la Comunidad Andina)
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 29 de enero de 2026

CASO 3197-21-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE
SENTENCIA 3197-21-EP/26**

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de casación, tras verificar que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

Contenido

1. ANTECEDENTES PROCESALES
2. COMPETENCIA
3. ARGUMENTOS DE LOS SUJETOS PROCESALES
- 3.1. Argumentos de la entidad accionante y pretensión
- 3.2. Argumentos de la Sala Nacional
- 3.3. Informe de la Presidencia de la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Nacional de Justicia
- 3.4. Informe de la Presidencia de la Sala Contenciosa Tributaria de la Corte Nacional de Justicia
- 3.5. Informe de la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia
4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO
5. CUESTIÓN PREVIA
6. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO
- 6.1. ¿La Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque habría inobservado la disposición del *corpus iuris* comunitario relativa a la obligatoriedad de solicitar la consulta prejudicial al TJCA?
- 6.1.1. Sobre la regla de trámite presuntamente inobservada
- 6.1.2. Análisis de la aplicación de la regla de trámite en el caso en concreto
7. CONSIDERACIÓN FINAL
8. DECISIÓN

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de diciembre de 2018, la compañía Neymatex S.A. (“**Neymatex**” o “**compañía**”), a través de su gerente general, presentó una acción de impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil (“**TDCT**”) en contra de la resolución administrativa SENAE-DNJ-2018-0226-RE de 26 de octubre de 2018 (“**resolución impugnada**”) emitida por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (“**SENAE**”).¹
2. El 23 de mayo de 2019, el TDCT dictó sentencia y declaró con lugar a la acción de impugnación presentada.² En consecuencia, determinó “la invalidez legal de [la] resolución No. SENAE-DNJ-2018-0226-RE [...] así como de su antecedente la Rectificación de Tributos No. JRP1-2017-1534-D001, [...]”. El SENAE interpuso recurso extraordinario de casación.³
3. El 12 de febrero de 2021, el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) admitió a trámite el recurso extraordinario de casación del SENAE.⁴
4. El 05 de octubre de 2021, los jueces de la Sala Nacional dictaron sentencia y resolvieron

¹ La causa fue signada con el número 09501-2018-00652. El SENAE emitió el Informe Preliminar de Resultados de Control Posterior JRPI-2017-1534-PR001, en el cual se efectuó una rectificación de tributos por USD \$3.802,10 respecto de mercancías importadas desde China (telas de poliéster), con fundamento en los artículos 12, 16 y 4 literal c) de la Decisión 574 de la Comunidad Andina, y los artículos 144 y 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Este informe preliminar fue posteriormente ratificado mediante la Determinación de Control Posterior número JRP1-2017-1534-D001, en la cual la autoridad aduanera aplicó el tercer método de valoración para fijar el valor en aduana. La resolución impugnada resolvió “declarar SIN LUGAR al Reclamo Administrativo de Impugnación [...] RATIFICA[R] la legalidad y validez de la Determinación de Control Posterior [...]” (mayúsculas en el original).

² El TDCT concluyó que el SENAE inobservó las regulaciones del tercer método de valoración aduanera, al no cumplir con los requisitos previstos en el Acuerdo de Valoración de la OMC, la Decisión 571 y la Resolución 1684 de la CAN.

³ En su recurso de casación, el SENAE alegó la errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684 de la Comunidad Andina, disposición que regula el tercer método de valoración aduanera. Durante la sustanciación del juicio contencioso tributario, el SENAE como Neymatex centraron su debate sobre el sentido de dicha norma supranacional, pero no sobre la pertinencia de su aplicación al caso. El TDCT centró su razonamiento en cómo debía leerse o interpretarse el artículo 41 de la norma comunitaria.

⁴ La Sala Nacional declaró la admisibilidad del recurso de casación propuesto, admitiendo el caso tercero del artículo 268 del COGEP por el vicio de omisión de resolver algún punto de la controversia *citra petita* y el caso quinto del artículo 268 del COGEP, por el vicio de errónea interpretación del artículo 41 de la Decisión 1684 de la CAN.

no casar la sentencia subida en grado.⁵ El SENAЕ interpuso recurso de aclaración.

5. El 22 de octubre de 2021, la Sala Nacional aceptó parcialmente el recurso de aclaración formulado por el SENAЕ.⁶
6. El 18 de noviembre de 2021, el SENAЕ (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 5 de octubre de 2021 (“**sentencia impugnada**”) emitida por la Sala Nacional.
7. El 22 de abril de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección y dispuso que Sala Nacional presente su informe de descargo.⁷
8. El 30 de mayo de 2022, la Sala Nacional remitió su informe de descargo.
9. El 19 de mayo de 2025, en atención al orden cronológico de despacho de causas, la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento de la causa.
10. El 24 de julio de 2025, mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, se aceptó la renuncia de la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez –quien sustanciaba la causa anteriormente– y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional.
11. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional por el tiempo restante del periodo original de la ex jueza y se le asignó, entre otras, la causa 3197-21-EP para su resolución.
12. El 17 de septiembre de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.
13. El 19 de noviembre de 2025, el juez ponente dispuso a la Presidencia de la Corte Nacional

⁵ La Sala Nacional resolvió no casar la sentencia porque determinó que el TDCT aplicó correctamente el artículo 41 de la Resolución 1684 de la CAN, sin incurrir en errónea interpretación, y que no existió omisión de pronunciamiento (*citra petita*).

⁶ En lo principal, la Sala Nacional corrigió el *lapsus calami* en el que incurrió en que el nombre de la compañía y rechazó el resto de las solicitudes del SENAЕ.

⁷ La Sala de Admisión estuvo conformada por la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y el ex juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

de Justicia y a las Presidencias de las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario que remitan información detallada sobre los criterios, lineamientos, prácticas institucionales y capacitación relacionados con la activación de la consulta prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como sobre las causas en las que dicho mecanismo haya sido solicitado, omitido o subsanado conforme al artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA y la jurisprudencia comunitaria aplicable.

14. El 02 de diciembre de 2025, Patricio Secaira Durango, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe requerido.
15. El 03 de diciembre de 2025, José Suing Nagua, ex presidente de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe requerido.
16. El 03 de diciembre de 2025, Rosana Morales Ordóñez, presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe requerido.

2. Competencia

17. 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 la entidad accionante y pretensión

18. De la revisión de la demanda, la entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE). Como pretensión, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se disponga que la Sala Nacional “realice la consulta de interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”.⁸

⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 12.

19. La entidad accionante arguye que resulta evidente que dentro del proceso de conocimiento “se discutió la aplicación de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, en el caso específico la Resolución 1684, que contiene el Reglamento a la Decisión 571 de la CAN”.⁹
20. A continuación, el SENA E requirió la “aplicación [de] lo dispuesto sentencia 148-18-SEP-CC” de este Organismo, la cual, a su criterio, estableció la obligación de que las salas de lo contencioso tributario de la Corte Nacional de Justicia realicen consultas prejudiciales en casos en los que se requiera una interpretación del sentido o alcance de una norma comunitaria conforme lo establecido en el artículo 33 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.¹⁰
21. En ese mismo sentido, señala que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (“TJCA”), a través de la consulta prejudicial 152-IP-2014, ya determinó:

[...] el juez que conozca un recurso extraordinario como es el presente recurso [de casación], tiene la obligación de hacer primar el orden comunitario andino, debiendo para el efecto declarar la nulidad de la sentencia dictada que no cuente con la interpretación prejudicial referida, sin perjuicio de que las causales invocadas para el recurso de casación se encuentren debidamente interpuestas.¹¹

22. Sobre el caso en concreto, alega:

[...] los jueces de la [Sala Nacional], al emitir su sentencia, no constataron el cumplimiento de la obligación del tribunal de instancia de efectuar la consulta prejudicial obligatoria al [TJCA], respecto de la interpretación de las disposiciones comunitarias que enunció en su resolución, así como tampoco declararon nula la sentencia dictada por el tribunal de instancia ante la ausencia de cumplimiento de dicha solemnidad sustancial [...].¹²

23. De ahí que, el SENA E insiste en que “la consulta prejudicial a la que se refiere el Art. 33 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina [...] debía ser

⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰ **Artículo 33.-** Los jueces nacionales que conozcan de **un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina**, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso. **En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal** (énfasis añadido).

¹¹ *Ibid.*, p. 9.

¹² *Ibid.*, p. 9.

acatada por los jueces del [TDCT], luego que en el mismo [juicio] se aplicó la correcta aplicación (sic) de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”.¹³

24. Por otro lado, en cuanto a la relevancia de la cuestión de fondo, el SENAE manifiesta que la causa resulta trascendente para “los jueces del país que cono[cen] casos en que se discutan normas de valoración aduanera expedida por las (sic) Comunidad Andina de Naciones”,¹⁴ pues se podría establecer un precedente judicial “en [...] todos los procesos en los que se estable[ce] como objeto de controversia la aplicación de normas que conforman el sistema de la Comunidad Andina”.¹⁵
25. Finalmente, reitera la obligatoriedad de la aplicación de lo dispuesto en la sentencia 148-18-SEP-CC de este Organismo y enfatiza en que “la Corte Nacional debía declarar nulo el proceso y remitir en consulta inmediata a dicho Tribunal [TJCA]; ocasionando en efecto que la sentencia de fecha 05 de octubre del 2021, a las 16h59, vulneró el derecho a la seguridad jurídica [...]”.¹⁶ Asimismo, la entidad accionante invocó el artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA y alegó que la inobservancia de dicha disposición vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al artículo 425 de la Constitución, relativo al orden jerárquico de aplicación normativa.

3.2. Argumentos de la Sala Nacional

26. En su informe de 30 de mayo de 2022, la Sala Nacional señaló que el tribunal que expidió la sentencia impugnada era competente para conocer y resolver el recurso de casación en virtud del artículo 184 número 1 de la Constitución y de los artículos 185 segunda parte del número 1 y 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial. Además, transcribió la *ratio decidendi* de la sentencia emitida por el TDCT y concluyó que cuenta con una motivación suficiente.

3.3. Informe de la Presidencia de la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Nacional de Justicia

¹³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

27. En su informe de 2 de diciembre de 2025, la presidencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Contenciosa Administrativa**”) señaló que, por la naturaleza excepcional y de estricta formalidad del recurso de casación, su actuación se encuentra condicionada por las causales y modos de infracción que han sido previamente admitidos por los conjuces conforme al artículo 270 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”), sin que sea posible extender el análisis a cuestiones no comprendidas en dichos autos de admisión.
28. En ese marco, la Sala Contenciosa Administrativa indicó que el conocimiento de asuntos relacionados con normas comunitarias andinas solo resulta procedente cuando la causal de casación admitida se vincula expresamente con la vulneración de dichas normas. Por un lado, de verificarse la existencia de un vicio casacional fundado en normas comunitarias y, siempre que el recurso resulte procedente, una Sala podría emitir una sentencia de mérito —en los casos previstos en las causales segunda a quinta del artículo 268 del COGEP o sus equivalentes en la Ley de Casación—. ¹⁷ En tal supuesto, es factible la emisión de una sentencia de fondo en la que pueden analizarse todos los aspectos que deriven del proceso de instancia.
29. Por otro lado, la Sala Contenciosa Administrativa advirtió que cuando el vicio alegado se subsuma en la causal primera del artículo 268 del COGEP o en la causal segunda de la Ley de Casación, ¹⁸ corresponde disponer el reenvío. Es decir, el reenvío del proceso solo procede cuando la casación es aceptada por vicios procesales que generan nulidad o indefensión. En tal supuesto, al declararse la nulidad de la sentencia impugnada —que equivale a su inexistencia procesal—, correspondería al nuevo tribunal de instancia aplicar la interpretación prejudicial pertinente o el acto aclarado, según el caso.

¹⁷ **Art. 268.- Casos.-** El recurso de casación procederá en los siguientes casos: [...] 2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación. 3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversia 4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto. 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto.

¹⁸ **Art. 268.- Casos.-** El recurso de casación procederá en los siguientes casos: i) ausencia de alguno de los requisitos exigidos por la ley en la sentencia o auto o, porque la decisión impugnada en su parte dispositiva contiene medidas contradictorias o incompatibles con el resto del fallo, así como si carecen de motivación [...].

30. De ahí que, si el vicio alegado consiste en falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación de normas comunitarias, el casacionista tiene la carga de identificar con precisión la norma indebidamente seleccionada o mal interpretada. En cambio, cuando se denuncia una errónea interpretación, se parte de que la norma o la interpretación prejudicial fue aplicada, pero con un alcance distinto al previsto por el legislador o por el órgano intérprete comunitario.
31. La Sala Contenciosa Administrativa también recordó que, en los procesos en los que resulte aplicable normativa comunitaria, el artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA, la jurisprudencia comunitaria, las interpretaciones prejudiciales y el denominado acto aclarado son de aplicación obligatoria para los tribunales contencioso-administrativos.
32. La Sala Contenciosa Administrativa también destacó la relevancia del denominado “acto aclarado” al explicar que, cuando existe jurisprudencia comunitaria reiterada y vinculante sobre una norma andina, no resultaría necesaria una nueva solicitud de interpretación prejudicial. Bajo esta lógica, afirmó que la solicitud de interpretación prejudicial solo sería pertinente cuando existan dudas razonables sobre el alcance de una norma comunitaria o cuando se configuren los supuestos previstos en la resolución 11-2024,¹⁹ que habilita a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo a solicitar interpretación al TJCA.
33. En relación con la obligatoriedad de la consulta prejudicial en sede de casación, la Sala Contenciosa Administrativa insistió que esta no es exigible a la Corte Nacional, sino únicamente a los tribunales de instancia. Argumentó que, debido al carácter dispositivo del recurso de casación y a la inexistencia de la “casación de oficio” en el ordenamiento ecuatoriano, la Sala Contenciosa Administrativa no puede pronunciarse oficiosamente sobre interpretaciones prejudiciales ni suplir omisiones que no se encuentren comprendidas en las causales admitidas.
34. Finalmente, la Sala Contenciosa Administrativa informó que, en los últimos cinco años, la Corte Nacional de Justicia no ha solicitado interpretaciones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Ello se debe a que, conforme al artículo 184 de la Constitución, su competencia sustancial se circunscribe al conocimiento y resolución de los recursos de casación, sin que esté habilitada para requerir interpretaciones judiciales al órgano comunitario.

¹⁹ Corte Nacional de Justicia, resolución 11-2024, pp. 6 y 7. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2024/2024-11-Doctrina-del-acto-aclarado-en-interpretaciones-prejudiciales-TJCA.pdf>

3.4. Informe de la Presidencia de la Sala Contenciosa Tributaria de la Corte Nacional de Justicia

35. En su informe de 3 de diciembre de 2025, la presidencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Contenciosa Tributaria**”) expuso el marco normativo aplicable a la consulta prejudicial, hizo referencia al artículo 123 de la Decisión 500 de la Comunidad Andina, al artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA y al artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece que la casación no constituye una instancia ni un grado jurisdiccional, sino un recurso extraordinario de control de legalidad. Sobre esa base, sostuvo que, en términos generales, la Corte Nacional de Justicia, en su calidad de tribunal de casación, no está obligada a solicitar la consulta prejudicial, obligación que recae principalmente en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario y de lo Contencioso Administrativo, en tanto actúan como órganos de única y, para estos efectos, de última instancia.
36. La Sala Contenciosa Tributaria señaló que el sistema procesal ordinario se estructura sobre el principio dispositivo, por lo que el recurso de casación es de carácter extraordinario y de alta técnica jurídica. En consecuencia, la actuación de la Sala se encuentra estrictamente delimitada por los yerros y vicios de derecho alegados por la parte recurrente, conforme a las causales previstas en el artículo 268 del COGEP, sin que sea posible ampliar el análisis a cuestiones no propuestas ni revisar de oficio el proceso de instancia.
37. Asimismo, explicó que la Sala Contenciosa Tributaria verifica caso por caso la eventual incidencia de normas comunitarias, sin que exista un criterio uniforme aplicable a todos los procesos, dado que cada causa presenta particularidades propias. Precisó que, cuando en el recurso de casación se controvierten normas del Derecho Comunitario Andino mediante alguno de los errores de derecho previstos, la Sala puede, de ser procedente, analizar primero la existencia del yerro y, solo en caso de que este prospere, valorar las consecuencias jurídicas correspondientes, tales como el reenvío o, eventualmente, la emisión de una decisión sustitutiva, siempre dentro de los márgenes de la técnica casacional.
38. En relación con la doctrina del acto aclarado, la Sala Contenciosa Tributaria recordó que el TJCA, a través de varias interpretaciones prejudiciales (entre ellas las Nos. 145-IP-2022, 261-IP-2022, 350-IP-2022 y 391-IP-2022) ha reconocido su compatibilidad con la consulta obligatoria al permitir prescindir de una nueva solicitud cuando la norma

comunitaria ya ha sido interpretada previamente. Indicó que la aplicación de esta doctrina debe realizarse también caso por caso.

39. Finalmente, la Presidencia informó que no existe casuística relevante durante el año 2025 en la que esta Sala Contenciosa Tributaria haya formulado solicitudes de interpretación prejudicial al TJCA ni en la que haya prosperado un yerro casacional vinculado a normas comunitarias. Añadió que, debido al plazo otorgado para la remisión de la información y a las distintas conformaciones que ha tenido la Sala en los últimos años, no fue posible recopilar datos completos de los últimos cinco años.

3.5. Informe de la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia

40. En sus informes de 3 de diciembre de 2025, la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia (“**Presidencia**”) informó que la Corte Nacional de Justicia cuenta con un marco normativo institucional para regular la activación de la consulta prejudicial ante el TJCA, con el propósito de armonizar las obligaciones supranacionales previstas en los artículos 32 y 33 del Tratado de Creación del TJCA a la luz del diseño procesal oral del COGEP. En particular, indicó que este marco se estructura en dos hitos: **resolución 14-2017** y **resolución 11-2024**.
41. Sobre la **resolución 14-2017**,²⁰ la Presidencia explicó que fue emitida para definir el momento procesal oportuno de la consulta prejudicial en procesos regidos por el COGEP. Señaló que la consulta debe activarse al finalizar la audiencia preliminar, cuando el juzgador ya conoce el objeto del litigio, las excepciones y la prueba admitida, lo que permitiría identificar si corresponde aplicar norma andina.²¹ Respecto de la **resolución 11-2024**,²² la Presidencia indicó que incorpora expresamente la doctrina del acto aclarado. Bajo esta doctrina, cuando el TJCA ya ha interpretado previamente la norma comunitaria aplicable, no sería necesario solicitar una nueva interpretación.
42. La Presidencia enfatizó, entre otras cosas, en la naturaleza extraordinaria de la casación,

²⁰ Corte Nacional de Justicia, resolución 14-2017, pp. 10 y 11. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones-obligatorias/2017/17-14%20interpretacion%20prejudicial.pdf>

²¹ La Presidencia añadió que dicha resolución se aplica a los procesos contenciosos administrativos, sin ser directamente vinculante para los contenciosos tributarios, aunque mantiene un carácter orientador.

²² Corte Nacional de Justicia, resolución 11-2024, pp. 6 y 7. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2024/2024-11-Doctrina-del-acto-aclarado-en-interpretaciones-prejudiciales-TJCA.pdf>

su sujeción a causales taxativas (art. 268 COGEP) y a la observancia del principio dispositivo. De ahí que, insistió en que las salas solo pueden pronunciarse sobre causales admitidas por conjuces y que actuar de oficio desnaturalizaría el recurso porque el ordenamiento no reconoce “casación de oficio” (salvo en casos penales).

43. Sobre el requerimiento de casos en los últimos cinco años en los que la Corte Nacional haya suspendido procesos y solicitado consulta prejudicial, así como eventuales nulidades por omisión y reenvíos, la Presidencia informó que, durante los años 2021 a 2025, se identificaron 1310 causas ingresadas a la Sala de lo Contencioso Tributario en las que consta como parte demandada el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Añadió que, dentro de dicho universo, se identificaron dos procesos relevantes: la causa 17751-2014-0538 en la que se elevó una solicitud de interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y la causa 09501-2018-00227 en la que se declaró la nulidad de lo actuado desde la audiencia preliminar por no haberse requerido la interpretación prejudicial de las normas andinas aplicables.
44. Finalmente, la Presidencia manifestó que, al ser la Corte Nacional un tribunal de casación no constituye una instancia judicial, por lo que, en general, no le resulta aplicable el artículo 123 de la Decisión 500 ni el artículo 33 del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia. Pues, señaló que dicha obligación recae, por regla general, en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Tributario, en su calidad de órganos de única y, para estos efectos, de última instancia. No obstante, aclaró que, si en el recurso de casación se controvierten normas comunitarias mediante alguno de los errores de derecho previstos para dicho recurso, la sala, de ser el caso, podría realizar el análisis jurídico correspondiente y disponer el reenvío o emitir una sentencia de mérito.

4. Planteamiento del problema jurídico

45. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.²³ No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.²⁴

²³ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

²⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

46. En ese sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **ii) una base fáctica**, que consiste en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **iii) una justificación jurídica**, que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.²⁵
47. Sobre los cargos contenidos en los párrafos 19 y 24 *supra*, este Organismo observa que la entidad accionante alega que la Sala Nacional habría inaplicado la sentencia 148-18-SEP-CC de esta Corte, la cual, a su criterio, estableció la obligación de realizar consultas prejudiciales al TJCA. De ahí que, de conformidad a lo establecido en la sentencia 1943-15-EP/21, le corresponde a este Organismo constatar si el argumento es claro y completo. En particular, si la justificación jurídica incluye al menos: **i) la identificación de la regla de precedente y ii) la exposición de por qué dicha regla sería aplicable al caso concreto**, demostrando la analogía de propiedades relevantes.²⁶ En este caso, de la demanda se desprende la identificación de una posible regla de precedente derivada de la sentencia 148-18-SEP-CC. No obstante, el SENA E no desarrolla el segundo elemento, pues no explica de qué manera las circunstancias de su caso guardan similitud con las del precedente alegado. De allí que, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, a esta Corte le es posible plantear un problema jurídico. Por lo que, se descarta su análisis.
48. Este Organismo encuentra que, en relación con los cargos sintetizados en los párrafos 18, 20, 21, 22 y 23 *ut supra*, el núcleo argumentativo consiste en que la Sala Nacional habría incumplido con su obligación de: **i) solicitar la interpretación prejudicial prevista en el artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA sobre la interpretación de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y, en consecuencia, ii) suspender el proceso; y, iii) declarar la nulidad de la sentencia subida en grado**. De ahí que, a criterio de la entidad accionante, se habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica por desconocer un procedimiento de consulta prejudicial obligatorio establecido en el *corpus iuris* comunitario.

²⁵ *Ibid.*, párr. 18.

²⁶ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

49. En ocasiones anteriores, frente a alegaciones relativas a la omisión de realizar consultas prejudiciales al TJCA, la Corte Constitucional ha abordado la resolución de los problemas jurídicos a partir del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.²⁷ Por ello, conforme lo ha hecho en ocasiones anteriores y en aplicación del principio *iura novit curia*,²⁸ esta Corte reconducirá los cargos resumidos *ut supra* para analizarlos a partir del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. De esta forma, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque habría inobservado la disposición del *corpus iuris* comunitario relativa a la obligatoriedad de solicitar la consulta prejudicial al TJCA?**

5. Cuestión previa

50. Esta Corte considera oportuno distinguir, con fines analíticos y no tipológicos, dos supuestos en el marco del conocimiento de acciones extraordinarias de protección relacionadas con alegaciones sobre vulneraciones de derechos constitucionales por ausencia de la consulta prejudicial al TJCA. En particular, cabe diferenciar el rol de la Corte Constitucional cuando: **i)** el tribunal de origen no delimitó expresamente la necesidad de aplicar una norma comunitaria²⁹ y **ii)** el tribunal de origen sí reconoció la necesidad de aplicar una norma del ordenamiento comunitario, sin perjuicio de que las partes hayan controvertido su sentido, alcance o modo de aplicación.
51. Con relación al escenario **i)**, este se presenta cuando la aplicación de una norma comunitaria dentro de un proceso seguido ante un juez ordinario no fue una cuestión definida. En otras palabras, **se configura cuando se pretende que la Corte Constitucional determine por primera vez si una norma comunitaria era aplicable al caso concreto**, pues esa necesidad no fue previamente establecida por el tribunal de origen. En tales circunstancias, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “la posibilidad de concluir que una autoridad jurisdiccional estaba obligada o no a requerir

²⁷ CCE, sentencia 1644-19-EP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 29.

²⁸ Ver las sentencias referidas a continuación, pues han invocado el principio *iura novit curia* para la formulación de problemas jurídicos: CCE, sentencia 463-20-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 15; 2958-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 19; entre otras.

²⁹ Con relación a este escenario, téngase en cuenta la sentencia 1644-19-EP/25 de 6 de febrero de 2025 de manera ejemplificativa. El ejemplo se emplea únicamente como referencia contextual y procesal, sin que implique una calificación sobre el fondo del caso o las competencias de las autoridades judiciales intervinientes.

interpretación prejudicial del TJCA, demanda de cierto examen sobre el mérito de la controversia y no simplemente de una constatación *in limine* [...]”.³⁰ Ante ello:

[...] resultaría inviable que la Corte Constitucional declare una presunta omisión de [los operadores de justicia] por aparentemente no haber solicitado la interpretación prejudicial del TJCA, por un lado, porque conforme lo ha expresado la jurisprudencia comunitaria, la mera alegación de una norma comunitaria no conlleva consigo la obligatoriedad por parte [de los operadores de justicia] de solicitar una interpretación prejudicial al TJCA; y, por otro, debido a que la revisión de aquello demandaría que esta Magistratura se haga un juicio propio sobre la necesidad de aplicar una norma andina para la resolución del fondo de la causa, es decir, realice una valoración por afuera de la esfera constitucional.³¹

52. Por otro lado, el escenario ii) requiere un tratamiento distinto. Este se presenta cuando, del caso se observa que, **la aplicación de una norma comunitaria fue asumida como necesaria por el tribunal de origen**. De modo que, no existe controversia sobre la pertinencia de su empleo, sino sobre su sentido, alcance, interpretación o forma de aplicación. Bajo este supuesto, se parte del hecho de que el propio tribunal de origen aplicó o consideró a la norma comunitaria como necesaria para resolver la controversia.
53. En ese contexto, las competencias de esta Magistratura dentro de las acciones extraordinarias de protección resultan compatibles únicamente con este segundo escenario, ya que la Corte se limita a constatar si, una vez asumida la aplicabilidad de la norma comunitaria en sede ordinaria, la autoridad judicial cumplió con la regla de trámite relativa a la solicitud de interpretación prejudicial al TJCA.³² Por tanto, esta Corte solo podría desarrollar su análisis bajo la configuración del segundo escenario.
54. En esta ocasión, a partir de un examen preliminar de las alegaciones (sección 3.1 *supra*) y del expediente, esta Corte observa que el caso se enmarca en el segundo escenario descrito. Ello se verifica porque, a lo largo del trámite en sede de instancia ante el TDCT, se aplicó la normativa comunitaria sin que se haya cuestionado la pertinencia de su utilización. Este entendimiento se refuerza, además, con la argumentación desarrollada en el recurso de casación interpuesto por el SENAE, en el que no se controvierte la aplicabilidad del Derecho Andino, sino que se alega una errónea interpretación del artículo

³⁰ CCE, sentencia 1644-19-EP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 51.

³¹ *Ibid.*, párr. 52.

³² Esta Corte toma nota de que dicha constatación no se agota en una verificación automática, sino que exigirá un análisis posterior orientado a determinar si, atendiendo a la naturaleza de la autoridad judicial que expidió la sentencia impugnada, le era exigible el cumplimiento directo de dicha regla de trámite o si, por el contrario, tal obligación correspondía a un órgano inferior. Este examen será efectivamente desarrollado en los apartados siguientes de la presente decisión.

41 de la Resolución 1684 de la Comunidad Andina, específicamente en cuanto a su sentido y alcance. En consecuencia, este Organismo constata que el debate jurisdiccional se ha centrado, de manera consistente, en cómo debía leerse y aplicarse dicha disposición, mas no en la necesidad de recurrir al ordenamiento comunitario para la resolución del caso.

55. En ese contexto, esta Corte concluye que, de manera preliminar, la causa debe analizarse bajo la configuración del segundo escenario, lo que habilita verificar el cumplimiento de la regla de trámite invocada por el SENA. Esto es, la prevista en el segundo párrafo del artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA relativa a la obligación del juez nacional de suspender el procedimiento y solicitar la interpretación prejudicial al TJCA.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La Sala Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque habría inobservado la disposición del *corpus iuris* comunitario relativa a la obligatoriedad de solicitar la consulta prejudicial al TJCA?

56. La Constitución prescribe expresamente en su artículo 76 número 1 que “[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
57. La Corte Constitucional ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes como una garantía impropia del debido proceso.³³ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, estas garantías “no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso, sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal”.³⁴ En este contexto, para que exista una vulneración del debido proceso en una garantía impropia, como la de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, es necesario que concurren **dos presupuestos: i)** la violación de alguna regla de trámite y **ii)** el consecuente socavamiento del debido proceso como principio.³⁵

³³ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

³⁴ *Ibid.*, párr. 27.

³⁵ *Ibid.*

58. En este caso, respecto del **primer presupuesto** —la violación de una regla de trámite—, la entidad accionante sostiene que la Sala Nacional presuntamente omitió observar las reglas procesales que regulan la consulta prejudicial obligatoria ante el TJCA. En particular, porque, a su criterio, debió solicitar automáticamente la interpretación prejudicial al TJCA respecto del artículo 41 de la Resolución 1684 de la Comunidad Andina. La regla de trámite presuntamente inobservada se encuentra consagrada en el segundo párrafo del artículo 33 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina:

Artículo 33.- Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso.

En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal (énfasis añadido).

59. A continuación, esta Magistratura desarrollará algunas consideraciones sobre la regla de trámite presuntamente transgredida y, luego, corroborará su presunta inobservancia en el caso en concreto.

6.1.1. Sobre la regla de trámite presuntamente inobservada

60. Este Organismo estima necesario precisar la distinción conceptual entre la consulta facultativa y la consulta obligatoria conforme a la jurisprudencia del TJCA. Sobre la **consulta facultativa**, el TJCA ha indicado:

Es la interpretación solicitada por órganos jurisdiccionales, así como por órganos administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales, que conozcan un proceso o procedimiento en el que se controvierta una norma comunitaria andina, siempre que el acto administrativo, laudo o sentencia de que se trate **sea susceptible de impugnación en el derecho interno [...]** (énfasis añadido).³⁶

61. En cuanto a la **consulta obligatoria**, el TJCA ha determinado:

Es la interpretación solicitada por **órganos jurisdiccionales de única o última instancia**. En este sentido, cuando la sentencia o laudo **no fuere susceptible de impugnación**, el órgano

³⁶ TJCA, Acuerdo 08/2017, artículo 2, literal c).

jurisdiccional debe suspender el proceso y solicitar al [TJCA] la interpretación de la norma comunitaria andina materia de la controversia (énfasis añadido).³⁷

62. En ese sentido, la consulta prejudicial es obligatoria cuando el órgano jurisdiccional que conoce la causa **actúa en calidad de última instancia**. En estos casos, el juez o tribunal debe suspender el proceso y solicitar la interpretación correspondiente al TJCA, conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia del TJCA, la cual ha señalado que:

[l]a consulta obligatoria se da [a] propósito de la solicitud que deben realizar los órganos judiciales nacionales, al Tribunal Comunitario, dentro de un proceso interno donde deba aplicarse o se controvierta una norma comunitaria y **la sentencia que lo resuelve sea de única o última instancia**.³⁸

63. Sin perjuicio de lo referido, desde el 13 de marzo de 2023, el TJCA también ha desarrollado un criterio complementario que opera, desde ese momento, como **excepción** a dicha obligatoriedad, denominado “**criterio jurídico interpretativo del acto aclarado**”.³⁹ Este criterio, plenamente compatible con el segundo párrafo del artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA y con el artículo 123 de su Estatuto, tiene como finalidad racionalizar el uso del mecanismo de interpretación prejudicial y evitar que los órganos jurisdiccionales formulen solicitudes repetidas sobre disposiciones ya interpretadas por el Tribunal. El TJCA ha señalado que “cuando el TJCA ya ha interpretado una norma andina con anterioridad, en una o más interpretaciones prejudiciales [...] ya no será necesaria la formulación de consultas prejudiciales obligatorias [...]”.⁴⁰

64. En ese sentido, cuando el criterio jurídico interpretativo del acto aclarado resulte aplicable a un caso concreto, los operadores de justicia deberán dejar constancia expresa de su utilización. De modo que, se garantiza que las partes conozcan con precisión la razón por la cual no se estima necesaria la solicitud de una consulta prejudicial. Esta Corte aclara

³⁷ TJCA, Acuerdo 08/2017, artículo 2, literal b).

³⁸ TJCA, proceso 458-IP-2016, 7 de septiembre de 2018, p. 6.

³⁹ Ver sentencias de interpretación prejudicial emitidas en los procesos: 145-IP-2022; 261-IP-2022; 350-IP-2022; y, 391-IP-2022 (publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 5146 y 5147 de 13 de marzo de 2023).

⁴⁰ TJCA, proceso 145-IP-2022, 13 de marzo de 2023, p. 29, párr. 28. El TJCA también ha explicado que “la obligación de efectuar la solicitud de interpretación prejudicial pierde su objeto o fundamento causal cuando el TJCA ya ha emitido con anterioridad una o más interpretaciones prejudiciales [...] en las que ya ha definido y explicado el objeto, contenido y alcance de una determinada norma andina que debe aplicar un juez nacional para resolver la controversia específica en un proceso jurisdiccional interno sometido a su resolución”. (TJCA, proceso 145-IP-2022, 13 de marzo de 2023, p. 29, párr. 29.).

que **no es posible presumir** en ningún caso se haya empleado un criterio anterior de la TJCA para justificar la omisión de consultar al TJCA, pues su **invocación debe constar de manera expresa y motivada** en el expediente judicial. En ausencia de tal constancia, corresponderá verificar si el órgano jurisdiccional cumplió con la obligación procesal de suspender el trámite y solicitar la interpretación prejudicial al TJCA. Lo anterior, no implicará, por sí mismo, una vulneración automática de la regla de trámite ni la configuración de una nulidad constitucional, sino que exigirá analizar si dicha omisión generó una afectación real al debido proceso.

65. Considerando la excepción antes revisada, el TJCA ha señalado **cuatro supuestos** en los que los jueces nacionales⁴¹ deben solicitar la interpretación:

65.1. Cuando no existe interpretación prejudicial previa emitida por el TJCA;

65.2. Cuando, pese a existir interpretación prejudicial sobre ciertas normas comunitarias, deben aplicarse otras normas respecto de las cuales no hay interpretación del TJCA;

65.3. Cuando, aun existiendo interpretación prejudicial, el juez consultante considera imperativo que el tribunal comunitario realice precisiones, ampliaciones o modificaciones del criterio previamente establecido; y,

65.4. Cuando, pese a existir interpretación prejudicial relevante para el caso, el juez nacional advierte cuestiones ineludibles sobre situaciones hipotéticas que, en abstracto, se vinculan con la norma andina ya interpretada.⁴²

⁴¹ TJCA, proceso 121-IP-2014, 20 de noviembre de 2014, pp. 5 a 7. Para el TJCA, el concepto de **juez nacional** es una noción autónoma del Derecho Comunitario Andino que no depende de las categorías orgánicas del derecho interno. De ahí que, comprende a toda autoridad que, por mandato legal, ejerce función jurisdiccional, conoce procedimientos contradictorios, garantiza el debido proceso y está llamada a aplicar normas del ordenamiento jurídico andino, con independencia de que pertenezca o no formalmente a la Función Judicial. Este concepto ha sido interpretado de manera amplia y funcional por el TJCA, con el fin de asegurar la aplicación uniforme del Derecho Comunitario Andino y evitar su fragmentación, incorporando incluso a cortes constitucionales, supremas, autoridades administrativas jurisdiccionalizadas y árbitros en derecho, cuando actúan como garantes de dicho ordenamiento.

⁴² Con el fin de facilitar la tarea de los jueces y autoridades nacionales competentes y para que puedan aplicar en sus decisiones la figura del acto aclarado, el TJCA ha elaborado una “Guía para la aplicación del criterio jurídico interpretativo del acto aclarado en las solicitudes de interpretación prejudicial”, la cual ha sido aprobada en el Acuerdo número 06-2023- TJCA del 7 de julio de 2023. En dicha guía se establecen los cuatro pasos que deben seguir los jueces y autoridades nacionales competentes para la aplicación efectiva de la figura del acto aclarado. Publicada en la GOAC número 5241 de fecha 10 de julio de 2023, disponible en: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/GACETA%205241.pdf>

66. De esta forma, el TJCA ha diseñado lineamientos orientativos bajo la denominada *Regla de los 4 pasos*,⁴³ al indicar:

[...] el juez nacional debe analizar detenidamente si corresponde, en primer lugar, aplicar una o más normas andinas a un caso particular. Posteriormente, deberá determinar si se mantiene o no la obligación de solicitar una interpretación prejudicial al TJCA en aplicación del criterio jurídico interpretativo del acto aclarado, lo que incluye el análisis sobre si están o no presentes los cuatro supuestos en los que se mantiene la obligatoriedad de formular una nueva consulta. Si luego de ese análisis, el juez nacional decide aplicar un acto aclarado, deberá identificarlo con claridad y precisión en la providencia judicial correspondiente, y aplicarlo debidamente al momento de emitir sentencia.⁴⁴

67. Ahora bien, trasladando estas consideraciones al contexto ecuatoriano y circunscribiendo el análisis a los contornos del caso concreto —examen de una presunta inobservancia de la regla de trámite en el marco de un recurso de casación—, es posible identificar como **obligados naturales** a solicitar la interpretación prejudicial a los tribunales de lo contencioso administrativo y tributario, en tanto estos actúan como órganos de única y última instancia en la resolución de ese tipo de litigios. No obstante, la constatación referida no agota el análisis constitucional de este Organismo, pues resulta también necesario examinar el rol que le corresponde a la Corte Nacional de Justicia, en su calidad de órgano de casación, frente a la obligación de solicitar una consulta prejudicial al TJCA. Este examen se realizará a la luz de la jurisprudencia comunitaria aplicable y de las previsiones del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

68. Al respecto, el TJCA ha realizado consideraciones relevantes sobre el rol y las obligaciones de los jueces que conocen **recursos extraordinarios de carácter técnico o procesal**. En la sentencia **149-IP-2011**, el TJCA analizó el alcance de la interpretación prejudicial en esos contextos.⁴⁵ En particular, el TJCA explicó que, si bien los **recursos extraordinarios** tienen un alcance restringido y técnico porque no actúan como instancia y “no pretenden revisar en todos sus extremos la actuación del juez ordinario y, por lo tanto, no están destinados a revisar los hechos del proceso ni a realizar un análisis probatorio”,⁴⁶ ello no exime a los jueces nacionales que los conocen de su función como garantes del Derecho Comunitario Andino cuando un caso de última o única instancia se haya elevado a su conocimiento.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ TJCA, acuerdo 06-2023-TJCA, nota informativa sobre guía para la aplicación del criterio jurídico interpretativo del acto aclarado en las solicitudes de interpretación prejudicial, p. 6.

⁴⁵ TJCA, proceso 149-IP-2011, 10 de mayo 2012, p. 8.

⁴⁶ TJCA, proceso 149-IP-2011, 10 de mayo 2012, p. 14.

69. Al respecto, el TJCA enfatizó que “incluso en sede extraordinaria, el juez debe velar por la aplicación uniforme de la norma comunitaria andina”,⁴⁷ pues “sería incoherente para el sistema que existiera un vacío operativo en cuanto a dicha interpretación uniforme”.⁴⁸ En este sentido, aunque la interpretación obligatoria se debe solicitar —según la regla general— solo en los procesos de única o última instancia ordinaria, el deber de resguardar la eficacia del Derecho Comunitario alcanza también a quienes conocen recursos extraordinarios, siempre que el caso involucre normas o cuestiones del ordenamiento comunitario andino.

70. A partir de ese entendimiento, la sentencia **149-IP-2011** distinguió **dos escenarios posibles** frente a un recurso extraordinario en el que se advierta la ausencia de consulta prejudicial:

70.1. Cuando el recurso se sustenta en la omisión de consulta prejudicial en la última o única instancia: Este escenario se configura únicamente cuando la presunta omisión de la consulta prejudicial ha sido articulada de forma expresa dentro del recurso extraordinario. Verificada la ausencia de la consulta prejudicial en la última o única instancia, “el juez competente [...] debe declarar la nulidad o invalidez de la sentencia”⁴⁹ y podrá:

Si la normativa interna lo prevé así, devolverá el asunto al juez que debió solicitar la interpretación para que subsane su omisión y emita una nueva sentencia, acogiendo, para tal fin, la providencia expedida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Si la normativa interna no prevé esto y el juez competente debe expedir una sentencia sustitutiva, éste debe solicitar la interpretación prejudicial como si fuera el juez de única o última instancia, para así poder emitir en debida forma la sentencia.⁵⁰

70.2. Cuando el recurso extraordinario no se fundamenta expresamente en la omisión de consulta, pero sí implica la aplicación o interpretación de normas comunitarias: Este supuesto se explica cuando la omisión de la consulta prejudicial no fue alegada de manera directa en el recurso extraordinario, pero el recurso propuesto coloca en debate la interpretación o aplicación de una norma comunitaria. De presentarse esta situación, el órgano jurisdiccional debe verificar la omisión de

⁴⁷ TJCA, proceso 149-IP-2011, 10 de mayo 2012, p. 14.

⁴⁸ TJCA, proceso 149-IP-2011, 10 de mayo 2012, p. 14.

⁴⁹ TJCA, proceso 149-IP-2011, 10 de mayo 2012, p. 33.

⁵⁰ TJCA, proceso 149-IP-2011, 10 de mayo 2012, p. 33.

la consulta prejudicial; de ser el caso, declarar la nulidad de la sentencia; y, de acuerdo con el ordenamiento nacional, podrá:

Si la normativa interna lo prevé así, devolverá el asunto al juez que debió solicitar la interpretación para que subsane su omisión y emita una nueva sentencia, acogiendo, para tal fin, la providencia expedida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Si la normativa interna no prevé esto y el juez competente debe expedir una sentencia sustitutiva, éste debe solicitar la interpretación prejudicial como si fuera el juez de única o última instancia.⁵¹

71. A la luz de las consideraciones desarrolladas por el TJCA, el juez nacional —Corte Nacional de Justicia— se encuentra investido de prerrogativas orientadas a salvaguardar la validez y eficacia del Derecho Comunitario Andino, aun cuando no actúe como órgano de última instancia en sentido estricto.
72. De ahí que, por ejemplo, sin ser estos casos aislados, en la interpretación prejudicial **168-IP-2013**, el TJCA conoció una consulta formulada por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú en el marco de un recurso de casación, lo que evidencia que, incluso en sede extraordinaria, los jueces nacionales pueden y deben activar el mecanismo de cooperación prejudicial cuando el proceso involucra la aplicación o interpretación de normas del ordenamiento comunitario andino.⁵² Asimismo, en la interpretación prejudicial **60-IP-2012**, solicitada por la Corte Constitucional de Colombia para resolver un proceso de tutela que involucraba la aplicación de la Decisión 486, el TJCA admitió expresamente la consulta. Al respecto, el TJCA destacó que la Corte Constitucional actuaba como juez comunitario andino, por lo que estaba habilitada para activar el mecanismo prejudicial con el fin de garantizar la

⁵¹ TJCA, proceso 149-IP-2011, 10 de mayo 2012, p. 34. Tanto en el primer como segundo escenario descritos por el TJCA y en el marco del sistema procesal ecuatoriano, el recurso extraordinario de casación constituye el cierre de la justicia ordinaria, por lo que el juez que lo sustancia tiene el deber funcional de garantizar la eficacia del Derecho Andino. Así, al constatar la omisión de consulta prejudicial, no corresponde el reenvío del expediente, sino la emisión de una sentencia sustitutiva en la que el tribunal nacional solicite directamente la interpretación prejudicial al TJCA, conforme a lo dispuesto en la propia jurisprudencia comunitaria.

⁵² TJCA, proceso 168-IP-2013, 8 de octubre de 2013, pp. 7, 9 y ss. El TJCA precisó que, si bien la obligatoriedad de la consulta se ancla, como regla general, en la última instancia ordinaria, ello no exime a los jueces que conocen recursos extraordinarios de su función como jueces comunitarios andinos, ni de su deber de verificar si se ha cumplido oportunamente con la consulta prejudicial o, en su defecto, de promoverla cuando resulte necesaria para garantizar la aplicación uniforme del Derecho Comunitario. Así, el TJCA reconoció expresamente que el juez de casación, al conocer un asunto en el que se deban interpretar normas andinas, debe actuar como garante del sistema de integración, pudiendo incluso declarar la nulidad de la sentencia impugnada o solicitar directamente la interpretación prejudicial si el ordenamiento interno lo habilita para dictar una decisión sustitutiva.

aplicación uniforme del Derecho Comunitario.⁵³ Esto, respecto de las realidades jurídicas de los países tomados como ejemplo.

73. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el recurso de casación constituye un medio de impugnación extraordinario, de carácter técnico y de estricta sujeción a las causales legalmente previstas. En esa medida, el ámbito de actuación de la Corte Nacional de Justicia se encuentra condicionado por los cargos formulados por el recurrente y por el marco de admisión definido por los conjueces, sin que sea jurídicamente posible extender el análisis a cuestiones no comprendidas en los autos de admisión ni suplir, de oficio, deficiencias argumentativas o procesales no alegadas. Esta estructura responde al principio dispositivo que delimita el alcance de la intervención de la Corte Nacional como órgano de control de legalidad, y no como una instancia adicional de revisión integral del litigio.
74. Bajo este diseño, la Corte Nacional de Justicia puede enfrentar, de modo general, dos tipos de consecuencias procesales según la causal en la que se subsuma el vicio denunciado. Por un lado, cuando el vicio casacional se encuadra en la causal primera del artículo 268 del COGEP⁵⁴ (o su equivalente en la Ley de Casación), esto es, cuando se alegan vicios procesales que generan nulidad o indefensión, la respuesta jurisdiccional ordinaria se orienta a declarar la nulidad de la sentencia impugnada y disponer el reenvío. En este escenario, la Corte Nacional no asume el conocimiento del fondo de la controversia, pues la decisión casacional se limita a restablecer las garantías procesales afectadas y a reconducir el proceso para que el tribunal de instancia emita una nueva decisión conforme a derecho.⁵⁵
75. Por otro lado, cuando el vicio denunciado se subsume en las causales segunda a quinta del artículo 268 del COGEP⁵⁶ (o sus equivalentes en la Ley de Casación), vinculadas a errores

⁵³ TJCA, proceso 60-IP-2012, 24 de octubre de 2014.

⁵⁴ **Art. 268.- Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos:** 1. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no haya sido subsanada en forma legal.

⁵⁵ **Art. 273.- Sentencia.** Una vez finalizado el debate, la o el juzgador de casación pronunciará su resolución en los términos previstos en este Código, la que contendrá: **1.** Cuando se trate de casación por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, la Corte Nacional de Justicia declarará la nulidad y dispondrá remitir el proceso, dentro del término máximo de treinta días, al órgano judicial al cual corresponda conocerlo en caso de recusación de quien pronunció la providencia casada, a fin de que conozca el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, sustanciándola con arreglo a derecho [...].

⁵⁶ **Art. 268.- Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos:** [...] **2.** Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias

de derecho relativos a la falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación de normas, la Corte Nacional puede llegar a emitir una decisión que trascienda la mera anulación y tenga efectos sobre el fondo del litigio: sentencia de mérito. En estos supuestos, si la casación es aceptada, la Corte Nacional tendría que dictar una sentencia de mérito o una sentencia sustitutiva, en tanto el análisis casacional se proyecta sobre la correcta inteligencia y aplicación de la regla jurídica relevante. Esta distinción resulta particularmente relevante cuando el debate incorpora normas del Derecho Comunitario Andino, pues el alcance de la intervención de la Corte Nacional dependerá de si, al resolver el recurso, se limita a un pronunciamiento de reenvío o, por el contrario, asume un rol materialmente equivalente al de un tribunal que decide el fondo.⁵⁷

76. Estos contornos procesales explican por qué no es posible exigir a la Corte Nacional de Justicia, **de manera automática**, la activación directa de la consulta prejudicial al TJCA cada vez que en sede de casación se controviertan normas del Derecho Comunitario Andino. En efecto, según la causal invocada y el tipo de consecuencia procesal que esta habilite, la actuación de la Corte Nacional puede quedar limitada a disponer un reenvío; escenario en el cual la eventual obligación de consultar corresponde al tribunal de instancia o, incluso, no llegar a generar un contexto en el que la consulta resulte jurídicamente exigible. Este Organismo anota que, solo en supuestos bien delimitados y detallados previamente, la Corte Nacional podría plantearse la necesidad de una consulta directa, cuestión que exige un análisis específico según la causal casacional invocada y admitida a trámite.

o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación. 3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversia 4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto. 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto.

⁵⁷ **Art. 273.- Sentencia.** Una vez finalizado el debate, la o el juzgador de casación pronunciará su resolución en los términos previstos en este Código, la que contendrá: [...] **2.** Cuando la casación se fundamente en errónea decisión en cuanto a las normas de valoración de la prueba, el tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia casará la sentencia o el auto recurrido y pronunciará lo que corresponda. **3.** Si la casación se fundamenta en las demás causales, el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia casará la sentencia en mérito de los autos y expedirá la resolución que en su lugar corresponda, reemplazando los fundamentos jurídicos erróneos por los que estime correctos. Cuando se case la sentencia por el caso previsto en el número 4 del artículo 268 de este Código, el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, corregirá el error valorando correctamente la prueba que obre de autos. **4.** El Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia deberá casar la sentencia o auto, aunque no modifique la parte resolutoria, si aparece que en la motivación expresada en la resolución impugnada se ha incurrido en el vicio acusado, corrigiendo dicha motivación [...].

77. A la luz de lo anterior, el rol de la Corte Nacional de Justicia frente a una eventual omisión de la consulta prejudicial se define en función del modo en que dicha omisión ha sido planteada dentro del recurso de casación y de la causal que habilita su conocimiento. En primer término, cuando la inobservancia de la consulta ha sido **invocada de manera expresa** y encuadrada en una causal que permite su examen, corresponde a la Corte Nacional verificar el vicio alegado dentro de los márgenes del recurso.
78. Si de dicho análisis se desprende que se trata de un vicio de naturaleza procesal (causal primera), la consecuencia jurisdiccional será la declaratoria de nulidad de la sentencia impugnada y el reenvío, a fin de que el tribunal de instancia subsane la omisión advertida. En cambio, si la omisión ha sido invocada expresamente y el recurso se sustancia bajo causales que habilitan un pronunciamiento de mérito (causales segunda a quinta), y la Corte Nacional se encuentra jurídicamente habilitada para dictar una decisión sustitutiva, deberá valorar si, para resolver el fondo de la controversia, resulta exigible solicitar la interpretación prejudicial al TJCA, en tanto actúa materialmente como órgano de última instancia para ese pronunciamiento.
79. Por su parte, cuando la omisión de la consulta prejudicial **no ha sido invocada de manera expresa** en el recurso de casación, la Corte Nacional de Justicia no puede suplirla de oficio ni reconducir el análisis más allá de los cargos admitidos. En tal hipótesis, su actuación se encuentra estrictamente limitada al examen de las infracciones alegadas por el recurrente. Solo de **manera excepcional**, si al aceptar el recurso y al amparo de una causal que habilite un pronunciamiento de mérito la Corte Nacional debe resolver el fondo del litigio y pronunciarse sobre el sentido, alcance o modo de aplicación de una norma del Derecho Comunitario Andino, podría activarse la obligación de aplicar la regla de trámite relativa a la consulta prejudicial, siempre que dicho pronunciamiento la coloque, conforme al diseño del recurso, en una posición funcionalmente equiparable a la de un órgano jurisdiccional de última instancia.
80. En conclusión, la Corte Nacional de Justicia no está obligada a activar de manera general ni automática la consulta prejudicial en sede de casación. Dicha obligación solo se configura cuando la inobservancia de la consulta ha sido invocada expresamente como vicio y encuadrada en una causal que habilite su examen, o cuando, al aceptar el recurso, la Corte Nacional se encuentra jurídicamente habilitada para emitir un pronunciamiento de mérito o una sentencia sustitutiva, asumiendo materialmente un rol equiparable al de un órgano de última instancia. Fuera de estos supuestos, la Corte Nacional debe limitar su

actuación al marco propio del recurso de casación y el alcance material de las causales invocadas y admitidas a trámite, sin introducir de oficio el examen de la regla de trámite ni desnaturalizar su carácter técnico y dispositivo, pues los efectos de cada causal, en el caso de ser procedente y aceptada, se encuentran previstos en la ley.

81. A continuación, esta Corte examinará si en el caso concreto la Sala Nacional que conoció el recurso de casación se encontraba jurídicamente habilitada —en atención a las causales admitidas— para asumir un rol que activara la obligación de solicitar una interpretación prejudicial al TJCA.

6.1.2. Análisis de la aplicación de la regla de trámite en el caso en concreto

82. En primer lugar, esta Corte advierte que, si bien el recurso de casación es de naturaleza extraordinaria y la Corte Nacional de Justicia no actúa como órgano de última instancia, el ordenamiento jurídico andino le asigna un deber funcional de resguardo de la correcta aplicación del Derecho Comunitario Andino. No obstante, dicho deber se ejerce exclusivamente dentro de los márgenes que delimitan los cargos casacionales admitidos y el tipo de pronunciamiento que la Corte Nacional se encuentre jurídicamente habilitada a emitir.
83. En ese marco, aun cuando en el proceso se haya determinado la aplicabilidad de normas comunitarias, la posibilidad de que la Corte Nacional examine una eventual inobservancia de la consulta prejudicial depende principalmente de que dicha omisión haya sido expresamente invocada en el recurso de casación. En ausencia de tal alegación, la Corte Nacional no se encuentra habilitada para pronunciarse directamente sobre la omisión de la consulta, salvo en el escenario excepcional en que, al aceptar el recurso, deba emitir un pronunciamiento de mérito, asumiendo materialmente un rol equiparable al de un juez de última instancia; y sea en ese momento, bajo su función de juez de mérito que evidencie la necesidad de aplicar normativa comunitaria que requiera además una interpretación prejudicial.
84. En el caso concreto, se observa que la entidad accionante, en su recurso extraordinario de casación, alegó principalmente que la decisión impugnada del TDCT incurrió en la causal quinta del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos por la “errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución Nro. 1684 de la CAN”. En su argumentación citó el artículo 41 de la resolución 1684 de la CAN y sostuvo:

[los jueces del TDCT] [...] claramente realizan de manera tácita una errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684 de la CAN, pues [...], los ajustes a los cuales hace referencia el antes citado artículo, únicamente son aplicables en el caso en el que se determinará que las diferencias en la cantidad afectan directamente al precio o valor de la mercancía, lo cual ha quedado más que claro que en el presente caso no ocurrió.

[E]l [TDCT] realizó una errónea interpretación de la norma prevista en el Art. 41 de la resolución Nro. 1684 de la CAN, por basar su decisión únicamente en el análisis parcial de aquella norma, considerando presupuestos diferentes a los que está norma otorga y que viene de la mano con el Comentario 10.1 del Comité Técnico de Valoración y que por omitir estos hechos el [TDCT] procede a emitir una errónea interpretación de la norma que se acusa como infringida, lo cual ocasiona que se vulnere las facultades que posee el [SENAE] como potestad pública y que tiene como objetivo ejercer el correcto control y verificación del cumplimiento de las obligaciones causadas por el hoy actor [...] dicho eso, si el Tribunal hubiese realizado una correcta interpretación de la norma no hubiese vulnerado estas facultades privativas que la ley otorga al SENAE [...].⁵⁸

85. Sobre ello, se observa que durante la audiencia de sustanciación del recurso extraordinario de casación,⁵⁹ Neymatex, entre otras cosas, señaló que: **i)** tras la audiencia preliminar ante el TDCT las partes –SENAE y Neymatex– acordaron como puntos en controversia la correcta aplicación del tercer método de valoración contenido en el artículo 41 de la norma comunitaria y la motivación contenida en la resolución SENAE-DNJ-2018-0226-RE; y, **ii)** el SENAE no había realizado el ejercicio de valoración y comparación como lo exige el artículo 41 de la norma supranacional, de modo que “la administración aduanera ha inobservado las regulaciones por el tercer método de valoración contenido en los artículos 3 y 15 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General Sobre Aranceles en concordancia con lo señalado en el artículo 41 y 42 de la Resolución 1684 reglamento comunitario [...]”.
86. Tras conocer estas alegaciones, en el apartado noveno de la sentencia impugnada, la Sala Nacional estableció como uno de los puntos controvertidos a resolver la verificación del “caso quinto [del artículo 268 del COGEP] por el vicio de b) errónea interpretación del artículo 41 de la Decisión 1684 de la CAN.” En el apartado décimo, la Sala Nacional resumió los cargos casacionales interpuestos por el SENAE y en el apartado décimo tercero, específicamente en el punto 13.1 “Caso quinto”, la Sala Nacional manifestó:

i. La **errónea interpretación** [...]; **iii.** El recurrente cuestiona la sentencia por errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución No. 1684 de la Comunidad Andina, porque

⁵⁸ El escrito que contiene el recurso extraordinario de casación consta a fojas 138 a 153 del segundo cuerpo del expediente del TDCT.

⁵⁹ La intervención de Neymatex consta en la grabación de audiencia contenida a foja 31 del expediente de casación, a partir del minuto 24:10.

considera que si bien es cierto las cantidades comerciales son diferentes, es factible la comparación, considerando que no existe prerrogativa comercial alguna; **iv.** La sentencia, en el considerando 7.6 analiza las condiciones que deben estar presentes para la aplicación del tercer método, que es materia de la controversia y en el considerando 7.7. refiere a las pruebas practicadas de las que concluye que existen cantidades y características que difieren sustancialmente de las declaradas, por diferencia en las cantidades, además de una diferencia en el ancho de las comparables, diferencias que considera el Tribunal, que influyen en el precio comparable, por lo que consideran que se ha inobservado las regulaciones para tercer método de valoración contenidas en el artículo 3 y 15 del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles; no es por tanto, únicamente la diferencia de cantidades la que permite a los juzgadores de instancia establecer que no se cumplió con los requisitos exigidos en la norma supranacional Decisión 571, el Reglamento Comunitario 1684 y Acuerdo de Valoración de la OMC para que sea procedente y viable la aplicación del tercer método de valoración; **v.** No se encuentra en los argumentos del [TDCT] los errores que acusa el recurrente, salvo el reproche por la decisión que le resulta adversa. Por lo tanto, al no haberse demostrado la configuración de la causal invocada se desecha el recurso.

87. Sobre los recaudos procesales antes detallados, esta Magistratura constata que:

87.1. La entidad accionante fundamentó su recurso de casación en la errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684 de la Comunidad Andina y expuso la lectura que, a su criterio, debía prevalecer. A su vez, Neymatex controvertió ese planteamiento y sostuvo que la administración aduanera habría inobservado la interpretación del método de valoración que a su criterio se encuentra prevista en la normativa supranacional. En consecuencia, el debate en sede de casación versó sobre el sentido, alcance y modo de aplicación de una norma comunitaria. Sin embargo, de la revisión del recurso y de la audiencia de sustanciación no se advierte que el casacionista haya invocado expresamente la inobservancia de la consulta prejudicial como vicio autónomo ni hayan solicitado que la Sala Nacional analice la omisión de dicha regla de trámite.

87.2. La Sala Nacional delimitó su conocimiento dentro del marco del cargo admitido y estableció como punto controvertido la verificación del caso quinto relativo a la errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684. En esa medida, orientó su análisis a determinar si el TDCT habría incurrido o no en el error interpretativo denunciado, esto es, si la lectura judicial de la norma comunitaria se apartaba de su sentido normativo relevante para la solución del litigio.

87.3. En coherencia con lo anterior, la Sala Nacional habría partido de la premisa de que la norma comunitaria era aplicable y necesaria para resolver la controversia, por lo

que el debate no se centró en la pertinencia de emplear Derecho Andino y de la consulta necesaria previa a su uso y aplicación, sino en la interpretación de su contenido. Así, la Sala concluyó que no se acreditó el vicio denunciado, descartó la configuración de la causal invocada y, en consecuencia, desechó el recurso. De este modo, su razonamiento se mantuvo en el plano propio de la casación planteada (control del error de derecho alegado) sin incorporar un examen autónomo sobre la regla de trámite relativa a la consulta prejudicial.

- 88.** En este escenario, corresponde a esta Magistratura verificar si, dadas las alegaciones del SENAE y el tipo de pronunciamiento adoptado en sede de casación, la Sala Nacional se encontraba jurídicamente obligada a solicitar directamente una interpretación prejudicial al TJCA. Conforme al estándar previamente desarrollado, dicha obligación solo podría activarse en dos supuestos: **i)** cuando la omisión de la consulta prejudicial hubiese sido invocada de forma expresa y encuadrada como vicio dentro del recurso de casación, habilitando a la Corte Nacional a pronunciarse sobre ella; o **ii)** cuando, al aceptar el recurso que versa sobre otro cuestionamiento de la norma comunitaria, la Sala Nacional debiera emitir un pronunciamiento de mérito o sustitutivo, únicamente en los casos previstos por el COGEP, asumiendo materialmente un rol equiparable al de un juez de última instancia.
- 89.** No obstante, en el caso concreto, la discusión casacional se estructuró exclusivamente alrededor de la errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684, sin que se haya alegado como cargo autónomo la inobservancia de la consulta prejudicial, ni se advierte que la Sala Nacional haya casado la sentencia o adoptado una decisión de mérito que la colocara en una posición funcional equivalente a la de un órgano jurisdiccional de última instancia. En consecuencia, dentro de los márgenes habilitados por los cargos propuestos, la Sala Nacional no se encontraba facultada para introducir de oficio un examen sobre la pertinencia de la consulta prejudicial ni para declarar, por esa vía, la nulidad de lo actuado. De ahí que, en el marco del recurso efectivamente planteado, no le era exigible verificar si el TDCT solicitó la interpretación prejudicial, ni disponer la nulidad o la suspensión del trámite para requerir directamente al TJCA la interpretación correspondiente.
- 90.** Por lo expuesto, se verifica que la Sala de la Corte Nacional no violó **i)** la regla de trámite establecida en el artículo 33 del Tratado de Creación del TJCA, desarrollada por la jurisprudencia comunitaria relativa a la consulta prejudicial obligatoria. En consecuencia, al no haberse vulnerado una regla de trámite ni, por ende, **ii)** algún principio del debido

proceso, se descarta la existencia de afectación a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en la decisión judicial impugnada.

7. Consideración final

91. Esta Corte reconoce el valor normativo del *corpus iuris* andino como parte integrante del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Su vigencia deriva de los compromisos internacionales asumidos por el Estado y del principio de buena fe en la ejecución de los tratados. En consecuencia, las disposiciones comunitarias obligan a todas las autoridades administrativas y judiciales nacionales, quienes deben aplicarlas y garantizar su eficacia, especialmente cuando su inobservancia pueda afectar derechos fundamentales o el cumplimiento de reglas procesales vinculantes.
92. En tal virtud, las decisiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina tienen fuerza interpretativa y orientadora dentro del derecho interno. En ese sentido, esta Corte reconoce la relevancia y exigibilidad del Derecho Andino en los asuntos que involucran su aplicación, lo que permite que la integración supranacional se consolide no solo como un compromiso político, sino como una fuente vinculante de derecho dentro del Estado constitucional. De esta manera, la interacción entre el orden jurídico nacional y el comunitario refuerza la coherencia del sistema jurídico ecuatoriano y garantiza una mayor protección de los derechos y principios constitucionales.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **3197-21-EP**.
2. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura difunda esta sentencia en la página principal de su portal web por el plazo de tres meses consecutivos. Tras fenecer el plazo indicado para la difusión de la sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar en el término de **30 días** a este Organismo sobre el cumplimiento integral de la medida indicada.
3. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura difunda esta sentencia a todos los operadores de justicia del país a través sus correos electrónicos institucionales. El

cumplimiento de esta medida debe darse dentro del término de **10 días** contados desde la notificación con esta sentencia. Asimismo, deberá informarse a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida, una vez que fenezca el término para el informe de la medida dispuesta en el decisorio 2. Es decir, el informe sobre el cumplimiento de las medidas de difusión deberá realizarse de manera conjunta.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de enero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 3197-21-EP/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, expuestas durante la deliberación del Pleno de la Corte Constitucional, las desarrollo a continuación.
2. En este caso, el voto de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el SENA, en la que adujo que se había vulnerado la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes pues, el tribunal de casación inobservó la regla de trámite prevista en el artículo 33¹ del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que establece y regula la obligación de consulta prejudicial, cuando resolvió –sin contar con la mencionada consulta– sobre el cargo casacional de errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684 de la Comunidad Andina de Naciones en la sentencia del tribunal de instancia.²
3. El voto de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección indicada por

¹ Artículo 33.- Los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso.

En todos los procesos en los que la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitará directamente de oficio o a petición de parte la interpretación del Tribunal.

² Resolución 1684 de la CAN, artículo 41: “Aspectos Generales de Aplicación. 1. Cuando no se pueda aplicar el Método del Valor de Transacción de Mercancías Idénticas, el valor en aduana se establecerá según el Método del Valor de Transacción de Mercancías Similares teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 3 del Acuerdo sobre Valoración de la OMC, su Nota Interpretativa y las definiciones y requisitos del artículo 15 del mismo Acuerdo. 2. La Administración Aduanera tendrá en primer lugar que identificar cuáles otras mercancías importadas pueden ser consideradas como similares y, a continuación, comprobar que correspondan a valores en aduana establecidos con el Método del Valor de Transacción, según lo dispuesto en el capítulo I anterior. Dichos valores deberán haber sido previamente aceptados por la aduana cumpliendo con lo señalado en el párrafo 4 de la Nota Interpretativa al artículo 3 del acuerdo mencionado y según lo dispuesto en el artículo 60 de este Reglamento. 3. Al aplicar este método, el valor en aduana se determinará utilizando el Valor de Transacción de Mercancías Similares vendidas al mismo nivel comercial y sustancialmente en las mismas cantidades que las mercancías objeto de la valoración. De comprobarse diferencias en el nivel comercial y/o en la cantidad que influyan en el precio o en el valor, se harán los ajustes necesarios, de conformidad con lo previsto en el Comentario 10.1 del Comité Técnico de Valoración Si por el contrario, las diferencias atribuidas al nivel comercial y/o a la cantidad no influyen en el precio o en el valor, se utilizará el valor de transacción previamente identificado como una venta de mercancía similar, sin efectuar ajuste alguno por estos conceptos”. Ver en: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2019/10/4.-Resolucion-1684.pdf>.

considerar que el tribunal de casación no incumplió la mencionada obligación de pedir al Tribunal Andino de Justicia una interpretación prejudicial.

4. La razón determinante para llegar a esa conclusión fue que, en opinión del voto de mayoría, **la indicada obligación de consulta prejudicial solo se aplica un juez que conoce un recurso extraordinario, como es el caso de un tribunal de casación ecuatoriano, en las dos hipótesis siguientes. Cito textualmente:**

88. [...] **i)** cuando la omisión de la consulta prejudicial hubiese sido **invocada de forma expresa** y encuadrada como vicio dentro del recurso de casación, habilitando a la Corte Nacional a pronunciarse sobre ella; o **ii)** cuando, al **aceptar** el recurso que versa sobre otro cuestionamiento de la norma comunitaria, la Sala Nacional debiera emitir un pronunciamiento de **mérito** o sustitutivo, únicamente en los casos previstos por el COGEP, asumiendo materialmente un rol equiparable al de un juez de última instancia.

5. Para justificar lo anterior, la sentencia de mayoría se apoya en la sentencia 149-IP-2011. Pero, en mi opinión, la interpretación que hace de ella y que se acaba de transcribir no es precisa. En realidad, la sentencia sostiene que, acerca del cumplimiento de la consulta prejudicial del artículo 33 del correspondiente Tratado en los **recursos extraordinarios** (como es la **casación**), “surge un interrogante: ¿si se presenta un recurso extraordinario sin que se hubiere solicitado la interpretación prejudicial en última instancia, qué debe hacer el juez de conocimiento?”. La respuesta que da la misma sentencia distingue entre dos hipótesis: (1) “[q]ue el recurso extraordinario se sustente en la **falta de consulta prejudicial en la última o única instancia**” (en el presente caso, el tribunal contencioso tributario) y (2) “[q]ue el recurso extraordinario no se sustente en la falta de consulta prejudicial en última o única instancia, pero sí se refiera a la **interpretación de normas comunitarias**” (énfasis añadido).
6. Como se ve, estas dos hipótesis se corresponden con las alternativas que el voto de mayoría señala en la que se acaba de transcribir: la i) y la ii). Ahora bien, es claro que el presente caso se encasilla en la **hipótesis (2)**: en la casación, se había acusado que la sentencia de instancia incurrió en una errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684 de la Comunidad Andina de Naciones, es decir, no se había acusado la falta de consulta prejudicial en el trámite de instancia. En esta hipótesis (2), como ya se citó, el voto de mayoría considera que el tribunal de casación tiene la obligación de solicitar una interpretación prejudicial al Tribunal Andino únicamente cuando “[ii)...] debiera emitir un pronunciamiento de mérito o sustitutivo, únicamente en los casos previstos por el COGEP, asumiendo materialmente un rol equiparable al de un juez de última instancia”. Como explicaré a continuación, respetuosamente considero que esto es

inexacto e incompleto, si se atiende al texto de la sentencia 149-IP-2011, citada por el mismo voto de mayoría en su párrafo 68.

7. En efecto, al describir la hipótesis (2), la sentencia 149-IP-2011 establece que el juez que decide sobre el recurso extraordinario, “**por encima de las limitaciones formales de su normativa interna**, tiene que hacer primar el orden comunitario andino, lo que implica que [(2.1)] **debe declarar la nulidad o invalidez de la sentencia que no cuente con la correspondiente interpretación prejudicial** [...es decir, debe] examinar si el juez de última instancia cumplió con su misión de solicitar la interpretación prejudicial”. Y, “una vez que el juez extraordinario anule la sentencia por la omisión mencionada, de conformidad con las previsiones de su norma interna”, (2.2) debe seguir una de estos dos caminos, **dependiendo de lo que prescriba el Derecho nacional**. O bien: (2.2a) “Si la normativa interna lo prevé así, **devolverá el asunto al juez que debió solicitar la interpretación para que subsane su omisión y emita una nueva sentencia**, acogiendo, en fin, la providencia expedida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. O bien: (2.2b) “Si la normativa interna no prevé esto y el juez competente debe expedir una sentencia sustitutiva, este debe **solicitar la interpretación prejudicial como si fuera de única o última instancia, para así poder emitir en debida forma la sentencia**” (énfasis añadidos).
8. Como se aprecia, lo anterior describe algo distinto a lo señalado por el voto de mayoría: para este, la consulta prejudicial es obligatoria solo cuando el tribunal de casación “[ii]...] debiera emitir un pronunciamiento de mérito o sustitutivo, únicamente en los casos previstos por el COGEP, asumiendo materialmente un rol equiparable al de un juez de última instancia”. Pero esto solo recoge la que antes se identificó como vía 2.2b, y de manera inexacta, ya que omite el paso 2.1. Lo que afirma el voto de mayoría es incompleto porque suprime la vía 2.2a. Además, la vía 2.2b no debió ser considerada porque es ajena al caso concreto, pues el tribunal de casación no estaba en el contexto de, ni llegó por tanto a expedir, una sentencia de mérito o sustitativa: como se expuso en el párrafo 2 *supra*, el tribunal de casación no entró en este asunto ya que decidió rechazar el recurso, es decir, no casar la sentencia de instancia.
9. Entonces, si aplicáramos las reglas de la sentencia 149-IP-2011 en el caso que nos ocupa, deberíamos concluir que el tribunal de casación debió hacer lo siguiente:
 - 9.1. En primer lugar, **(2.1) declarar la nulidad de la sentencia recurrida en casación**, a pesar de que el cargo de casación no adujo la falta de consulta prejudicial (o, en los términos de aquella sentencia: “por encima de las limitaciones formales de su normativa interna”).

- 9.2. Y, posteriormente, dado que la omisión del tribunal de instancia de contar con la interpretación prejudicial constituye un vicio de procedimiento según el Derecho ecuatoriano (como bien lo explica el voto de mayoría en su párrafo 78), debía **(2.2a)** devolver la causa al tribunal de instancia para que subsane la omisión.
10. Por tanto, si se aplicara la sentencia 149-IP-2011 a este caso, sería evidente que el tribunal de casación habría incumplido su obligación comunitaria, pues omitió declarar la invalidez de una sentencia y promover la consulta prejudicial a través del tribunal de instancia.
11. Sin embargo, desde una lectura no formalista del Derecho comunitario andino, se debe tener en cuenta la **finalidad** –y no solo la **letra**– de las mencionadas reglas que prescriben y garantizan la consulta prejudicial: la de instituir un sistema de precedentes obligatorios centralizados en la autoridad del Tribunal Andino de Justicia a fin de garantizar la debida y uniforme aplicación del ordenamiento jurídico andino. La madurez de aquel sistema ha llevado a que una gran cantidad de preceptos jurídicos comunitarios ya hayan recibido, incluso reiteradamente, la interpretación autorizada del Tribunal. De manera que los frutos de dicho sistema de precedentes para la seguridad jurídica deben concretarse en su uso eficaz por parte de los jueces nacionales, para lo que sería un estorbo inútil la reiteración ritualista de consultas prejudiciales sobre asuntos trillados.
12. Por eso, en mi opinión, una interpretación razonable de las reglas comunitarias examinadas sería la siguiente: si ya existe una interpretación prejudicial sobre el punto jurídico relevante para la controversia, un tribunal de casación está exento de la obligación de solicitar directamente o disponer al tribunal de instancia que solicite la consulta prejudicial establecida en el artículo 33 del correspondiente Tratado. Por consiguiente, el tribunal está exento de la aplicación de las reglas de la sentencia 149-IP-2011, que operativizan el cumplimiento de esa obligación cuando se trata de un tribunal extraordinario como el de casación.
13. Justamente, en extendida jurisprudencia reciente, el Tribunal Andino ha reconocido esta interpretación dentro de la llamada doctrina del “acto aclarado”:

En este sentido, una interpretación teleológica del segundo párrafo del artículo 33 de Creación del Tribunal y del artículo 123 de su Estatuto lleva a considerar necesariamente que la obligación de efectuar la solicitud de interpretación prejudicial pierde su objeto o fundamento cuando el TJCA ya ha emitido con anterioridad una o más interpretaciones prejudiciales, publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, en las que ya se ha definido y explicado el objeto, contenido y alcance de una determinada norma andina que debe aplicar

un juez nacional para resolver la controversia específica en un proceso jurisdiccional interno sometido a su resolución.³

14. Por consiguiente, en la anterior hipótesis (2) –la referida a un cargo casacional relativo a una norma comunitaria andina que no consista en la falta de consulta prejudicial por parte del juez de instancia–, un tribunal de casación ecuatoriano está exento de (2.1) declarar la nulidad del proceso y, según lo que disponga el derecho nacional, (2.2a) devolver al inferior para que lo haga o (2.2b) pedir él mismo dicha interpretación, siempre que hubiera un “acto aclarado” aplicable a la resolución del cargo. En tal hipótesis, el tribunal tendría que resolver el cargo de casación aplicando directamente el Derecho comunitario con fidelidad a lo ya interpretado por el Tribunal Andino en sus precedentes.
15. Ciertamente, el voto de mayoría (párrs. 64 y siguientes) se refiere a la doctrina del “acto aclarado”, sin embargo, no entra a explorar si en el presente caso debía o no aplicarse tal doctrina. Al parecer, porque estipula que la obligación del artículo 33 del Tratado correspondiente solo se exceptúa por la vía del “acto aclarado” si el tribunal de casación lo invoca “de manera expresa y motivada”, aunque no dice nada de si esto ocurrió en el caso concreto. Sobre esto, caben las siguientes consideraciones:
 - 15.1. Esa estipulación del voto de mayoría se fundamenta en unos “lineamientos de carácter orientativo” (la llamada “regla de los cuatro pasos”) dados por el Tribunal Andino en una “nota informativa”, aprobada mediante un Acuerdo del Tribunal “con el propósito de facilitar el análisis que deben efectuar los jueces nacionales dentro de casa proceso”.⁴ Es decir, el voto de mayoría se basa en algo que apenas podría considerarse *soft law*.
 - 15.2. Incluso si fuera jurídicamente exigible la invocación “expresa y motivada” del “acto aclarado”, su eventual ausencia en el caso concreto (cosa que dicho voto no entra a verificar) no implica que no se haya dado **la condición** establecida –esa sí– en la jurisprudencia del Tribunal Andino para aplicar el “acto aclarado” y, por tanto, para exceptuar la obligación del artículo 33 del Tratado: el que haya preexistido una interpretación prejudicial sobre el punto controvertido. Si se motivó o no acerca del cumplimiento de tal condición, podría traer alguna consecuencia procesal para la sentencia impugnada, pero es irrelevante para determinar si la condición


³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencia 391-IP-2022, 13 de marzo de 2023, párr. 29.

⁴ Acuerdo 06-2023-TJCA, que aprobó la Nota informativa del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina sobre Guía para la aplicación del criterio jurídico interpretativo del acto aclarado en las solicitudes de interpretación prejudicial.

efectivamente se ha producido y, por tanto, si la indicada obligación debe ser exceptuada.

- 15.3.** Lo que sí contaba en el caso concreto, donde no se examinaba la motivación del fallo impugnado, era si el tribunal de casación resolvió sobre la supuesta errónea interpretación del artículo 41 de la Resolución 1684 de la Comunidad Andina de Naciones, ajustándose a las interpretaciones prejudiciales previas del Tribunal Andino, y solo si la respuesta era negativa, sea porque no había tales interpretaciones, sea porque se las contrarió, cabía concluir que se vulneró el artículo 33 del Tratado y también, por tanto, el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (artículo 76.1 de la Constitución). De no haber sido así, dichas violaciones no podían reprocharse al tribunal de casación.
- 15.4.** Sin embargo, el voto de mayoría no realiza razonamiento alguno sobre por qué no era aplicable al caso concreto la referida doctrina del “acto aclarado”. Este camino de solución quedó sin explorar.
- 16.** En síntesis, discrepo con el voto de mayoría en la desestimación de la demanda con base en la sentencia 149-IP-2011 del Tribunal Andino de Justicia, pues su sola aplicación debía conducir, más bien, a establecer que el tribunal de casación incumplió su obligación jurídica de solicitar una interpretación prejudicial (debió devolver el caso a la instancia para que el juez de ella realice tal solicitud). Sin embargo, cabía la posibilidad de que el tribunal estuviera exento de dicha obligación en virtud de la doctrina comunitaria del “acto aclarado”, siempre que el punto normativo relevante para la controversia concreta ya hubiese sido interpretado prejudicialmente. Sin embargo, el voto de mayoría dejó esto sin examinar.
- 17.** Por las razones expuestas, formulo el presente voto salvado.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO



Firmado
digitalmente por
ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 3197-21-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de febrero de 2026, a las 19:42; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

319721EP-8b8d1

**Caso 3197-21-EP**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado el día jueves cinco de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 3118-22-EP/26
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 05 de febrero de 2026

CASO 3118-22-EP

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

SENTENCIA 3118-22-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia emitida por la Sala Provincial de Pichincha dentro de una acción de protección, al constatar que los jueces provinciales motivaron de manera suficiente su decisión de declarar la improcedencia de la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de mayo de 2022, Gabriela Vivanco Salvador por sus propios derechos y los que representa como única accionista de la compañía *GVS Holdings Corporation* (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Unidad de Gestión y Regularización e Inmobiliar (“**entidades accionadas**”), alegando la vulneración de derechos a la propiedad, seguridad jurídica, debido proceso, así como la garantía de motivación. Esto debido a que se alega que la extinta Agencia de Garantía de Depósito (“**AGD**”) confiscó el bien inmueble con cédula catastral 100406-20-002 de *GVS Holdings Corporation* mediante la resolución AGD-UIO-GG-2009-224.¹ Como pretensión solicitó que se deje sin efecto el artículo 2 de la resolución impugnada, se ordene la devolución del inmueble y se disponga medidas de no repetición y de reparación económica.

¹ El proceso fue signado con el número 17572-2022-00142. Dentro de la acción de protección, la accionante argumentó que el 30 de octubre de 2006 constituyó la sociedad *GVS Holdings Corporation* al amparo de las leyes panameñas fungiendo como única accionista. Posteriormente, el 28 de abril de 2007 la sociedad *GVS Holdings Corporation* adquirió una casa en el sector de Guápulo. Sin embargo, la AGD mediante la resolución AGD-GG-2008-077 ordenó la incautación general del Banco de Préstamos y de los bienes de sus exadministradores, incluyendo la incautación indirecta de la propiedad en cuestión. Asimismo, mediante oficio AGD-UIO-SG-2008-783, la AGD informó la incautación de los paquetes accionarios de *GVS Holdings Corporation* por una presunta vinculación entre el diario La Hora, en el cual la accionante era vicepresidenta editorial, y Filanbanco. El 22 de septiembre de 2009, la AGD a través de la resolución AGD-UIO-GG-2009-137 habría reconocido que la accionante es la propietaria del 100% de acciones de la compañía *GVS Holdings Corporation* y que tanto la accionante como su compañía no han tenido vinculación alguna con ex accionistas o administradores de instituciones financieras. Por lo que, el 24 de septiembre de 2009, la AGD por medio de la resolución AGD-UIO-GG-2009-137 desincautó las acciones y bienes de *GVS Holdings Corporation*. No obstante, el 29 de diciembre de 2009 la AGD a través de la resolución AGD-UIO-GG-2009-224 levantó la incautación del bien inmueble en cuestión, pero a su vez confiscó el mismo. Siendo así, la accionante impugnó este último acto aduciendo que vulneró sus derechos constitucionales al haber confiscado el inmueble pese a que no había razón jurídica para el efecto, pues no tenía ninguna relación con la banca cerrada, orden de incautación ni estaba vinculada a procedimientos coactivos.

2. El 20 de julio de 2022, la Unidad Judicial Segunda de Violencia contra la Mujer y la Familia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó la acción de protección, dejó sin efecto el artículo 2 de la Resolución AGD-UIO-GG-2009-224 de 29 de diciembre de 2009 y ordenó la inmediata devolución del inmueble al considerar que la AGD vulneró los derechos constitucionales de la accionante a la propiedad, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la garantía de la motivación.² En contra de esta decisión, la accionante³ y las entidades accionadas presentaron recurso de apelación.
3. El 02 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó los recursos de apelación planteados por las entidades accionadas y rechazó el recurso de apelación interpuesto por la accionante. En consecuencia, revocó la sentencia subida en grado y declaró la improcedencia de la acción de protección. Respecto de esta decisión, la accionante solicitó recurso de aclaración y ampliación, el cual fue negado mediante auto de 23 de septiembre de 2022, notificado el 26 de septiembre del mismo año.
4. El 25 de octubre de 2022, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 02 de septiembre de 2022 emitida por la Sala Provincial (“**sentencia impugnada**”).
5. El 16 de febrero de 2023, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por los exjueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la acción planteada y requirió a la Sala Provincial que presente su informe de descargo.
6. El 06 de abril de 2023, Patricio Ricardo Vaca Nieto y María Patlova Guerra Guerra, en calidad de jueces de la Sala Provincial, presentaron el informe de descargo.
7. El 13 de junio de 2023, la accionante solicitó que se convoque a audiencia y el 17 de abril de 2024, requirió la priorización de la causa.
8. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge

² La Unidad Judicial Segunda de Violencia contra la Mujer y la Familia argumentó que la AGD se apropió de un bien inmueble sin que existiera un procedimiento administrativo o de otra índole en contra de *GVS Holdings Corporations*, por lo que se vulneró el derecho a la propiedad y a la seguridad jurídica. Asimismo, refirió que se vulneró el derecho al debido proceso porque la AGD le privó a la accionante del derecho a la propiedad sin permitirle ejercer el derecho a la defensa, ya que no fue notificado. Por último, indicó que la resolución impugnada carecía de motivación.

³ Este recurso de apelación se fundamentó en la falta de determinación de reparación económica.

Benavides Ordóñez, quien, en atención al orden cronológico, avocó conocimiento el 25 de julio de 2025.

9. El 29 de julio de 2025, la accionante insistió en su pedido de convocatoria a audiencia.
10. El 04 de agosto de 2025, la Unidad de Gestión y Regulación presentó un escrito solicitando que se desestime la presente acción extraordinaria de protección.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Parte accionante

12. La accionante considera que la sentencia impugnada ha violado sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75), a la defensa (art. 76.7. h), a la seguridad jurídica (art. 82) y al debido proceso en la garantía de obtener decisiones motivadas (art. 76.7.1). A continuación, se desarrollan los argumentos esgrimidos en la demanda.
13. Luego de narrar los hechos de origen de la acción de protección, la accionante refiere que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de obtención de respuestas motivadas. Al respecto, menciona que la Sala Provincial “no se pronunció sobre el fondo de la vulneración de derechos alegada, principalmente sobre el derecho al debido proceso, en base al argumento de que se trataba de asuntos que estaban fuera de la esfera constitucional”. Asimismo, indica que la alegada vulneración se verifica en el “considerando cuarto apartado 4.2. de la sentencia impugnada, donde el Tribunal *Ad quem* no analiza la alegación a la vulneración al debido proceso bajo la consigna de que era un tema de mera legalidad, al mediar un supuesto juicio coactivo”. Con relación a dicho considerando, aduce que la Sala Provincial argumentó que el asunto se debía resolver en la vía ordinaria, imponiéndole un obstáculo irrazonable para activar la vía constitucional. Por las consideraciones expuestas, la accionante estima que no obtuvo un pronunciamiento de fondo de sus alegaciones, lo cual vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de contar con respuestas motivadas.

14. En cuanto al derecho a la defensa, cita la sentencia 1266-16-EP/21 para argumentar que la falta de valoración de los medios de prueba constituye una vulneración a este derecho. Además, expone que una de las garantías del derecho a la defensa es la de presentar y contradecir las pruebas, lo que conlleva la obligación de los órganos jurisdiccionales de valorar la prueba aportada por las partes. A criterio de la accionante, la Sala Provincial no habría emitido un “pronunciamiento motivado respecto a la prueba [...] ya sea para valorarla de manera positiva o negativa”. En ese sentido, la accionante enumera los elementos probatorios que aportó en el proceso y respecto a los cuales la Sala Provincial no se habría pronunciado de manera motivada. Para la accionante, esta omisión judicial se refleja en el considerando cuarto de la sentencia impugnada, en el cual consta la falta de pronunciamiento motivado de las pruebas aportadas y la vulneración de su derecho a la defensa.
15. Por otra parte, la accionante refiere que la sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación porque contiene un vicio de incongruencia frente a las partes por acción. Al respecto, menciona que la Sala Provincial se refirió a sus argumentos relevantes mediante tergiversaciones, sin responderlos de forma efectiva. Estos argumentos habrían versado sobre la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la propiedad y a obtener decisiones motivadas.
16. En ese sentido, expone que la Sala Provincial respondió su argumento sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad de manera incoherente y contradictoria. Con relación a ello, asevera que su cargo se centró en que la AGD a través de la Resolución AGD-UIO-GG-2009-137 dejó sin efecto la incautación a la sociedad *GVS Holdings Corporations* porque no tenía relación con el Banco de Préstamos ni con Filanbanco, por lo que no podía mantener incautado su bien inmueble. Asimismo, que el Banco Central y la Superintendencia de Bancos emitieron una serie de certificados en los que se detallaba que ni ella ni su empresa estaban vinculadas con la banca cerrada. Sin embargo, la Sala Provincial habría contestado con contradicciones, ya que en el considerando quinto señaló que “Gabriela Salvador no pudo justificar la propiedad del inmueble que pertenece a *GVS Holdings Corporations*” y en el considerando sexto que “se ha llegado [a] establecer que *GVS HOLDINGS CORPORATION* es propiedad de Gabriela Vivanco Salvador, quien presenta toda la documentación que prueba el origen lícito de los recursos con los que cuenta dicha empresa”. Además, habría tergiversado los argumentos porque su pronunciamiento se dirigió a determinar “si el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica era o no constitucional, situación que jamás fue alegada por la accionante” y que se constata en el considerando cuarto de la sentencia impugnada.
17. Asimismo, refiere que la Sala Provincial no se pronunció sobre la alegada vulneración de la garantía de la motivación del acto impugnado, la cual consistía en que la

resolución AGD-UIO-GG-2009-137 padecía de contradicciones. No obstante, en el numeral 4.2. de la sentencia impugnada se habría respondido este argumento indicando que la alegación de la accionante se limitó a indicar de manera general que el “acto impugnado estaba inmotivado”.

18. Por otro lado, la accionante aduce que la Sala Provincial vulneró su derecho a la seguridad jurídica al inobservar los siguientes precedentes: 151-14-SEP-CC, 129-13-SEP-CC y 130-13-SEP-CC. En dichas sentencias, la accionante indica que la Corte Constitucional señaló “expresamente que la acción de protección es el mecanismo idóneo para cuestionar violaciones de derechos que deriven o emerjan de un proceso coactivo”. De modo que, “[e]stos precedentes jurisprudenciales eran aplicables al caso, al discutirse sobre vulneraciones de derechos emergidas a propósito de un juicio coactivo iniciado por la entonces AGD”. Sin embargo, a criterio de la accionante estas reglas jurisprudenciales fueron inobservadas por la Sala Provincial “al señalar que NO cabía la acción de protección al tratarse de un juicio coactivo, pues para ello existe la vía ordinaria”. Así, este pronunciamiento que consta en el considerando cuarto de la sentencia impugnada impondría un “obstáculo insalvable a la accionante para que pueda acceder a la justicia constitucional”.
19. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia emitida el 02 de septiembre de 2022.

3.2. Sala Provincial

20. Patricio Ricardo Vaca Nieto y María Patlova de los Ángeles Guerra Guerra, en calidad de jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su informe de descargo señalan que la accionante no determinó con precisión cuál fue la actuación violatoria de derechos. Al contrario, refieren que la sentencia impugnada “se encuentra debidamente motivada” ya que contiene un análisis profundo del artículo 2 de la resolución AGD-UIO-GG-2009- 224, la cual no ha sido declarada inconstitucional. Asimismo, aducen que la incautación del bien inmueble se dio en “estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, que igualmente no ha sido declarado inconstitucional”. Por estas razones, los jueces de la Sala Provincial exponen que la acción de protección se refería a normas de carácter inconstitucional y se encontraba dentro de la esfera de lo legal mas no de lo constitucional.
21. Por otra parte, los jueces de la Sala Provincial explican las razones por las cuales en un acápite de la sentencia impugnada señalaron que la decisión del juez *A quo* era inejecutable. Al respecto, argumentan que el juez *A quo* no consideró que el inmueble

en cuestión fue transferido a la “UGEDEP” según escritura de 08 de noviembre de 2011 y que el 09 de octubre de 2014 fue dado en donación a favor de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. De modo que no era posible realizar la devolución del inmueble ya que existen títulos de propiedad posteriores y la escritura de donación no ha sido declarada nula. En virtud de ello, exponen que la sentencia impugnada no podía soslayar un título de propiedad legalmente emitido, ni dejar sin efecto una escritura pública, pues eso le corresponde a la justicia ordinaria.

22. Asimismo, aducen que la accionante en su demanda “no desarrolla una justificación jurídica que establezca cómo los jueces de forma directa e inmediata, en el ejercicio de sus funciones, vulneraron los derechos constitucionales invocados”. Al contrario, refieren que “la demanda se limita a describir el contenido esencial y el alcance de varios derechos constitucionales sin especificar la forma o naturaleza de esas vulneraciones en el caso en concreto”. De igual manera, señalan que la demanda se centra en expresar su desacuerdo con la decisión.
23. Con base en los argumentos expuestos, los jueces accionados solicitan que se inadmita a trámite la acción extraordinaria de protección al incumplir con el numeral 1 del art. 62 de la LOGJCC e incurrir en las causales de inadmisión 3 y 5 del art. 62 del mismo cuerpo legal.

3.3. Unidad de Gestión y Regularización (legitimado pasivo en el proceso de origen)

24. En escrito de 04 de agosto de 2025, la Unidad de Gestión y Regularización alega que la incautación del bien inmueble se dio en aplicación del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área Tributario y Financiera (“LRMETF”) y del artículo 74 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (“LGISF”). Así pues, según el artículo 74 de la LGISF se “consideraba vinculadas a personas jurídicas controladas por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad de los administradores financieros” y “Gabriela Vivanco Salvador era esposa de José David Peñafiel Minton, a su vez hijo de Alejandro Peñafiel Salgado”. Por otra parte, la aplicación del artículo 29 de la LRMETF se justifica porque “Alejandro Peñafiel fue condenado por el delito de abuso de confianza por la Corte Suprema. Este abuso de confianza se originó en el aumento ficticio de capital del Banco de Préstamos”.
25. También señala que la figura de la incautación dispuesta por la AGD se creó para recuperar los activos desviados por los responsables de la quiebra fraudulenta de instituciones financieras durante la crisis bancaria de fines del siglo XX. De modo que resultaba aplicable para “bienes cuya titularidad real estuviera en entredicho”. Bajo

este contexto, mediante escritura de compraventa de 12 de diciembre de 2007, los cónyuges José David Peñafiel Minton y Gabriela Vivanco Salvador “vendieron el bien de la calle Rafael León Larrea a GVS Holdings Corporation representada por RECON SA, y a su vez ésta representada por Clemente José Vivanco Salvador. El precio convenido fue de USD 159.816,80; que se pagó en efectivo y al contado”. Por su parte, la compañía *GVS Holdings Corporation* fue constituida en Panamá en 2006 y su “incorporación fue canalizada mediante los servicios de Mossack Fonseca, bufete que de público conocimiento ha sido implicado en la creación de miles de sociedades de papel a nivel mundial, utilizadas para eludir controles regulatorios”. De modo que *GVS Holdings Corporation* habría sido utilizada para adquirir la casa de Guápulo en diciembre de 2007, un año después de su constitución. En consecuencia, “la compañía GVS no podría desligarse del entramado societario empleado por Alejandro Peñafiel”.

26. En virtud de lo expuesto, indica que la resolución AGD-UIO-GG-2009-224 “no constituye un acto arbitrario, sino una respuesta legítima y proporcional del Estado para salvaguardar el interés público y restaurar los daños ocasionados por el colapso del sistema financiero”. Aquello debido a que Gabriela Vivanco si estaba relacionada con el Banco de Préstamos e incluso, a fin de que opere el artículo 29 de la LRMETF bastaba con la “presunción de que esos bienes eran, en realidad, bienes de los ex administradores y accionistas de las IFIS extintas”. Además, para proceder con la incautación se habría aplicado el Instructivo de procedimientos para la determinación del origen ilícito y real propiedad de bienes incautados por la AGD (“*instructivo*”) publicado en el Registro Oficial 393 del 31 de julio de 2008. Así pues, se habrían seguido los “procedimientos establecidos en normas previas, claras y públicas, contenidas en el Instructivo referido”. Por lo que la carga de la prueba sobre la real propiedad le correspondía al administrado debido a la dificultad estatal de rastrear activos que han sido ocultados o desviados a través de estructuras societarias constituidas en paraísos fiscales.
27. Finalmente, refiere que Gabriela Vivanco “interpuso un reclamo administrativo el 22 de diciembre de 2008, que fue resuelto mediante la Resolución no. AGD-UIO-GG-2009-224”. En la misma se concluyó que:

[...] la peticionaria no había adjuntado “documentación de sustento que genere certeza o garantice el origen lícito y real propiedad de dicho inmueble, y que a pesar de haberse solicitado en varias oportunidades y de diferentes maneras que se adjunte un certificado del Registro de la Propiedad que demuestre la real propiedad del inmueble en mención, no se lo ha adjuntado, y se pretende demostrar la propiedad a través de un certificado catastral que no constituye ninguna prueba contundente” y en general, que no se desvirtuó la presunción de que el bien en mención fuera de real propiedad de los administradores de una IFI extinta.

4. Planteamiento del problema jurídico

28. Como ha señalado esta Corte, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que esta dirige en contra de la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho constitucional.⁴
29. En ese sentido, la última valoración respecto al contenido de los cargos planteados en una acción extraordinaria de protección debe realizarse en la etapa de sustanciación.⁵ Por lo que, a pesar de que en el auto de admisión se haya considerado que los cargos cumplían con los requisitos formales de admisibilidad, el examen profundo y detenido de estos se los realiza en la presente etapa, de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.⁶
30. Por tanto, si en la etapa de sustanciación no se identifica un argumento mínimamente completo, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para ofrecer una respuesta a los accionantes. Sin embargo, si después de haber efectuado dicho esfuerzo, no se advierte un argumento claro y completo, la Corte se encuentra impedida de pronunciarse al respecto.⁷ Bajo estas consideraciones, a continuación, se analizarán los argumentos vertidos por la accionante.
31. El cargo contenido en el párrafo 13 *supra* se refiere a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de obtención de respuestas motivadas porque los jueces accionados no se habrían pronunciado sobre la vulneración del derecho al debido proceso argumentando que se trataba de asuntos de mera legalidad y que mediaba un juicio coactivo. Al respecto, esta Corte en anteriores ocasiones ha precisado que “[...] cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”.⁸ Así pues, dado que en el presente caso el cargo se relaciona con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de obtención de una respuesta motivada, el problema jurídico se formulará con base en la correspondiente garantía del debido proceso, es decir, la garantía de motivación, y no en relación al derecho a la tutela judicial efectiva.

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ CCE, sentencia 2632-22-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 19.

⁶ CCE, sentencias 1494-22-EP/25, 31 de julio de 2025, párr. 23; 936-21-EP/25, 8 de mayo de 2025, párr. 20; 1318-21-EP/25, 1 de mayo de 2025, párr. 17; 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16.

⁷ CCE, sentencias 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16; 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁸ CCE, sentencias 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 122 y 2894-22-EP/25, 16 de octubre de 2025, párr. 11.

32. Por otra parte, en el cargo detallado en el párrafo 14 *supra*, la accionante afirma que se vulneró su derecho a la defensa porque la Sala Provincial no se pronunció de manera motivada sobre las pruebas aportadas. Si bien en la sentencia 1266-16-EP/21 esta Corte analizó un cargo similar a partir de la garantía establecida en el artículo 76.7.h) de la CRE, en el presente caso, la accionante en su demanda precisó que la vulneración del derecho a la defensa se habría dado porque la Sala Provincial no emitió un pronunciamiento motivado sobre las pruebas aportadas, mas no por una ausencia de valoración. En ese sentido, el cargo se refiere a la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de la motivación. Por lo tanto, el mismo será analizado a la luz de esta garantía.
33. Respecto a los cargos expuestos en los párrafos 15, 16 y 17 *supra*, los mismos se concentran en la violación de la garantía de la motivación porque la Sala Provincial no habría respondido los argumentos sobre la vulneración de derechos. En consecuencia, a fin de evitar una reiteración argumentativa, los cargos esgrimidos del párrafo 13 al 17 *supra* se analizarán a partir del siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría respondido los cargos sobre la vulneración de derechos y no se habría pronunciado de manera motivada sobre las pruebas presentadas por la accionante en su demanda de acción de protección?**
34. Finalmente, el cargo expresado en el párrafo 18 *supra* se refiere a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque la Sala Provincial habría inobservado precedentes contenidos en varias sentencias emitidas por esta Corte sobre vulneraciones a derechos constitucionales en juicios coactivos. Sin embargo, la accionante no identificó la regla de precedente de cada una de esas sentencias y tampoco justificó por qué dichas reglas le eran aplicables a su caso particular.⁹ Por tanto, este cargo no puede ser considerado como claro en los términos de la sentencia 1943-15-EP/21.¹⁰

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría respondido los cargos sobre la vulneración de derechos y no se habría pronunciado de manera motivada sobre las**

⁹ CCE, sentencia 2894-22-EP/25, 16 de octubre de 2025, párr. 13.

¹⁰ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párrafo 42: “Al respecto, la Corte considera que, cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.

pruebas presentadas por la accionante en su demanda de acción de protección?

35. El artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE determina que “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”. Al respecto, en la sentencia 1158-17-EP/21, esta Corte señaló que la garantía de la motivación implica que toda decisión del poder público debe contener una fundamentación fáctica y normativa suficiente.¹¹ Por lo que se vulnera esta garantía cuando hay deficiencia motivacional por inexistencia o insuficiencia.¹²
36. La insuficiencia motivacional consiste en que la fundamentación fáctica o jurídica son “relativamente insuficientes porque no llegan a satisfacer el estándar de suficiencia motivacional”.¹³ A su vez, el estándar de suficiencia motivacional tiene un margen de variación que depende de diversas características del caso concreto. Así pues, cuando se trata de garantías jurisdiccionales, este estándar es elevado, por lo que “para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo —en lo fáctico y en lo normativo— en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.¹⁴
37. Sin embargo, “la Corte ha establecido que existen situaciones en las que, antes de abordar el problema jurídico relativo a la existencia de una vulneración de derechos, la autoridad judicial debe resolver previamente el problema de la procedencia de la garantía jurisdiccional”.¹⁵ Por ejemplo, cuando la pretensión de la acción de protección es el cobro de cheques,¹⁶ la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual,¹⁷ la prescripción adquisitiva de dominio,¹⁸ entre otros. Así también, esta Corte ha referido que no es objeto de la acción de protección cuando tras analizar lo que busca el accionante, se encuentra que —de manera implícita— está solicitando que se determine la propiedad de un bien.¹⁹ En consecuencia, si “por la especificidad de la pretensión, resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, no corresponde que la autoridad judicial se cuestione la existencia o no de las vulneraciones alegadas”.²⁰

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹² CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 20.

¹³ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 20.2.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 21.

¹⁵ CCE, sentencia 2894-22-EP/25, 16 de octubre de 2025, párr. 17.

¹⁶ CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 08 de enero de 2020.

¹⁷ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022.

¹⁸ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021.

¹⁹ CCE, sentencia 17-21-EP/25, 30 de enero de 2025, párr.35.

²⁰ CCE, sentencia 2894-22-EP/25, 16 de octubre de 2025, párr. 17

- 38.** Por lo que, en estos supuestos, la Corte ha precisado que el análisis de las acciones debe seguir una secuencia lógica e ineludible: primero, verificar la procedencia de la acción en sede constitucional,²¹ puesto que a los jueces constitucionales al conocer una acción de protección no les corresponde evaluar únicamente la legalidad de actos administrativos;²² segundo, únicamente si esta resulta procedente, analizar la existencia o inexistencia de vulneraciones de derechos; y, de comprobarse la vulneración, determinar las medidas de reparación integral correspondientes.²³ En caso de no realizarse este análisis podría pasar inadvertido que la garantía jurisdiccional incurra en improcedencia desnaturalizante o manifiesta.²⁴ De tal forma que, en este supuesto, la Corte Constitucional debe verificar si el órgano jurisdiccional “conoció una pretensión que corresponde a la esfera constitucional o, por el contrario, si concedió una pretensión específica de la vía contencioso-administrativa”.²⁵ Por tanto, corresponde a este Organismo verificar si el órgano jurisdiccional analizó la existencia o inexistencia de las vulneraciones de derechos alegadas y si, de no haberlo hecho, justificó que la pretensión no correspondía a la vía constitucional.
- 39.** En el presente caso, la accionante alega que la Sala Provincial no respondió sus argumentos relevantes sobre la vulneración de derechos constitucionales y en su lugar, declaró la improcedencia de la acción al considerar que la vía constitucional no era la idónea por tratarse de asuntos de mera legalidad. Asimismo, aduce que la Sala Provincial no se habría pronunciado de manera motivada sobre las pruebas aportadas al proceso. Por su parte, los jueces accionados en su informe de descargo expusieron que la acción de protección se refería a temas infraconstitucionales y que no era posible que opere la devolución del inmueble, ya que ello implicaba anular una escritura pública, por lo que el asunto debía ventilarse en la justicia ordinaria.
- 40.** En ese sentido, tal como se indicó en los párrafos precedentes, “la declaración de improcedencia de la acción —cuando, por la especificidad de la pretensión resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria— excluye cualquier examen sobre la existencia de vulneraciones de derechos”.²⁶ Esta exclusión también incluye la valoración de la prueba sobre las supuestas violaciones de derechos. Pues si es evidente que la pretensión es improcedente y que, por ello, no se requiere analizar la vulneración de derechos, tampoco resulta necesario examinar las pruebas que sustentarían dichas vulneraciones.

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

²² CCE, sentencia 3233-21-EP/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 43. En la sentencia referida, la Corte afirmó que era manifiestamente improcedente impugnar la “legalidad de la resolución expedida por la ANT, en el ámbito de sus competencias, sobre la concesión de rutas y frecuencias de cooperativas de transporte”.

²³ CCE, sentencia 2894-22-EP/25, 16 de octubre de 2025, párr. 21.

²⁴ CCE, sentencia 2632-22-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr.26.

²⁵ *Ibid.*, párr. 27.

²⁶ CCE, sentencia 2894-22-EP/25, 16 de octubre de 2025, párr. 28.

41. No obstante, la declaratoria de improcedencia de la acción debe cumplir con una motivación suficiente. Por lo que, las juezas y jueces constitucionales deben observar el estándar constitucional mínimo de motivación para declarar la improcedencia de una acción. Esto conlleva “enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde”.²⁷
42. Por lo expuesto, corresponde a esta Corte verificar si la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente para la declaratoria de la improcedencia de la acción de protección. La Sala Provincial motivó su decisión de la siguiente manera:
- 42.1. En el acápite de antecedentes citó lo alegado por la accionante en su acción de protección y por las entidades accionadas. Respecto a lo alegado por la accionante, manifestó que, según la demanda, *GVS Holdings Corporation*, cuya única accionista es Gabriela Vivanco, adquirió un bien inmueble en el sector Guápulo con clave catastral 10406-20-002. Este inmueble fue incautado por la AGD mediante la resolución AGD-GG-2008-077. Posteriormente, mediante resolución AGD-UIO-GG-2009-224 se dejó sin efecto la incautación del inmueble en cuestión, sin embargo, el mismo fue confiscado al considerarlo recurso de la AGD en aplicación del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera. En virtud de ello, la accionante alegó la vulneración de sus derechos a la propiedad, seguridad jurídica, debido proceso y motivación, ya que ni ella ni su empresa habrían tenido relación con la banca cerrada ni con alguna institución financiera. Además, como pretensión solicitó que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto el artículo 2 de la resolución AGD-UIO-GG-2009-22, se ordene la devolución de su inmueble y se disponga medidas de no repetición, así como de reparación económica.
- 42.2. Por otra parte, la Sala Provincial resumió lo alegado por las entidades accionadas (Unidad de Gestión y Regularización e Inmobiliar). Sus argumentos consistieron en que no existía prueba sobre la licitud de los fondos para adquirir el inmueble y que el inmueble habría sido dado en donación en el año 2014. De modo que la acción de protección no era la vía adecuada y debía ser rechazada por improcedente.
- 42.3. Posteriormente, la Sala Provincial realizó el análisis del caso. En primer lugar, sostuvo que la resolución impugnada se sustenta en el último inciso del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, el cual no ha sido declarado inconstitucional. Por lo tanto, era

²⁷ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 103

“aplicable dicha normativa porque formaba parte del ordenamiento jurídico, sin que este artículo riña con el artículo 323 de la Constitución”. Esto debido a que la incautación no se dio por la vinculación a la banca cerrada, sino porque la accionante no pudo justificar la obtención de los recursos para adquirir el inmueble, por lo que se aplicó el último inciso del art. 29 de la LRMETF. Razón por la cual, la acción de protección se refería a “normas de carácter infraconstitucional, que abarcan la esfera legal, que de ninguna manera pueden invadir el ámbito constitucional”. Asimismo, la Sala Provincial refirió que el juez A quo no podía dejar sin efecto la resolución de la AGD porque existía la normativa aplicable para tal caso.

- 42.4.** La Sala Provincial también argumentó que la medida de reparación dispuesta por la Unidad Judicial consistía en la devolución del bien inmueble. No obstante, aquello resultaría inejecutable porque el bien inmueble fue transferido a la UGEDEP según escritura celebrada el 08 de noviembre de 2011 e inscrita en el Registro de la Propiedad el 09 de marzo de 2012. Posteriormente, la UGEDEP donó el inmueble a Inmobiliar mediante escritura pública de 15 de julio de 2014 e inscrita el 09 de octubre de 2014. Por ello, indicó que no se puede pretender la devolución del inmueble porque existen títulos de propiedad posteriores al de la sociedad Holdings, siendo actualmente la legítima propietaria Inmobiliar. En consecuencia, al no existir prueba que demuestre que la escritura de donación haya sido declarada nula, una sentencia no puede soslayar un título de propiedad legalmente emitido para dejar sin efecto una escritura pública. Por lo que la vía constitucional no es la idónea, sino que esto le corresponde a la justicia ordinaria.
- 42.5.** Asimismo, expuso que en el certificado de gravámenes de 24 de junio de 2009 consta que la AGD siguió un juicio coactivo a *GVS Holding Corporation* en el cual se dispuso la incautación del inmueble. Así al existir un juicio de coactivas de por medio, la vía constitucional no es la adecuada, idónea ni eficaz.
- 43.** En resumen, la Sala Provincial, considerando lo alegado por las partes procesales y la pretensión de la accionante, concluyó que en la resolución impugnada se aplicó el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera porque la accionante no pudo justificar la obtención de los recursos para adquirir el inmueble; y que el proceso de incautación del mismo se dio mediante un juicio coactivo. De modo que, el asunto versaba sobre temas legales, sin que sea posible dejar sin efecto una resolución que fue tomada con base en la normativa vigente. Por otra parte, también señaló que no era posible que opere la devolución del inmueble, ya que el mismo habría sido donado a Inmobiliar mediante una escritura pública. Por lo que, a través de la vía constitucional, no resultaba factible dejar sin

efecto una escritura pública, en su lugar, aquello le correspondería a la justicia ordinaria.

44. En virtud de lo expuesto, esta Corte observa que la Sala Provincial al declarar la improcedencia de la acción de protección cumplió con el debido estándar de suficiencia motivacional, dado que identificó las pretensiones de la accionante, las cuales consistían principalmente en dejar sin efecto la resolución impugnada y ordenar la devolución del inmueble. Posteriormente, razonó con base a los hechos relevantes por qué la resolución impugnada se refería a temas de mera legalidad y por qué la devolución del bien debía ventilarse en la vía ordinaria. Siendo así, la Sala Provincial explicó porque la acción de protección era improcedente, señalando que la incautación se dio dentro de un juicio coactivo, en el que se aplicó el artículo 29 de la LRMETF porque la accionante no pudo justificar la adquisición del inmueble y que a través de la acción de protección no era factible anular la escritura pública de donación a Inmobiliar.
45. En consecuencia, la sentencia impugnada expuso de manera suficiente por qué la vía constitucional no resultaba adecuada y eficaz para resolver la controversia. Por tanto, esta Corte concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 3118-22-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y publíquese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de febrero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado

Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 3118-22-EP/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado de la sentencia 3118-22-EP/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 05 de febrero de 2026.
2. La sentencia 3118-22-EP/26 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Gabriela Vivanco Salvador (“**Gabriela Vivanco**” o “**accionante**”) en contra de la sentencia emitida el 02 de septiembre de 2022, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”). En concreto, la decisión de mayoría estimó que la Corte Provincial motivó de manera suficiente la improcedencia de la acción de protección de origen. Por ello, no vulneró la garantía de la motivación.
3. No obstante, discrepo de que la sentencia impugnada haya motivado suficientemente la procedencia de la acción de protección. Mi desacuerdo se fundamenta en dos motivos principales. **Primero**, desde mi lectura, **la sentencia impugnada no realizó un análisis de procedencia de la acción de protección; en su lugar, concluyó que no existieron las alegadas vulneraciones de derechos**. Por lo tanto, la afirmación de que la judicatura accionada motivó suficientemente la procedencia de la acción no es acorde a la decisión judicial impugnada. **Segundo**, **el análisis de las alegadas violaciones de derechos adolece de una insuficiencia normativa y**, por lo tanto, a mi juicio, **vulnera la garantía de la motivación**. A continuación, expondré los motivos que fundamentan estas aseveraciones.
4. Con relación al primer punto, la Corte Provincial concluyó que, en el caso concreto, no se vulneraron los derechos constitucionales alegados por la accionante. A su juicio, la Agencia de Garantía de Depósitos (“**AGD**”) aplicó lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera (“**LRMETF**”),¹ pues la accionante no habría justificado la alegada propiedad del

¹ LRMETF, art. 29: “Constituyen recursos de la AGD, los cuales son intangibles e inembargables: La aportación del seis coma cinco por mil anual calculada sobre el promedio de saldos de los depósitos de todas las instituciones financieras; y, la prima por riesgo que determine el Directorio. Los pagos se efectuarán mensualmente; Los depósitos a la vista y a plazo inmovilizados por más de diez años en las instituciones financieras; Las líneas de crédito o cualquier otra fuente de financiamiento que negocie o que administre la Agencia destinados a cubrir el pago de la garantía de depósitos en favor de los depositantes;

inmueble objeto de la controversia. Asimismo, la judicatura consideró que el bien no podía ser restituido porque fue donado a la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. Con base en ello, concluyó que – en el caso concreto – no se vulneraron los derechos de la accionante a la propiedad, a la seguridad jurídica, al debido proceso y la garantía de la motivación.

5. La decisión de mayoría examina si la motivación, relativa a la procedencia de la acción de protección, desarrollada por la Corte Provincial en su sentencia es o no suficiente. Sin embargo, ese presupuesto – la existencia de un análisis de la procedencia – no se desprende de la sentencia impugnada. La Corte Provincial no desarrolló un examen de la procedencia de la acción de protección. En su lugar, resolvió el fondo de las alegadas violaciones de derechos – propiedad, seguridad jurídica, debido proceso y garantía de la motivación–, lo que le permitió concluir que tales vulneraciones no existieron.
6. Por ello, el escrutinio de esta Magistratura no podía partir de la premisa de que existió un análisis de procedencia. De la sentencia impugnada no se desprende tal examen. Sobre este punto, además, la decisión de mayoría parte de que la accionante buscaba que, de manera implícita, se determine la titularidad de un bien inmueble (ver, decisión de mayoría, párrafos 37 y 38), lo que permitiría que el análisis se agote en si la motivación de la procedencia fue o no suficiente. No obstante, no advierte cuál era la pretensión plasmada en la acción de protección de origen y, sobre todo, cuáles fueron las razones que sustentaron las alegadas violaciones de derechos.
7. La accionante no pretendía que se reconozca su derecho de dominio de un bien inmueble. Alegó que la AGD confiscó un bien inmueble, en contravención de la prohibición prevista en el artículo 323 de la Constitución. Este argumento, tal y como lo reconoció este Organismo en la sentencia 2737-19-EP/24,² puede ser ventilado en la vía constitucional. Esta alegación, de ninguna manera equivale a solicitar que se reconozca el derecho de dominio. Por lo que no era posible asumir, sin atender el

Los recursos o donaciones que obtenga la Agencia; Los que provengan de la realización de activos que reciba la Agencia de las instituciones financieras; La renta que genere la inversión de los recursos de la Agencia; y, Los valores recibidos de la entidad en liquidación, en virtud del derecho de subrogación por el pago de la garantía. **En aquellos casos en los que los administradores hayan declarado patrimonios técnicos irreales, hayan alterado las cifras de sus balances, o cobrado tasas de interés sobre interés, garantizarán con su patrimonio personal los depósitos de la institución financiera y la Agencia de Garantía de Depósitos podrá incautar aquellos bienes que son de público conocimiento de propiedad de estos accionistas y transferirlos a un fideicomiso en garantía mientras se prueba su real propiedad,** en cuyo caso pasarán a ser recursos de la Agencia de Garantía de Depósitos, y durante éste período se dispondrá su prohibición de enajenar” (énfasis añadido).

² En la sentencia 2737-19-EP/24, la Corte reconoció que “[...] toda limitación a la propiedad que no se produzca bajo la expropiación, es una confiscación. **La confiscación sí transgrede el derecho constitucional a la propiedad**” (énfasis añadido). CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 56. Este criterio fue reiterado en la sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 30.

contexto del caso concreto, que la demanda pretendía una declaración implícita del derecho de dominio para habilitar un escrutinio sobre la suficiencia motivacional de la procedencia, aunque no se desprenda de la sentencia impugnada.

8. Lo anterior, me lleva al segundo punto de mi desacuerdo. En el análisis de las alegadas vulneraciones de derechos, a mi juicio, existe una insuficiencia normativa. Al examinar la alegada violación del derecho a la propiedad, la Corte Provincial estimó que la confiscación se produjo en función del artículo 29 de la LRMETF. No obstante, la judicatura no justificó su aplicación a los hechos del caso, de tal forma que diera contestación a la alegación de que existió una apropiación arbitraria del inmueble. Por lo tanto, a mi criterio, sí existe una vulneración de la garantía de la motivación.
9. A partir de lo expuesto, considero que: i) la Corte Provincial no examinó la procedencia de la acción de protección; en su lugar analizó si se vulneraron los derechos constitucionales alegados. Por lo tanto, no correspondía plantear un problema jurídico sobre la suficiencia motivacional de la procedencia. Además, ii) la sentencia impugnada vulneró la garantía de la motivación por una insuficiencia normativa.
10. En consecuencia, considero que la Corte Constitucional debía aceptar la acción extraordinaria de protección y efectuar un control de mérito, a efectos de dilucidar si, en el fondo de la causa, existieron o no vulneraciones de derechos constitucionales producto de la alegada confiscación de un bien inmueble.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2026.03.05
14:33:25 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 3118-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 13 de febrero de 2026, a las 13h58; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Karla Andrade Quevedo y Raúl Llasag Fernández**SENTENCIA 3118-22-EP/26****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Raúl Llasag Fernández**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional formulamos el presente voto salvado al discrepar con la decisión de mayoría de desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por Gabriela Vivanco Salvador, por sus propios derechos y los que representa como única accionista de la compañía GVS Holdings Corporation (“**accionante**”).
2. A nuestro criterio, la sentencia impugnada no se encuentra suficientemente motivada. La Sala Provincial no realizó un verdadero análisis sobre los cargos planteados en la acción de protección y estableció –superficialmente– que existió una incautación amparada en la ley y que la accionante debió acudir a la vía ordinaria porque sus pretensiones requerían de un análisis de legalidad. De modo que, tal como reconoce la propia sentencia de mayoría, la Sala Provincial se limitó a determinar una supuesta improcedencia de la vía constitucional.
3. La sentencia de mayoría citó, en su análisis, el criterio jurisprudencial según el cual se puede declarar la improcedencia de la acción sin realizar un análisis de vulneración de derechos cuando, por la especificidad de la pretensión, resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria. Con base en este criterio, la sentencia de mayoría avaló la decisión de la Sala Provincial de no pronunciarse sobre la vulneración de derechos y concluyó que su sentencia estaba suficientemente motivada.¹
4. Sin embargo, en su acción de protección, la accionante alegó de forma clara la existencia de una vulneración a sus derechos a la propiedad en la garantía de la prohibición de confiscación, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la motivación. Argumentó que la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN no más impunidad habría confiscado un bien de propiedad de la compañía de la que era la única accionista, al apropiarse del mismo sin fundamento jurídico.

¹ En el caso concreto, la accionante solicitó, en lo principal, que se ordene la devolución del inmueble confiscado.

5. La Corte Constitucional ha reconocido, en su jurisprudencia, que ese tipo de alegaciones pueden ser resueltas en sede constitucional. Esto, en tanto el derecho a la propiedad no solo tiene una dimensión legal, sino una dimensión constitucional —en la cual están inmersos los casos de confiscación— cuyas vulneraciones pueden ser tuteladas a través de una garantía jurisdiccional.²

6. Así, la Corte Constitucional ha establecido que:

Aunque parecería que la propiedad es una institución particular del derecho civil, también tiene una dimensión constitucional. [...] **La confiscación sí transgrede el derecho constitucional a la propiedad.** La jurisprudencia constitucional ha abordado casos de confiscación en supuestos de destrucción, expropiación indirecta, o afectación.^[3] [...] Sin perjuicio de que los casos anteriores son solo ejemplos e independientemente de la terminología, la consecuencia es la misma: cualquier intervención en la propiedad privada por parte del Estado que no sea una expropiación atenta a derechos constitucionales. Los tres supuestos del párrafo 57 entran dentro de la esfera de la última oración del artículo 323 de la Constitución, esto es, una confiscación. **Por lo mismo, afectan derechos constitucionales.** [...] Por otro lado, los derechos derivados de la propiedad que sean distintos a la no confiscación o al derecho al acceso de la propiedad (párrafo 54), por lo general, son propios de la justicia ordinaria (énfasis añadido).⁴

7. Asimismo, ha declarado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación cuando los jueces que resuelven garantías jurisdiccionales omiten pronunciarse sobre alegaciones que están vinculadas a la prohibición de confiscación. Por ejemplo, ha concluido que:

[...] **la sentencia impugnada no se encuentra motivada, dado que los jueces de la Sala simplemente consideraron que la vía constitucional no era la pertinente para tutelar el derecho a la propiedad** alegado por los accionantes, sin realizar el análisis constitucional correspondiente, es decir, los jueces simplemente determinaron que la vía no era la adecuada, **sin analizar el argumento de la confiscación** y determinar si correspondía o no a la dimensión constitucional del derecho a la propiedad (énfasis añadido).⁵

8. En la misma línea, esta Magistratura ha determinado que existe una vulneración de la garantía de la motivación cuando no existe una respuesta sobre la alegación de confiscación e inclusive ha decidido resolver el mérito del proceso de origen, con el

² CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95-99.

³ Estos supuestos han sido objeto de análisis en las sentencias 146-14-SEP-CC, 211-18-SEP-CC y 176-14-EP/19. Además, la Corte Constitucional ha determinado que existe confiscación en casos de comiso de bienes de terceros. Por ejemplo, en las sentencias 223-21-EP/21, 1525-17-EP/22 y 2220-17-EP/22 la Corte señaló que, conforme a la jurisprudencia constitucional, “el comiso de bienes de propiedad de terceros ajenos a un proceso penal constituye una ‘práctica confiscatoria’ y una clara vulneración al derecho a la propiedad”.

⁴ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párrs. 52-60.

⁵ CCE, sentencia 210-14-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 27.

siguiente razonamiento:

[...] en ningún momento la Sala Penal resolvió el problema jurídico planteado por los accionantes, el cual se relacionaba con la presunta vulneración al derecho a la propiedad por [...] Confiscación del predio de propiedad privada [...]. Con relación al caso en cuestión, se verifica prima facie que los hechos que dieron origen a la acción de protección planteada podrían constituir una vulneración de derechos ya que los accionantes alegaron en su acción de protección, que su derecho a la propiedad había sido vulnerado por parte del GAD de Manta al presuntamente confiscar un predio [...] de comprobarse esta situación, nos encontraríamos frente a una **confiscación, figura que constitucionalmente se encuentra prohibida y que genera justamente que la causa sea abordada desde el ámbito constitucional**. [...] el hecho de no haber empleado los mecanismos correspondientes para la declaratoria de utilidad pública y posterior procedimiento expropiatorio, generó que **el bien inmueble de los accionantes haya sido confiscado; y por ende se haya vulnerado el derecho a la propiedad en la esfera constitucional de los accionantes** (énfasis añadido).⁶

9. Es así que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en diversas sentencias, consideramos que las alegaciones relativas a la confiscación de un bien son parte de la dimensión constitucional del derecho a la propiedad y, por ende, pueden y deben ser tuteladas en la vía constitucional. En el caso de la accionante, es claro que su demanda no estaba fundamentada en la dimensión legal del derecho sino, estrictamente, en su dimensión constitucional ante el presunto quebrantamiento de la prohibición constitucional de confiscación. Por este motivo, la Sala Provincial estaba obligada a resolver sobre la vulneración de derechos que fueron invocados por la accionante, lo cual no ocurrió en este caso.
10. En este sentido, consideramos que la Sala sí vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, al incumplir el estándar de suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales que obliga a las autoridades judiciales a realizar un análisis para verificar la existencia, o no, de la vulneración de los derechos constitucionales que acusa la parte accionante.
11. Incluso, consideramos que se cumplen los requisitos previstos en la sentencia 176-14-EP/19 para examinar el fondo de las pretensiones de la acción de protección de origen; por lo que, la Corte no solo que debió aceptar la acción, sino que debió avanzar y realizar el análisis de mérito del caso, a fin de resolver sobre las vulneraciones a derechos alegadas en el proceso de origen.
12. En consecuencia, por las razones expuestas, nos apartamos del análisis y decisión de mayoría y estimamos que la acción debió ser aceptada por existir una vulneración al

⁶ CCE, sentencia 245-15-EP/22, 27 de enero de 2022, párrs.52, 73 y 80.

derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y que la presunta vulneración de derechos constitucionales debió ser tutelada a través del análisis de mérito.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAUL
LLASAG
FERNANDEZ

Firmado digitalmente
por RAUL LLASAG
FERNANDEZ
Fecha: 2026.03.05
17:54:45 -05'00'

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 3118-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 23 de febrero de 2026, a las 11h28; y procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

311822EP-8b912

**Caso 3118-22-EP**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. Los votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Karla Andrade Quevedo y Raúl Llasag Fernández el día jueves cinco de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.-

Lo certifico.-

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NGA/FMA

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.