

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

## CASO 2012-22-EP

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

#### SENTENCIA 2012-22-EP/25

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada en el marco de una acción de protección, pues se verifica que los jueces provinciales vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque trataron pretensiones manifiestamente improcedentes en el marco de una acción de protección, ya que se la utilizó para declarar el derecho a la restitución en dinero de la diferencia de hectareaje de un inmueble rematado y adjudicado a favor de la cooperativa actora de la garantía de origen. En esta sentencia, la Corte Constitucional también señala que la cesión de derechos litigiosos no es una figura prevista para las garantías jurisdiccionales, puesto que los derechos constitucionales, cuya protección se busca a través de ellas, no son transigibles y, por lo tanto, no son susceptibles de ser cedidos o trasladados a una persona distinta de quien alegue ser la víctima de una vulneración de derechos constitucionales, ya que la reparación integral no tiene un fin pecuniario sino solamente la restitución del ejercicio de un derecho constitucional.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 19 de julio de 2021, el señor Carlos Miguel Andrade Sellán, en su calidad de gerente general de la Cooperativa de Producción y Comercialización La Clementina, Trabajadores Propietarios “COOPROCLEM” (**“demandante”** o **“cooperativa accionante”**) presentó una acción de protección<sup>1</sup> en contra del Servicio de Rentas

<sup>1</sup> Causa 09201-2021-02528. En su demanda, COOPROCLEM señaló que participó en el remate público efectuado por el Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, dentro del proceso coactivo No. RLS-03855-2012, donde su postura fue la ganadora. Por consiguiente, señaló que, mediante providencia No. RLS-COAPGCC-13-02971 de 20 de diciembre de 2013, se adjudicó a favor de COOPROCLEM tres lotes de terreno de la hacienda La Clementina y se realizó la transferencia de dominio. Señaló que, en los meses de julio y agosto del año 2015, la Unidad Ejecutora del Ministerio de Agricultura y Pesca, llevó a cabo el programa SIGTIERRAS (SINAT), como un sistema integrado de administración eficiente de la tierra, dentro del cual se realizó el levantamiento planimétrico de la hacienda La Clementina, que fue registrado en la Dirección Técnica de Geomática, Avalúos y Catastros del Municipio de Babahoyo. Posteriormente, mediante comunicado emitido el 26 de julio de 2016, suscrito por Diana Cedeño, en calidad de Directora Técnica de Avalúos y Catastros del Municipio de Babahoyo, se establecieron diferencias entre los Certificados de Avalúos y Catastros y el Levantamiento Planimétrico otorgado por SIGTIERRAS, en cuanto a las hectáreas de los lotes adjudicados. Asimismo, agregó que la empresa AGROMAPS realizó el servicio de levantamiento en el que constató que existe un faltante de 981,73 hectáreas. En razón de lo mencionado, COOPROCLEM contrató un topógrafo para que realice un plano en el que registre los linderos; quien concluyó que el faltante total es de 990,12 hectáreas. Adicionalmente, sostuvo que también existen equipos que se encontraban dentro del listado del acta de entrega-recepción de 26 de diciembre de 2013, y que no fueron recibidos en su totalidad. Para el efecto, se realizó un peritaje de avalúo de los bienes

Internas (“SRI”) y de la Procuraduría General del Estado (“PGE”). En su demanda, impugnó el oficio 1090012018OCA002474 (“acto impugnado”) expedido el 16 de marzo de 2018,<sup>2</sup> por considerar que se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la propiedad, y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva.

2. En sentencia de 02 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad Judicial”), negó la acción de protección por improcedente, al considerar que el oficio impugnado era susceptible de ser impugnado en la vía judicial ordinaria y, por lo tanto, la vía constitucional no era la adecuada para atender su pretensión. Contra esta decisión, el SRI interpuso recurso de aclaración, que fue negado por extemporáneo mediante providencia de 23 de septiembre de 2021. Por su parte, la demandante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante escrito presentado el 17 de enero de 2022, el señor Carlos Miguel Andrade Sellán, en calidad de gerente general de la demandante, indicó que, mediante escritura pública de 14 de enero de 2022, cedió sus derechos litigiosos a la compañía Koval Management Kovmanag S.A. (“KOVMANAG”), respecto de la acción de protección 09201-2021-02528.
4. El 20 de enero de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“Corte Provincial”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primer nivel, declaró la vulneración de los derechos a la propiedad, al

---

de la hacienda, en el cual se verificó los bienes faltantes. Señaló que el 27 de febrero de 2018, COOPROCLEM presentó un reclamo ante el Jefe de Coactivas del SRI, que fue negado mediante Oficio 1090012018OCA002474. Como pretensión en su demanda de acción de protección, COOPROCLEM solicitó que: 1) se acepte la acción de protección, 2) se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la propiedad y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva; y 3) (como reparación integral) se deje sin efecto el oficio impugnado, se ordene al SRI que restituya, mediante nota de crédito por concepto de “reparación económica”, el monto relativo a la diferencia de hectáreas que no recibió, cuyo “impacto económico” es de USD \$4’797.795,68 y, por último, se ordene al juez constitucional el cumplimiento de las medidas de reparación integral.

<sup>2</sup> El acto impugnado fue emitido por el economista Juan Miguel Avilés Murillo, en calidad de director zonal 8 del Servicio de Rentas Internas, en el cual se niega el reclamo presentado el 27 de febrero de 2018, por las diferencias existentes entre la cantidad de hectáreas contenidas en el auto de adjudicación con las cantidades de hectáreas que constaban realmente en los solares cuando fueron adjudicados. El reclamo fue negado por las siguientes consideraciones: “1. El Servicio de Rentas Internas ni su Recaudador Especial son responsables de la entrega de los bienes adjudicados; 2. El Servicio de Rentas Internas ni su Recaudador Especial han ostentado la calidad de vendedores de la Hacienda La Clementina, y, en consecuencia, no han recibido dineros a modo de pago del “precio” fijado por ella. 3. La Cooperativa de Producción y Comercialización La Clementina, Trabajadores Propietarios COPROCLEM no ha justificado la calidad necesaria para reclamar la restitución de valor alguno, por cuanto no es actualmente el titular del dominio del referido bien inmueble. 4. Los avalúos y peritajes que se realicen fuera del procedimiento de ejecución y sin la conducción del Recaudador Especial, no le son oponibles a la Administración 5. Sin perjuicio de la insuficiente calidad que tiene el compareciente, la pretensión es extemporánea.”.

debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica y, como reparación integral, dispuso dejar sin efecto el acto impugnado y estableció una reparación económica y garantías de no repetición.<sup>3</sup> El SRI solicitó aclaración, que fue rechazada mediante providencia de 24 de mayo de 2022.

5. El 27 de mayo de 2022, el SRI (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de enero de 2022 emitida por la Corte Provincial.
6. Mediante sorteo electrónico de 03 de agosto de 2022, la sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
7. El 23 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>4</sup> admitió a trámite la acción presentada y solicitó el informe de descargo a las autoridades judiciales accionadas, concediéndoles el término de diez días para tal efecto, a partir de su notificación; lo cual fue cumplido el 25 de octubre de 2022.
8. El 12 de diciembre de 2024, el Pleno de este Organismo aprobó la priorización de la causa.<sup>5</sup>
9. En auto de 25 de noviembre de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y convocó a los sujetos procesales a audiencia pública, la cual tuvo lugar el 02 de diciembre de 2024, con la presencia de la entidad accionante, la PGE y KOVMANAG.

## 2. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con

---

<sup>3</sup> Con relación a la reparación integral económica la Corte Provincial dispuso que: “Ante la imposibilidad del SRI de restituir las 990,466 hectáreas faltantes por encontrarse en poder de terceros, con el objeto de restablecer a la víctima a la situación anterior a la vulneración de los derechos constitucionales por el daño causado, este órgano judicial dispone: a) Que los valores, referentes a las hectáreas faltantes, sean determinados en el Tribunal Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; b) Que, una vez que se haya determinado los valores que deban cancelar al legitimado activo, el SRI deberá emitir mediante nota de crédito, el valor que se determine en el Tribunal Contencioso Administrativo (...) que se deberá considerar a la Compañía Koval Management Kovmanag S.A., titular de los derechos litigiosos conforme consta en la escritura pública de cesión de derechos que ha sido agregado al proceso. Para lo cual la nota de crédito referida deberá ser emitida a nombre de esta Compañía.” Adicionalmente, como medida de no repetición, ordenó que el “SRI, para adjudicaciones futuras, debe sanear el bien objeto de la adjudicación para que no existan ningún tipo de inconvenientes con los adjudicatarios (...).”

<sup>4</sup> Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz.

<sup>5</sup> La causa fue priorizada con base en los numerales 4 y 7 del artículo 5 de la Resolución 003-CCE-PLE-2021, emitida por este Organismo.

fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

### **3. Argumentos de los sujetos procesales**

#### **3.1 Pretensión y fundamentos de la acción**

11. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (CRE, art. 76 num. 7 lit. l); a la seguridad jurídica (CRE, art. 82); y, a la defensa, en sus elementos de contar con el tiempo y medios adecuados para su preparación y a ser juzgado por juez competente (CRE, art. 76 num. 7 lits. a), b) y k).
12. Sobre la vulneración al derecho a la *seguridad jurídica*, manifiesta que los jueces de la Corte Provincial procedieron en contravención de los artículos 40 numeral 3 y 42 numeral 5 de la LOGJCC, por cuanto se alejaron de su papel de autoridad jurisdiccional garantista de derechos, rebasaron sus facultades y, más que declarar una vulneración de derechos, resolvieron la existencia de un derecho. En adición, señala varias sentencias de este Organismo<sup>6</sup> en las que existió un pronunciamiento sobre el derecho a la propiedad que, a su criterio, ratifican que en el ámbito constitucional no se debe discutir cuestiones propias de la justicia común.
13. Agrega que la acción de protección no es el mecanismo idóneo para la declaración de derechos a favor de la demandante, ya que en el ámbito tributario y administrativo existen las vías en las que aquella podía actuar elementos probatorios que le habría permitido a la justicia ordinaria el determinar si existe una posesión ilegítima de sus bienes y la persona responsable del saneamiento de los vicios que afectan su propiedad.
14. Con relación a la *garantía de ser juzgado por el juez competente*, señala que el problema jurídico planteado por la demandante debía resolverse en la esfera contencioso administrativa tributaria, ya que la jurisdicción contenciosa habría determinado el responsable del saneamiento del bien y, de haberse atribuido aquello a la administración tributaria, se habría ordenado también “la modificación de los actos administrativos involucrados, a fin de subsanar el acto lesivo”. No obstante, al haberse abordado una cuestión de la justicia ordinaria en una garantía constitucional, se está permitiendo que se obtengan “prerrogativas económicas que no son coincidentes con el contexto constitucional de la ‘reparación’”.

---

<sup>6</sup> Menciona las sentencias 1916-16-EP/21, 146-14-SEP-CC, 135-17-SEP-CC y 832-20-JP/21.

15. En cuanto a la *garantía de contar con el tiempo y medios oportunos para ejercer el derecho a la defensa*, señala que la decisión de la Corte Provincial se fundamenta en hechos que no eran ciertos al momento de la emisión de la sentencia y, además, en un elemento probatorio (peritaje) sobre el que el SRI no ejerció su derecho a la contradicción, ya que no fue sustentado oralmente por el perito que lo elaboró.

16. Sobre la *garantía de motivación*, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada:

[...] no cumple con el estándar de suficiencia, ya sea porque no aborda con razonamiento jurídico sobre la pertinencia de que la acción propuesta por COOPROCLEM efectivamente corresponde a la esfera constitucional; ya porque en la solución del problema jurídico, efectúa afirmaciones fácticas que no provienen de hechos establecidos en el proceso y finalmente porque le atribuye la responsabilidad al ente de administración pública, sin valorar su condición de ente recaudador de tributos y no como propietario del bien objeto de la controversia.

17. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de los derechos en cuestión y se dispongan las reparaciones que sean necesarias.

### **3.2 Argumentos de la Corte Provincial**

18. En lo principal, los jueces de la Corte Provincial señalaron que “la sentencia dictada no es arbitraria, es en base a un estudio de las pruebas aportadas y alegadas por las partes en audiencia y dando cumplimiento a lo que dispone jurisprudencia vinculante N° 001-16-PJO-CC pronunciada por la Corte Constitucional el 22 de marzo del 2016”.

### **3.3 Argumentos de la parte actora de la acción de protección de origen**

19. Mediante escrito presentado el 20 de diciembre de 2024, KOVMANAG refirió que el SRI no ha probado que entregó sin gravamen y de forma íntegra el inmueble adjudicado y que el problema jurídico del caso gira en torno a “las violaciones resultantes del hecho de que el terreno no se entregara materialmente completo y libre de todo gravamen (como asegurara el SRI, y como tenía la obligación constitucional de hacerlo)”.

20. En cuanto a la vulneración del derecho a la propiedad, sostiene que:

[l]a enorme porción de terreno que no fue entregada por parte del SRI al adjudicatario legalmente constituido (cosa debida a acciones y omisiones de la propia entidad) y la total ausencia de compensación (por medios legales) han dado como resultado una forma indirecta, subrepticia, de facto, de confiscación (cosa proscrita por la Constitución de la República, art. 323) (énfasis del texto original eliminado).

21. Sobre el derecho a la motivación, KOVMANAG indica que en la acción de origen no se pretendió la declaratoria de la titularidad de un derecho de dominio sobre un bien, ya que esto fue realizado en la adjudicación emitida por el SRI; lo que se reclamó, agrega, fue la violación de varios derechos constitucionales, entre otros, el derecho a la no confiscación, mas no se trataba de un juicio de linderos o similares.
22. Finalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que:

La confiscación indirecta, subrepticia, de facto, que del acto del Servicio de Rentas Internas resulta (proscrita por el art. 323 CRE: “Se prohíbe toda forma de confiscación”) da lugar a que se configure también la violación al derecho a la seguridad jurídica, que implica la interdicción de la arbitrariedad por parte de las autoridades públicas en sus actuaciones; en este caso, con relación a la privación de la propiedad de un bien.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. La Corte Constitucional ha señalado que, 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 al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.<sup>7</sup>
24. Analizada la demanda presentada por el SRI, se constata que, con relación a la seguridad jurídica, la garantía de motivación y la garantía de ser juzgado por el juez competente (párrafos 12, 13, 14 y 16 *ut supra*), sus alegaciones se centran en una potencial manifiesta improcedencia de la garantía constitucional jurisdiccional, al haber declarado la existencia del derecho de la cooperativa accionante al cálculo y restitución, mediante nota de crédito, de los montos correspondientes a la diferencia de las hectáreas adjudicadas a su favor y las que fueron en efecto entregadas. Con base en lo indicado, este Organismo estima que el derecho más apropiado para responder este cargo es la seguridad jurídica. De modo que, en observancia del principio de eficiencia procesal y a fin de evitar la reiteración argumental, esta Corte responderá los cargos exclusivamente a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haber resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente?**
25. Por otro lado, en cuanto a las alegaciones relativas al derecho a la defensa (párrafo 15 *ut supra*), se encuentra que estas se refieren a que la sentencia impugnada se basó en hechos inverosímiles y en un medio probatorio de carácter pericial que no fue contradicho, ya que no fue sustentado de manera oral por el perito. Al respecto, esta Corte estima apropiado reconducir estos cargos al problema jurídico que se plantea a

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

continuación: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la defensa porque resolvió con base en medios probatorios sobre los que la entidad accionante no ejerció su derecho a la contradicción?**

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haber resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente?

26. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
27. Por su parte, este Organismo ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.<sup>8</sup> En adición, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>9</sup>
28. Sobre la base del derecho a la seguridad jurídica, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben velar por que las mismas cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales.<sup>10</sup> En virtud de este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, esto es, que cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales, al tenor de su objeto específico, ámbito de protección, y principios rectores. Por ende, no pueden resolver respecto a cuestiones ajenas al objeto de la garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, pues esto implicaría que la actuación judicial se aparte de sus competencias y, consecuentemente, invada las atribuciones exclusivas de la justicia ordinaria.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; sentencia 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71; y, sentencia 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, pág. 12.

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 62-64; 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 68-71; 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25; 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, p. 12.

- 29.** En este sentido, a través de la sentencia 2006-18-EP/24,<sup>12</sup> la Corte identificó que las autoridades judiciales incurren en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica al aceptar una garantía constitucional jurisdiccional pese a su manifiesta improcedencia. No obstante, cabe resaltar que esta determinación sobre la manifiesta improcedencia de una demanda específica debe realizarse a través de un análisis obligatorio caso a caso —sobre sus fundamentos y pretensiones, así como su relación con el objeto, alcance, y preceptos de la garantía constitucional—, mas no de manera automática frente a la presentación de una acción concreta.
- 30.** De igual manera, en la sentencia 2539-18-EP/24 se estableció un recuento de causas en las que se ha determinado que las acciones de protección son improcedentes, al ventilarse —en el marco de estas— asuntos netamente civiles y patrimoniales, y respecto de la desnaturalización de estos procesos. Entre ellas se encuentran las sentencias 1178-19-JP/21,<sup>13</sup> 1357-13-EP/20,<sup>14</sup> 1101-20-EP/22,<sup>15</sup> y 446-19-EP/24.<sup>16</sup>
- 31.** Al efecto, de conformidad con los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, la acción de protección tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”. Por lo que, las autoridades judiciales que conocen una acción de protección deben limitarse a verificar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sin que les corresponda resolver controversias ajenas a la esfera

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24 (protección laboral reforzada de mujeres embarazadas con nombramientos provisionales), 13 de marzo de 2024, párr. 38.

<sup>13</sup> En cuanto a la posibilidad de analizar el derecho a la propiedad en el ámbito constitucional, esta Corte ha establecido que esto es viable siempre que los hechos que involucren dicho derecho superen las características típicas de la legalidad. Es decir, cuando no puedan ser completamente resueltos a través de los procedimientos y normas legales y, por lo tanto, requieran un examen constitucional más profundo que vaya más allá de lo meramente técnico o procedimental.

<sup>14</sup> En el marco de una causa por el cobro de una serie de cheques, la Corte concluyó que la acción de protección interpuesta no estaba enfocada en la defensa de derechos constitucionales. En su lugar, la empresa actora (Galcomex) acudió a la justicia constitucional para pedir que se ordenara a otra entidad privada (Banco Internacional) procesar unos cheques conforme a la normativa que la empresa creía aplicable. Esta solicitud tenía un carácter claramente civil.

<sup>15</sup> Respecto de la extinción de una obligación derivada de una relación contractual, ya que las disputas por el incumplimiento de una obligación contractual deben resolverse mediante los mecanismos ordinarios previstos en la normativa sustantiva y procesal correspondiente. Sin embargo, de manera excepcional, estas relaciones pueden generar violaciones a derechos con contenido estrictamente constitucional. En una relación comercial, si una empresa considera que una entidad financiera de derecho privado no cumplió con una norma del ordenamiento jurídico, puede exigir al Estado su cumplimiento a través de los mecanismos apropiados. No obstante, este desacuerdo sobre la aplicación de normas entre dos personas jurídicas de derecho privado no implica automáticamente una violación a la seguridad jurídica que pueda ser protegida mediante una acción de protección.

<sup>16</sup> En el marco de controversias sobre derechos de propiedad intelectual relacionadas con el diseño de un producto, esta Corte determinó la improcedencia de la acción puesto que la parte accionante no buscaba proteger una dimensión constitucional de los derechos de propiedad intelectual. En cambio, intentaba utilizar las medidas cautelares constitucionales como un mecanismo para impugnar una decisión administrativa con la que no estaba de acuerdo, en un asunto de naturaleza comercial y técnica.

constitucional, ya que, lo contrario implica afectar la estructura jurisdiccional del Estado y se desconocería la garantía institucional que representa la Función Judicial.<sup>17</sup>

32. En el caso concreto, la cooperativa accionante de la garantía de origen alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la propiedad y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva, pues consideraron que el SRI debía restituirles el valor proporcional relativo a las hectáreas que, a su criterio, no fueron entregadas a pesar de que constaban en el auto de adjudicación como parte de los tres lotes de la hacienda La Clementina.
33. En su demanda de acción de protección, los miembros de la cooperativa accionante sostuvieron que el SRI les provocó un gravamen irreparable porque no recibieron los lotes de la hacienda La Clementina según lo detallado en el auto de adjudicación emitido por dicha entidad, por lo que se debía considerar lo previsto en el artículo 1753<sup>18</sup> del Código Civil, y señalaron:

Por lo visto, **la cuantificación del perjuicio** conlleva la restitución del precio equivalente al hectareaje y bienes faltantes que no se encuentran en la Hacienda La Clementina, es decir, corresponde la restitución del precio de la fracción de terreno que fue adjudicada a la Cooperativa, pero faltante al momento de realizar el levantamiento topográfico porque pertenece a terceros [...] [énfasis añadido].”

34. Como pretensión, en lo esencial, solicitaron que se deje sin efecto el acto impugnado y que:

[s]e ordene que el Servicio de Rentas Internas restituya a favor de mi representada, mediante nota de crédito desmaterializada por concepto de “reparación económica” por la vulneración de los derechos constitucionales, el monto correspondiente que se tiene que fijar obligatoriamente con base en el informe pericial elaborado el 28 de abril de 2021, por el Ing. Madison Alvarado Flores, perito acreditado por el Consejo de la Judicatura [...], en el cual determinó una diferencia de área de terreno de 990,4664 hectáreas que no recibió mi representada al momento de la transferencia de dominio por medio del auto de adjudicación [...] cuyo valor por el impacto económico del área afectada asciende a la cantidad de **\$4.797.795,68** [énfasis del texto original].

35. En vista de lo anterior, pese a que alegaron la supuesta vulneración de sus derechos, la cooperativa accionante tuvo como pretensión que el juez constitucional ordene el

<sup>17</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, párr. 54.

<sup>18</sup> Código Civil, artículo 1753: “La venta de una cosa que al tiempo de perfeccionarse el contrato se supone existente y no existe, no surte efecto alguno.

Si faltaba una parte considerable de ella al tiempo de perfeccionarse el contrato, podrá el comprador, a su arbitrio, desistir del contrato, o darlo por subsistente, abonando el precio a justa tasación.

El que vendió a sabiendas lo que en el todo o en una parte considerable no existía, resarcirá los perjuicios al comprador de buena fe”.

cálculo de los supuestos perjuicios que les causó la diferencia entre las hectáreas que constaban en el auto de adjudicación emitido por el SRI y las que recibieron materialmente una vez que se les hizo la entrega de la hacienda La Clementina. De hecho, esta Corte identifica lo siguiente en su demanda de acción de protección:

[...] ante este escenario jurídico, que le impide a los cooperados y socios, usar, gozar y disponer libremente de los respectivos lotes de terrenos, mi representada presentó, el 27 de febrero de 2018, un reclamo al Servicio de Rentas Internas para que, una vez se constate que no se le entregó la cantidad de hectáreas adjudicadas, esta institución pública realice una valoración de los bienes no entregados y se disminuya el precio pagado, devolviéndose lo correspondiente al faltante.

- 36.** De lo expuesto, este Organismo encuentra que la intención evidente de la demandante, al presentar la acción de protección, fue que se ordene un cálculo y posterior pago, por parte del SRI, de una suma de dinero por las supuestas diferencias entre las hectáreas del terreno adjudicadas y las efectivamente recibidas a propósito del remate público de la hacienda La Clementina. Es decir, plantearon que un juez constitucional revise el auto de adjudicación y lo entregado por un depositario judicial, verifique el hectareaje detallado en varios documentos técnicos y constate la existencia de las diferencias alegadas para ordenar el pago, por medio de una nota de crédito, de un monto de dinero que subsane lo correspondiente a las inconsistencias de las hectáreas de la hacienda La Clementina. Todo aquello, en el marco de una garantía jurisdiccional como lo es la acción de protección.
- 37.** Ahora, con respecto a las pretensiones antedichas, los jueces provinciales aceptaron el recurso de apelación, declararon la vulneración de los derechos invocados por la demandante y dictaron las siguientes medidas de reparación:

**14.4.** Como reparación integral: Dejar sin efecto el acto impugnado contenido en el Oficio No.1090012018OCOA002474 de fecha 16 de marzo de 2018, expedido por el Ec. Juan Avilés Murillo, director zonal 8 del Servicio de Rentas Internas, por lo tanto, se deberá oficiar al SRI, de esta medida para precautelar los derechos del legitimado activo.- **14.5.** Como reparación económica: Ante la imposibilidad del SRI de restituir las 990,466 hectáreas faltantes por encontrarse en poder de terceros, con el objeto de restablecer a la víctima a la situación anterior a la vulneración de los derechos constitucionales por el daño causado, este órgano judicial dispone: a) Que los valores, referente a las hectáreas faltantes, sean determinados en el Tribunal Contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; b) Que, una vez que se haya determinado los valores que deban cancelar al legitimado activo, el SRI deberá emitir mediante nota de crédito, el valor que se determine en el Tribunal Contencioso Administrativo -por haberlo así solicitado el legitimado activo en la demanda y fundamentación del recurso de apelación- por lo ,que se deberá considerar a la Compañía Koval Management Kovmanag S. A., titular de los derechos litigiosos conforme consta en la escritura pública de cesión de derechos que ha sido agregado al proceso. Para la cual la nota de crédito referida deberá ser emitida a nombre de esta Compañía.- **14.6.** Como reparación de no repetición: Se dispone que el

SRI, para adjudicaciones futuras, debe sanear el bien objeto de la adjudicación para que no existan ningún tipo de inconvenientes con lo adjudicatarios (sic).

**38.** Para resolver lo anterior, la Corte Provincial argumentó:

[...] existió una privación arbitraria de bienes, por lo cual la legitimada activa, no pudo ni antes ni después, acceder a las hectáreas antes indicada, ya que existe posesionarios, que impide que la Cooperativa pueda cumplir con sus fines relacionados con la producción y comercialización agropecuaria y forestal, esto es las 990 hectáreas con 446 metros de terreno, que la Cooperativa se encuentra impedida de usar, gozar y disponer sobre los bienes adjudicados de buena fe, por parte del SRI.- De tal manera, al negarse la restitución de los valores pagados por le legitimada activa por los bienes que fueron adjudicados y no accedidos, se puede versar en una confiscación, lo cual está prohibido por nuestro ordenamiento jurídico, pues, se tornaría inconstitucional, y atentaría contra la seguridad jurídica y bloque constitucional impartido en el país (sic).

**39.** De igual manera, la judicatura accionada indicó:

[...] es importante situar la controversia en la sustanciación de un proceso coactivo, dentro del cual, el Servicio de Rentas Internas se encontraba en la obligación de entregar lo contenido en el auto de adjudicación por medio del cual se perfeccionó la transferencia de dominio de tres lotes de terreno, cada uno con Códigos Catastrales, con una dimensión total de doce mil ochenta y cinco hectáreas con cincuenta y dos metros (12.085,52), pagadas en su totalidad por el valor equivalente a cada hectárea, es decir, la Cooperativa no tuvo conocimiento por parte del Servicio de Rentas Internas al momento de participar en el remate, que la totalidad de hectáreas adjudicadas no podían ser utilizadas para sus fines sociales, en función que la institución pública accionada no cumplió con su obligación de poner en conocimiento el estado actual de los bienes adjudicados.

**40.** Como se indicó previamente, en la presente causa, la demanda de acción de protección se dirigió a que un juez constitucional determine la presunta existencia de diferencias relativas a las hectáreas de un bien adjudicado frente a las materialmente entregadas, para que, con fundamento en aquello, se ordene la restitución de una parte de lo pagado por la cooperativa adjudicataria de la hacienda La Clementina. Esta pretensión, a criterio de esta Corte, no implica un pronunciamiento sobre una supuesta vulneración del derecho a la propiedad u otro -de la demandante- respecto de la hacienda la Clementina, sino sobre si la cooperativa accionante tenía derecho a obtener un resarcimiento de carácter pecuniario (devolución de dinero) como consecuencia de la determinación de una diferencia entre las hectáreas efectivamente recibidas versus las hectáreas pagadas de acuerdo a la documentación de adjudicación de la hacienda La Clementina. En consecuencia, esta pretensión resulta manifiestamente improcedente en el marco de una acción de protección, pues la resolución de una controversia de esa naturaleza requiere de un juez especializado que, primero, declare la existencia o no de dichas diferencias a partir de un análisis probatorio técnico que no podía realizarse en una acción de protección y, luego, determine si producto de ello correspondía efectuar una devolución de tierras o pago y quién era el responsable de aquello.

- 41.** A esto se suma el hecho de que, del expediente se desprende que COOPROCLEM realizó una cesión de sus derechos litigiosos de la acción de protección de origen a favor de KOVMANAG, lo cual evidencia también que la expectativa de sus pretensiones era esencialmente de carácter pecuniario. Al respecto, el artículo 1852 del Código Civil establece que se cede un derecho litigioso cuando el objeto directo de la cesión es el evento incierto de la litis, del cual no se hace responsable el cedente. Por lo que, los jueces de la Corte Provincial no consideraron tampoco que resulta ajeno a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales que una persona -en este caso COOPROCLEM- active una garantía jurisdiccional, en la cual alegue una vulneración de derechos constitucionales, y luego ceda sus derechos litigiosos a una persona jurídica distinta para que reciba la reparación integral en caso de aceptarse el recurso de apelación. Debe quedar claro que la cesión de derechos litigiosos no es una figura prevista para las garantías jurisdiccionales, ya que los derechos constitucionales, cuya protección se busca a través de ellas, no son transigibles y, por lo tanto, no son susceptibles de ser cedidos o trasladados a una persona distinta de quien alegue ser la víctima de una vulneración de derechos constitucionales, pues la reparación integral no tiene un fin pecuniario sino exclusivamente la restitución del ejercicio de un derecho constitucional.
- 42.** De lo expuesto, esta Corte considera que, el determinar la restitución de más de 990 hectáreas y que -ante su imposibilidad- corresponde el cálculo del monto de dinero a ser restituido a KOVMANAG, en razón de haber declarado la supuesta diferencia del hectareaje del inmueble adjudicado producto del remate, implicó un alejamiento de los jueces provinciales de sus competencias constitucionales en el marco de una acción de protección; ya que las autoridades judiciales accionadas dieron paso a una pretensión que resultaba manifiestamente improcedente. En consecuencia, este Organismo determina que esta actuación conllevó que los jueces provinciales se aparten de sus competencias constitucionales en una acción de protección, desconociendo la finalidad de las garantías jurisdiccionales -según lo previsto en el artículo 6 de la LOGJCC- y resolviendo asuntos ajenos al ámbito del derecho constitucional.
- 43.** Por lo expuesto, se encuentra que la actuación judicial de la Corte Provincial se apartó del objeto y ámbito de protección de la acción de protección, establecidos en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC.
- 44.** Ahora bien, como se ha realizado en otros casos,<sup>19</sup> por cuanto esta Corte ha concluido que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, ya que a los jueces accionados les correspondía declarar la improcedencia de la acción ante las

---

<sup>19</sup> CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 80; y, CCE, sentencia 948-17-EP/23 (Comuna Engabao), 20 de diciembre de 2023, párr. 87.

pretensiones planteadas por la cooperativa accionante del proceso de origen, no resulta necesario dar contestación a un problema jurídico relativo a un asunto suscitado en la sustanciación de una acción de protección improcedente (ver, sección 4 *ut supra*).

## 5. Reparación integral

45. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, debe ordenarse la reparación integral del daño causado. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y que requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.<sup>20</sup>
46. En este caso, declarada la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, correspondería dejar sin efecto la sentencia impugnada y todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de esta.
47. Además, lo habitual sería ordenar el reenvío de la causa a otros jueces de segunda instancia a fin de que conozcan nuevamente el recurso de apelación interpuesto. Sin embargo, la Corte determinó que la acción de protección no es la vía adecuada para declarar el derecho a la restitución de dinero a propósito del cuestionamiento del hectareaje de un bien adjudicado, que fue lo pretendido por la demandante del proceso de origen. Por ende, la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión de la parte actora de la acción de protección. En supuestos como este, en los que la sentencia de esta Corte determina en su totalidad el contenido de la eventual decisión de reemplazo, se ha establecido que el reenvío deviene inútil.<sup>21</sup> Por lo que, en este caso, dado que la única decisión posible a la que podría llegar una sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión formulada en la demanda de la acción de protección, no se dispone el reenvío; tomando en cuenta, además, que la sentencia de primer nivel (que no fue impugnada en la demanda de acción extraordinaria de protección), precisamente resolvió rechazar la garantía de origen por ser improcedente.
48. Por cuanto este Organismo determinó la manifiesta improcedencia de la acción de protección y, en consecuencia, se dejó sin efecto la sentencia de segundo nivel – impugnada-, las medidas de reparación otorgadas en esta tampoco subsisten. Por consiguiente, corresponde dejar sin efecto la emisión, por parte del SRI, de la (s) nota

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147; CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; y, CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 80.

<sup>21</sup> CCE, sentencias 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; CCE, sentencia 948-17-EP/23 (Comuna Engabao), 20 de diciembre de 2023, párr. 89; y, CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 82.

(s) de crédito a favor de KOVMANAG<sup>22</sup>; lo que tuvo lugar con base en lo ordenado en la sentencia impugnada.

49. Ahora bien, debido a que se ha constatado que la nota de crédito fue emitida por la entidad accionante, esta Corte dispone que el SRI ejecute todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para asegurar la reversión de la (s) nota (s) de crédito y la recuperación de los montos que KOVMANAG o quien corresponda haya utilizado a su favor -en declaraciones y/o demás operaciones fiscales o tributarias- en razón de la(s) nota(s) de crédito referida(s). Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

## 6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 2012-22-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia dictada el 20 de enero de 2022 por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y toda actuación posterior destinada al cumplimiento de dicha sentencia, incluyendo la fase de ejecución sustanciada por el juez de primer nivel, así como la emisión de la (s) nota (s) de crédito emitida (s) por el SRI para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de la Corte Provincial.
4. **Disponer** al SRI que, de manera inmediata, ejecute todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para asegurar la reversión de la (s) nota (s) de crédito y recupere los montos que KOVMANAG o quien corresponda haya utilizado a su favor -en declaraciones y/o demás operaciones fiscales o tributarias- en razón de la(s) nota (s) de crédito referida(s). Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

---

<sup>22</sup> En la audiencia pública, el SRI reconoció que se emitieron notas de crédito por casi siete millones de dólares de los Estados Unidos de América, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia impugnada.

- 4.1** El SRI deberá informar de forma trimestral a la Corte Constitucional del Ecuador sobre el cumplimiento de esta medida.
- 5.** Como todas las decisiones de esta Corte, la presente sentencia tiene efectos vinculantes y es de cumplimiento obligatorio.
- 6.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**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, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 2012-22-EP/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 2012-22-EP/25 (“**sentencia**”), aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 16 de enero de 2025, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia pues, a pesar de que coincido con gran parte de la argumentación, tengo razones que me llevan a apartarme de su decisión.
2. En el año 2013, el Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”) embargó en un procedimiento coactivo la hacienda La Clementina, perteneciente al Grupo Noboa, para satisfacer una serie de obligaciones tributaria impagas. Los trabajadores del conglomerado formaron la Cooperativa de Producción y Comercialización La Clementina, Trabajadores Propietarios (“**COOPROCLEM**”), en aras de hacerse del dominio de las más de 12 mil hectáreas de terreno ubicadas en el cantón Babahoyo. En efecto así lo hicieron, y a través de un crédito otorgado por la Corporación Financiera Nacional (“**CFN**”), COOPROCLEM logró comprar la hacienda La Clementina en el remate producto del embargo mencionado.<sup>1</sup>
3. El presente conflicto surge de que existiría una diferencia significativa (aproximadamente de 900 hectáreas) entre las hectáreas formalmente adjudicadas en el remate y las hectáreas materialmente recibidas por los 1.800 trabajadores. COOPROCLEM manifestó esta diferencia en un reclamo administrativo presentado ante el SRI, recibiendo una respuesta negativa. Posteriormente, presentó una acción de protección alegando que fue víctima de una confiscación implícita toda vez que recibió menos de lo que debió haber recibido, y de que el SRI no estaba dispuesto a hacer algo al respecto. Con ese fundamento, sostuvo que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en su garantía de la motivación, a la propiedad y a desarrollar actividades económicas de forma individual o colectiva.
4. En primera instancia, la Unidad Judicial negó la acción de protección por considerarla improcedente. La Corte Provincial, por su parte, aceptó el recurso de apelación presentado por COOPROCLEM. Declaró vulnerados los derechos a la propiedad, al

---

<sup>1</sup> Posteriormente, COOPROCLEM fue incapaz de pagar lo adeudado a la CFN, por lo que terminó perdiendo la propiedad de la hacienda bananera, ya que en diciembre de 2021 la CFN declaró vencido el crédito.

debido proceso en su garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Como medidas de reparación integral, estableció una reparación económica a ser cuantificada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, sobre la base de la diferencia que hubiere en las hectáreas adjudicadas y recibidas, además de ciertas garantías de no repetición. En contra de esa decisión, el SRI presentó una acción extraordinaria de protección que fue aceptada por la Corte Constitucional, declarándose la vulneración del derecho a la seguridad jurídica toda vez que se habría aceptado un recurso de apelación de una demanda que habría sido manifiestamente improcedente.

5. Respecto de esta decisión, empezaré exponiendo aquellos aspectos en los que coincido con la fundamentación de la Corte, para luego desarrollar los argumentos que me alejan definitivamente de ella.
6. En primer lugar, me parece imperativo reconocer que la acción de protección no sería la vía adecuada para resolver este conflicto. Una de las particularidades de la justicia constitucional frente a la justicia ordinaria es la manera en que opera el principio de celeridad procesal, consagrado en el artículo 4 numeral 11 literal b de la LOGJCC, a lo que se suma la naturaleza sencilla, rápida y eficaz de esta acción, reconocida en el artículo 86 de la Constitución y en el artículo 8 de la LOGJCC. No pretendo insinuar que la justicia ordinaria no deba también procurar celeridad. Pero sí resalto que la acción de protección, al estar diseñada para la tutela eficaz de los derechos, se distingue por su celeridad, al punto que no ofrece espacios y procedimientos apropiados para cuestiones que exijan valoraciones técnicas o probatorias complejas.
7. Toda vez que a través de una acción de protección no es posible declarar derechos, sino únicamente tutelar derechos que a una persona le son inherentes (lo que debería ser evidente), la actividad probatoria es razonablemente flexible y se ciñe por reglas específicas de la carga de la prueba, que además deben realizarse en tiempos muy breves. Así, según el artículo 13 de la LOGJCC, la demanda deberá ser calificada dentro de las veinticuatro horas desde su presentación. En el mismo auto de calificación, debe señalarse una fecha y hora para la audiencia, y esta debería tener lugar máximo tres días después de la calificación de la demanda. Antes de la audiencia, el procedimiento no exige la presentación de una contestación escrita de la demanda. La actividad probatoria se realiza en la audiencia, junto con los alegatos de las partes. Según el artículo 14 de la LOGJCC, una vez que la jueza o juez forma su criterio sobre la violación de derechos, en la propia audiencia dicta la sentencia en forma verbal, y sólo entonces concluye la audiencia. Si bien según el artículo 14 de la LOGJCC es posible que la autoridad suspenda la audiencia para la práctica de ciertas pruebas, esta es una facultad excepcional, y la jueza o juez debe reinstalar la audiencia a la brevedad posible para anunciar su sentencia.

8. De tal manera, es claro que otros procesos judiciales presentan mejores facultades para el debate, contradicción y práctica de pruebas que la acción de protección. Por lo tanto, una pretensión que consista en determinar detenidamente la diferencia de hectáreas entre la adjudicación formal de un predio y la adjudicación material del mismo, como parte de la fase de ejecución de un remate, reviste de una complejidad probatoria para la cual un proceso tan sencillo y expedito como la acción de protección no está diseñado.
9. COOPROCLEM, en la acción de protección, alegó que hubo una diferencia entre las hectáreas jurídicamente transferidas y materialmente recibidas. Con ánimo de probarlo, introdujo como elementos probatorios, entre otros varios, (i) un informe pericial acerca del avalúo de maquinaria que supuestamente había sido perdida, (ii) un informe pericial acerca de la supuesta medida exacta de la hacienda La Clementina en comparación con lo que fue recibido materialmente, y (iii) un documento con la metodología de levantamiento predial rural del cantón Babahoyo. Estas cuestiones probatorias complejas, que involucran disquisiciones topográficas de un predio de más de 12.000 hectáreas<sup>2</sup>, difícilmente podrán ser evaluadas detenidamente en una acción de protección que exige a la autoridad judicial calificar la demanda en veinticuatro horas, convocar a audiencia en máximo tres días desde que notificó el auto en el que calificó la demanda, y emitir su decisión en la misma audiencia.
10. A esto debo añadir que, de haber habido alguna duda sobre si la vía indicada para resolver este conflicto era la constitucional, toda duda fue disipada por el hecho de que COOPROCLEM cedió los derechos litigiosos de la acción de protección mencionada a un tercero. La cesión de derechos litigiosos es una figura que, por decir lo menos, resulta ajena al espíritu de una garantía jurisdiccional que pretende proteger y tutelar derechos fundamentales inherentes al ser humano. La cesión de derechos litigiosos ocurre, según el artículo 1852 del Código Civil, “cuando el objeto directo de la cesión es el evento incierto de la *litis*, del cual no se hace responsable el cedente”. Es evidente que con esta cesión se pretende ceder un derecho sustantivo y no solo procesal. No es el derecho de acción lo que se cede, sino que directamente se cede el evento incierto de la controversia o, en otras palabras, lo que sería la reparación de la posible vulneración de derechos constitucionales.
11. Es en estos puntos que coincido con la sentencia. A mi criterio, la acción de protección no era la vía adecuada para resolver esta controversia, cuestión que quedó saldada al haberse celebrado una cesión de derechos litigiosos. Ahora me pronunciaré sobre los argumentos que me alejan de la sentencia.

---

<sup>2</sup> La ciudad de París tiene menos de 12.000 hectáreas.

12. El conflicto, como se anotó en el párrafo 4 *supra*, versa sobre una supuesta diferencia entre las hectáreas jurídicamente adjudicadas y materialmente recibidas, con ocasión del remate de un bien raíz previamente embargado por el SRI. La sentencia, con fundamento en la supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, acepta la acción y declara la manifiesta improcedencia de la demanda presentada por COOPROCEM.
13. A mi criterio, en el marco de una acción extraordinaria de protección, a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional no tiene competencia para revisar la procedencia o no de las garantías jurisdiccionales de origen. Si la Corte va a pronunciarse sobre la procedencia de la acción, o el cumplimiento de los requisitos del artículo 42 de la LOGJCC, debe hacerlo a través de su facultad de revisar, extraordinariamente, el mérito de la acción, pues sólo ahí puede tomar las decisiones que les corresponden a los jueces constitucionales de origen. Realizar este tipo de análisis en el marco de la acción extraordinaria de protección, es contrario al objeto y al carácter extraordinario de esta acción, e invade las atribuciones de las y los jueces de instancia. He sostenido este criterio en reiteradas ocasiones con anterioridad.<sup>3</sup>
14. La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional cuyo objeto es reparar las violaciones de derechos causadas por sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Esta garantía no constituye una instancia adicional y se caracteriza por su naturaleza extraordinaria, que permite revocar excepcionalmente decisiones revestidas de cosa juzgada material. El carácter extraordinario de esta acción obliga a la Corte Constitucional a autorestringirse al conocer esta garantía, sin que le corresponda corregir todo error judicial invocando una vulneración a la seguridad jurídica. Si el rol de la Corte Constitucional consistiera en revisar la corrección de toda decisión impugnada, entonces se convertiría en la última instancia de todos los procesos jurisdiccionales del país, desvirtuando sus propias competencias y las atribuciones de las y los jueces de instancia.
15. Es que esta acción es precisamente eso: una acción. No es un recurso. Es el inicio de un proceso nuevo, esta vez en un ámbito constitucional. Esto tiene algunas implicaciones. La primera es que es una controversia independiente de aquella que dio lugar al proceso de origen. El proceso de origen pudo fundamentarse en un conflicto civil, laboral, penal, o lo que fuere. La acción extraordinaria de protección no comparte la misma naturaleza. Una acción extraordinaria de protección presentada en el marco de un proceso civil no hace que la acción sea de tipo civil; es necesariamente

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, los votos salvados 3372-22-EP/25, 2555-21-EP/24, 1692-21-EP/24, 400-24-EP/24 y 1765-21-EP/24, y el voto concurrente a la sentencia 2539-18-EP/24.

constitucional, en cuanto se le reprocha a la autoridad judicial la vulneración de un derecho constitucional. Lo civil es secundario, ajeno, anterior. La segunda es que, al ser una acción, el conflicto tampoco se suscita entre las mismas partes del proceso de origen. No se trata de revisar quién tenía razón, sino de determinar si la conducta judicial vulneró o no derechos constitucionales.

- 16.** Todo esto deja en evidencia que una acción extraordinaria de protección es una acción, pero no solo por su nombre, sino también por su naturaleza. Por eso, incluso, la Corte ha hecho esfuerzos en utilizar el término *presentar* una acción para distinguirlo de la *interposición* de un recurso.
- 17.** He manifestado constantemente mi preocupación de que la jurisprudencia de la Corte, a través del análisis de la violación del derecho a la seguridad jurídica, está tendiendo nuevamente a corregir errores judiciales con independencia de su gravedad. El alcance de este derecho y su análisis por parte de la Corte ha variado con el paso del tiempo:

**17.1.** Entre 2008 y 2018, el derecho a la seguridad jurídica se utilizaba como un comodín que permitía a la Corte pronunciarse sobre los errores cometidos en distintos tipos de procesos y, en particular, sobre la forma en que las y los jueces aplicaban las normas infraconstitucionales en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento. En esos años, las sentencias de la Corte se pronunciaban sobre las cuestiones más diversas, corrigiendo supuestos errores de la justicia ordinaria incluso en ámbitos distintos al constitucional.

**17.2.** Desde 2019, la Corte procuró reconducir su jurisprudencia, y desarrolló requisitos taxativos para el control de mérito del proceso de origen<sup>4</sup>, que sólo realiza de manera excepcional y en casos que provienen de garantías jurisdiccionales. Además, reconoció que el derecho a la seguridad jurídica no le permite pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales,<sup>5</sup> excepto si aquello acarrea como resultado la afectación de otro precepto constitucional. Únicamente cuando la Corte evidenciaba errores judiciales inaceptables que desnaturalizan las garantías jurisdiccionales, causando un daño a la administración de justicia como tal, la Corte declaró la vulneración de la seguridad jurídica en una acción

<sup>4</sup> Estos requisitos fueron desarrollados en la sentencia 176-14-EP/19.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en las sentencias 1763-12-EP/20 y 1593-14-EP/20, se señaló que a la Corte Constitucional “no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.

extraordinaria de protección.<sup>6</sup> Esto se justifica porque “el andamiaje constitucional ecuatoriano exige a la Corte limitar su actuación y solo intervenir en aquellos casos excepcionales en los cuales pueda concluir que ha existido una actuación arbitraria por parte de la autoridad judicial que constituya una desnaturalización manifiesta y evidente de la acción de protección y atente contra el objeto mismo de esta garantía”<sup>7</sup>.

- 17.3.** De manera más reciente, la jurisprudencia de la Corte ha empezado a declarar la violación del derecho a la seguridad jurídica no solo en casos de desnaturalización, sino en casos que califica como de “manifiesta” improcedencia<sup>8</sup> e incluso en casos de “mera” improcedencia.<sup>9</sup> Desde mi perspectiva, esta nueva tendencia ha abierto la puerta para que el derecho a la seguridad jurídica se convierta nuevamente en el comodín que un día fue, para que la Corte corrija todo error judicial, sin importar su gravedad y se convierta en un tribunal de alzada, desnaturalizando su rol como Corte Constitucional.
- 18.** No estoy de acuerdo con que a través de una acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional revise la procedencia o improcedencia de una acción de protección, pues esta es una decisión que les corresponde a los jueces que conocen la garantía en primera y segunda instancia, y si la Corte se dedica a corregir sus errores se convierte en una tercera instancia.
- 19.** La sentencia 2012-22-EP/25 sostiene en el párrafo 41 que la pretensión de los accionantes resulta manifiestamente improcedente toda vez que no versaba sobre una supuesta vulneración de derechos fundamentales, sino sobre “si la cooperativa accionante tenía derecho a obtener un resarcimiento de carácter pecuniario (devolución de dinero) como consecuencia de la determinación de una diferencia entre las hectáreas”. Sostiene, a su vez, que esta pretensión primero requiere que “un juez especializado (...) primero declare la existencia o no de dichas diferencias a partir de un análisis probatorio técnico” y después “determine si producto de ello correspondía efectuar una devolución de tierras o pago y quién era el responsable de aquello”.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> La Corte ha encontrado una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que violó la seguridad jurídica, entre otras, en las siguientes sentencias: 1357-13-EP/20, 304-13-EP/20, 481-14-EP/20, 1101-20-EP/22, 1329-12-EP/22, 410-22-EP/22, 446-19-EP/24 y 180-22-EP/24.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias 797-20-EP/24, 2731-23-EP/24, 2539-18-EP/24 y 1692-21-EP/24.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 400-24-EP/24.

<sup>10</sup> Pese a ello, la sentencia 2012-22-EP/25 no especifica qué juez especializado sería el competente para realizar este ejercicio.

20. En mi criterio, esta práctica desconoce por completo tanto la naturaleza de *acción* como la naturaleza *extraordinaria* de la competencia que está ejerciendo la Corte. Al hacer este tipo de análisis, la Corte se convierte en un tribunal de alzada que hace el mismo examen de procedencia que ya se hizo no solo en primera sino también en segunda instancia. Considero que a la Corte no le corresponde hacer un análisis de la procedencia de la acción sin entrar al mérito de la causa, como lo hace extraordinariamente, y que solo podría declarar la vulneración de la seguridad jurídica en el marco de una acción extraordinaria de protección cuando identifique que en la sentencia tuvo lugar algo mucho más grave que una simple causal de improcedencia: una desnaturalización de la acción de protección.
21. Me preocupa que la Corte, después de haber hecho considerables esfuerzos para que este tipo de acción sea efectivamente extraordinaria, vuelva a abrir la puerta para que en una acción de esta naturaleza la Corte haga las veces de una nueva instancia y realice un examen de procedencia que corresponde a los jueces de primera y segunda instancia.
22. Con fundamento en lo expuesto, y en coherencia con votos previos, considero que la sentencia no debió pronunciarse sobre la procedencia de la acción de protección. De haber considerado que hubo una potencial desnaturalización por solicitar una reparación por las diferencias hectariales encontradas, debió haber hecho el análisis y concluir lo que corresponda. En la presente sentencia, la Corte no identifica una desnaturalización de la acción de protección y sin embargo revisa la decisión sobre procedencia de la acción a través del concepto de la “manifiesta” improcedencia, sin definir su alcance.
23. Además, como he explicado a lo largo del voto, no coincido con que la Corte vuelva a revisar, a través de esta acción, la corrección de la decisión de los jueces de instancia respecto de la procedencia de la acción. Si la Corte quería pronunciarse ya no sobre las vulneraciones de derechos en las sentencias, sino sobre la procedencia o no de las pretensiones de la demanda original, debía realizar el examen de mérito y decidir lo que corresponda. Toda vez que considero que no toda improcedencia de una acción de protección equivale a una desnaturalización de dicha acción, no puedo coincidir en que cada vez que un juez o jueza constitucional yerre al momento de declarar procedente una acción, dicho juez o jueza vulnere el derecho a la seguridad jurídica en la sentencia.
24. En definitiva, considero que el Pleno de la Corte Constitucional, si no consideraba que existió una desnaturalización de la acción de protección, debió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por COOPROCLEM o bien, si quería declarar su improcedencia, asumiendo el rol de los jueces de origen, debió realizar el correspondiente análisis de mérito y concluir lo que corresponda. Lejos de aquello, a

través de esta sentencia, la Corte actuó como un tribunal de alzada y, en mi criterio, desconoció el carácter extraordinario de la acción extraordinaria de protección. Lo que está en juego no es poco, pues se trata nada más y nada menos que de preservar el rol que la Constitución asigna a la Corte Constitucional.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2012-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que en la sentencia 2012-22-EP, no consta el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**