

Quito, D.M., 13 de noviembre de 2025

CASO 3064-22-EP

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

SENTENCIA 3064-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección 09281-2021-02768. Este Organismo concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente, ya que la misma, fue planteada para dejar insubsistentes actos administrativos cuya esfera corresponde a la vía contenciosa administrativa.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de octubre de 2021, Carlos Xavier Neira Salazar por sus propios y personales derechos y en calidad de representante legal de la compañía CITADEL CASA DE VALORES S.A. (“**accionante**”) presentó una acción de protección con medida cautelar en contra de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“**Superintendencia**”) y la Procuraduría General del Estado en la que impugnó actos administrativos emitidos dentro de la facultad sancionadora de la Superintendencia. La acción fue signada con el número 09281-2021-02768.¹

¹ El accionante alegó que las resoluciones SCVS-INMV-DNFCDN-2021-000005186 de 21 de junio de 2021, suscrita por el intendente nacional de mercado de valores (e) que le impuso (al accionante) en primera instancia una multa de USD 114.432,00 por haber inobservado lo dispuesto en los artículos 56, 57 e innumerado posterior a éste, 206 y 207 numerales 5 y 24 de la Ley de Mercado de Valores, en relación a “no haber justificado documentadamente la distribución de saldos de los flujos provenientes de las ventas de bonos del Estado, en donde actuó como intermediaria del comitente ISSPOL, las cuales efectuaron en 26 operaciones bursátiles del 30 de diciembre de 2015 (fecha valor 8 de enero de 2016), por un total de US\$327'000.000, toda vez que la casa de valores no ha demostrado de qué forma el ISSPOL recibió su pago por la venta de aquellos valores”. Y, la resolución SCVS-INPAI-2021-00007671 de fecha 06 de septiembre de 2021, suscrita por el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros que negó en segunda instancia el recurso de apelación interpuesto por el accionante en contra de la resolución de primera instancia. En este sentido sostiene que estos actos vulneraron sus derechos constitucionales a la defensa, derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, el derecho al debido proceso en el cumplimiento de normas y garantías de las partes, presunción de inocencia, la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza, el derecho a la defensa en las garantías a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, motivación, derecho al trabajo.

2. El 25 de noviembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de la ciudad de Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) dictó sentencia rechazando la acción de protección.² Ante esto, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 22 de agosto de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) mediante voto de mayoría³ aceptó la apelación propuesta por el accionante y revocó la sentencia subida en grado. En consecuencia, resolvió dejar sin efecto las resoluciones administrativas impugnadas y “retrotraer el procedimiento administrativo hasta el momento en que se deba dictar resolución que corresponda en derecho, respetando el debido proceso en todas sus garantías, especialmente, en la garantía de motivación”.
4. El 19 de septiembre de 2022, la Superintendencia o “**entidad accionante**” presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de agosto de 2022, por la Corte Provincial (“**decisión impugnada**”).
5. El 9 de enero de 2023, el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, avocó conocimiento del caso 3064-22-EP y, dispuso a la entidad accionante que, aclare y complete su demanda. El 16 de enero de 2023, la Superintendencia dio cumplimiento a la disposición anterior.
6. El 16 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa y solicitó un informe de descargo a la Corte Provincial.⁴
7. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa 3064-22-EP fue asignada por resorteo de 18 de marzo de 2025 al juez constitucional José Luis Terán Suárez, quien avocó conocimiento del caso el 31 de octubre de 2025.

² La jueza de la Unidad Judicial, en providencia de fecha 06 de octubre de 2021, negó el pedido de medidas cautelares en razón de que a su juicio no se encontraba debidamente fundamentada y, por otro lado, en sentencia determinó que “[e]l asunto que se reclama no tiene relación con la vulneración de la dimensión constitucional de algún derecho, sino que se refiere a cuestiones de índole administrativo y que por lo tanto, debe ser resuelto en la vía correspondiente”. Declaró su improcedencia conforme los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

³ El juez provincial Ramos Alberto Lino Tumbaco salvó su voto rechazando la apelación propuesta por el accionante.

⁴ El Tribunal de Admisión conformado por las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para resolver 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 las partes procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

9. La entidad accionante señala que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales al **debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica**.

a) Sobre la garantía de la motivación

10. La Superintendencia argumenta que la Corte Provincial incurrió en un vicio de insuficiencia motivacional, pues a su juicio, no realizó un análisis jurídico coherente al examinar la supuesta vulneración a la garantía de la motivación atribuida a la entidad. Así en este sentido señalan:

Se observa del texto transcrito que de manera temeraria y sin realizar un examen o estudio exhaustivo, (...) determinan la existencia de un vicio motivacional.

Ante tan inicuo análisis de los Jueces (...) es necesario (y aunque parezca paradójico) manifestar que el vicio motivacional se encuentra en la referida sentencia de mayoría, siendo este el de "inexistencia de motivación"

En el presente caso, los Jueces que sentenciaron en fallo de mayoría no realizaron una exhaustiva e íntegra revisión de los documentos y de los alegatos que integran el presente expediente constitucional

11. De lo anterior, afirman que, aunque la Corte Provincial calificó de “insuficiente” la motivación del acto administrativo por no responder a los cargos formulados, en las resoluciones administrativas se enumeraron los fundamentos fácticos y jurídicos y, conclusiones desarrolladas por la Superintendencia al sancionar a CITADEL CASA DE VALORES S.A., lo que demuestra que los actos impugnados sí contenían una motivación adecuada.

12. Además, la Superintendencia sostiene que la Corte Provincial emitió una sentencia carente de sustento normativo y fáctico al afirmar que la resolución sancionatoria no incorporó los informes y dictámenes utilizados como base, pese a que en el texto de la resolución —de 41 páginas— constan las normas aplicables, los antecedentes de hecho, el análisis de los argumentos de la compañía y la referencia expresa al informe final de fiscalización y dictamen técnico. En consecuencia, consideran que la sentencia de segunda instancia adolece de motivación insuficiente, por cuanto a su juicio, su conclusión sobre la supuesta falta de fundamentación del acto administrativo es contraria a la realidad y jurídicamente infundada.

b) Sobre la seguridad jurídica

13. En este apartado, la entidad accionante sostiene que la Corte Provincial vulneró este derecho cuando “resolvió declarar con lugar una acción de protección que evidentemente no se ajusta a lo requerido por la [LOGJCC] en los numerales 1 y 3 del artículo 40, tal como lo estimó la jueza de primera instancia” por “lo que, los Jueces de la Sala no analizaron ni observaron las mencionadas normas del ordenamiento jurídico previamente establecido para la improcedencia de la acción de protección”.⁵

14. En este sentido para sostener la tesis anterior, indican que:

Al expedir la sentencia, los jueces que emitieron el fallo de mayoría de la [Corte Provincial] no observaron que la compañía CITADEL, CASA DE VALORES S.A. desnaturalizó el objeto de la acción de protección al haber planteado ante la justicia constitucional asuntos que correspondían ser resueltos por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pues tal como lo señaló el accionante en su escrito de acción de protección, su pretensión se centraba en que además de que se suspendan los efectos del acto administrativo, también se ordene que “*se dé de baja al título de crédito*” para el cobro de la multa y se “*declare la no necesidad de pago de caución alguna*” para la impugnación que eventualmente haría la compañía CITADEL, CASA DE VALORES S.A. ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

15. Igualmente, sostiene que:

La generalización de casos como el presente, conlleva a que cada vez más, la acción de protección absorba ámbitos propios de la jurisdicción especializada en materia contencioso administrativa, lo que afecta la eficacia de la acción de protección

⁵ En el escrito de aclaración y completitud de la demanda de acción de extraordinaria de protección de fecha de presentación 09 de enero de 2023, la entidad accionante argumentó sobre este mismo derecho: “el quebrantamiento de los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que es la norma jurídica previa, clara, pública y exigible respecto de la procedencia de las acciones de protección”.

distrayéndola de su objeto y usándola como una vía alternativa para tratar asuntos que le competen a la jurisdicción ordinaria, pues como ha señalado la Corte Constitucional en su sentencia No. 082-14-SEP-CC [...]

16. Por otro lado, afirman que alegaron las violaciones constitucionales “en la audiencia de estrados que se llevó a cabo el 29 de junio del 2022, al momento en que la [Superintendencia] se pronunció sobre el improcedente recurso de apelación interpuesto por la compañía CITADEL, CASA DE VALORES S.A.”.
17. Finalmente, como pretensión solicita a este Organismo que se revoque la sentencia de segunda instancia dictada por la Corte Provincial, por los argumentos anteriormente expuestos.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

18. Con fecha 8 de marzo de 2023, la Secretaria General de la Corte Constitucional mediante oficio CC-SG-2023-492, notificó a los jueces de la Corte Provincial adjuntando copia simple de la demanda y el acto judicial impugnado.
19. Con fecha 31 de octubre de 2025, el juez ponente con oficio CC-JLT-2025-101, notificó a la Corte Provincial con la providencia de avoco conocimiento y solicitando nuevamente, el informe de descargo correspondiente.
20. Hasta la presente fecha no se ha recibido en este Organismo el informe de descargo.

3.3. Argumentos de terceros con interés

21. El 12 de septiembre de 2023, Xavier Neira Salazar por sus propios derechos, sostiene que:

Dicha acción de protección fue presentada por quien suscribe, tanto en nombre propio como en representación de la compañía CITADEL CASA DE VALORES S.A., y mediante ella la Sala de segunda instancia, de forma motivada y conforme a derecho, revocó la sentencia de primera instancia. La decisión impugnada es jurídicamente válida y razonada, pues deja sin efecto actos arbitrarios de la Superintendencia que vulneraron derechos constitucionales de CITADEL, desarrollando una motivación suficiente en los ámbitos fáctico y jurídico, sin incurrir en vicios que afecten la garantía de la motivación ni los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Además, se resalta que la acción de protección abordó un asunto de relevancia constitucional, al denunciar la violación de derechos fundamentales ocasionada por una sanción emitida con base en normas no vigentes al momento de los hechos, contrariando el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 7 del Código Civil. La Superintendencia sancionó a CITADEL por no contar con comprobantes de flujo de dinero en operaciones bursátiles realizadas en 2015, pese a que tal obligación entró en

vigor recién en 2020 mediante la Resolución 623-2020-V. De igual forma, la entidad emitió su sanción cuando ya había operado la prescripción de su potestad sancionadora conforme al artículo 245 del COA, configurando así una actuación arbitraria y contraria al derecho, como fue correctamente reconocido por la sentencia cuestionada.

4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

22. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los argumentos planteados por los accionantes en contra de acciones u omisiones jurisdiccionales dentro de un proceso judicial. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga (i) una tesis o conclusión, (ii) una base fáctica y (iii) una justificación jurídica.⁶
23. Sobre los cargos establecidos en los párrafos 10 a 12 detallados anteriormente, esta Corte verifica que dichos cargos planteados sobre una presunta vulneración del **derecho al debido proceso en la garantía de la motivación** se relacionan con una mera inconformidad de la decisión adoptada, por cuanto a juicio de la entidad accionante, la decisión impugnada no consideró las normas aplicables, los antecedentes de hecho, el análisis de los argumentos de la compañía y la referencia expresa al informe final de fiscalización y dictamen técnico en los actos administrativos impugnados, con esta argumentación se pretende demostrar que la sentencia impugnada “es contraria a la realidad y jurídicamente infundada”.
24. De lo señalado corregir el razonamiento de las judicaturas accionadas, subsanar inconformidades o pronunciarse sobre la debida valoración de las pruebas aportadas al proceso excede la competencia de esta Corte dentro de una acción extraordinaria de protección, pues no corresponde pronunciarse sobre la corrección de las decisiones impugnadas.⁷ Por tanto, ni efectuando un esfuerzo razonable es posible plantear un problema jurídico sobre este derecho.
25. Por otro lado, en relación a los cargos propuestos en los párrafos 13 a 16 que versan sobre una presunta vulneración del **derecho a la seguridad jurídica**, porque bajo su acepción, el objeto de la acción de protección es improcedente frente a pretensiones que pudieron haber sido tuteladas ante la jurisdicción contencioso administrativa, en consecuencia, la Corte Provincial habría resuelto un asunto que se encuentra por fuera del objeto de la acción de protección. De tal forma, esta Magistratura plantea el siguiente problema jurídico:

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 1235-22-EP/25, 15 de agosto de 2025, párr. 20.

¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al admitir y acoger una acción de protección manifiestamente improcedente por versar sobre un asunto propio de la jurisdicción contencioso-administrativa?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al admitir y acoger una acción de protección manifiestamente improcedente por versar sobre un asunto propio de la jurisdicción contencioso-administrativa?

- 26.** La Constitución en su artículo 82 señala: “[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.** Asimismo, la Corte ha definido 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. De tal forma, 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.⁸
- 28.** Al respecto, es fundamental tomar en consideración que el artículo 42 de la LOGJCC establece la improcedencia de la acción de protección “cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. En su jurisprudencia la Corte ha reiterado que “[e]s indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria”.
- 29.** De igual forma, este Organismo ha señalado que “[l]a Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable

⁸ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 17; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69; sentencia 2201-21-EP/25, 8 de octubre de 2025, párr. 21.

al caso para garantizar derechos constitucionales”.⁹ Esto implica que los jueces están obligados a actuar en el ámbito de su competencia y, en el marco de la seguridad jurídica, aquellos jueces que conocen una acción de protección deben efectuar un análisis de los hechos del caso para establecer si han ocurrido vulneraciones de derechos constitucionales, pero no declarar la titularidad de un derecho.

- 30.** Así, en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de vulneraciones a los derechos constitucionales, aun cuando se puedan tener discrepancias con las conclusiones arribadas en la sentencia. Solo se ve afectada la esfera de protección constitucional de este derecho cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de juzgadores constitucionales y resuelven una acción de protección sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, desconociendo su objeto y usándola para resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados.¹⁰
- 31.** Esta Corte ha determinado que, en las acciones de protección, la autoridad judicial tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha garantía jurisdiccional, deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado, el cual, naturalmente, solo tiene lugar cuando se ha establecido que la acción de protección es procedente (así como, únicamente si se declara dicha vulneración, cabe abordar el problema jurídico de cuáles deben ser las medidas de reparación integral).¹¹
- 32.** Además, este Organismo ha establecido en varios casos, en el marco de una acción de protección, que la autoridad judicial erró al resolver el indicado problema jurídico porque incurrió, bien en improcedencia desnaturalizante, o bien en improcedencia manifiesta.¹² En la primera clase de casos, se verificó que la improcedencia no solo que era manifiesta, sino que fue de tal magnitud que implicó la desnaturalización de la acción,¹³ esto es, subvirtió de manera radical los fines de la institución procesal de

⁹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 21; sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24 y, sentencia 3018-22-EP/25, 02 de octubre de 2025, párr. 31.

¹⁰ CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 08 de enero de 2020, párr. 47 y sentencia 3018-22-EP/25, 02 de octubre de 2025, párr. 32.

¹¹ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22 y sentencia 3018-22-EP/25, 02 de octubre de 2025, párr. 33.

¹² sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23 y sentencia 3018-22-EP/25, 02 de octubre de 2025, párr. 34.

¹³ La Corte Constitucional ha señalado, principalmente, que la acción de protección se desnaturaliza cuando la pretensión es: conocer la nulidad de un proceso sancionador (sentencia 3043-19-EP/24), la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual (sentencia 1101-20-EP/22), impugnar un visto bueno (sentencias 1329-12-EP/22, 253-16-EP/21 y 1679-12-EP/20), solicitar la prescripción adquisitiva de dominio (sentencia 1178-19-JP/21), el cobro de cheques (1357-13-EP/20), entre otras.

la acción de protección; en casos así, la Corte ha establecido que dicha actuación conlleva consecuencias muy severas en el orden disciplinario, como por ejemplo la declaración jurisdiccional previa por error inexcusable de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados. Los casos de la segunda clase — manifiesta improcedencia— no alcanzan la gravedad de los anteriores, pero sí muestran que la demanda de acción de protección claramente no era la vía adecuada respecto a las pretensiones planteadas,¹⁴ por lo que la Corte, si bien ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica y ha anulado la correspondiente decisión judicial, no ha tomado medidas en el plano disciplinario.

- 33.** En otras palabras, para que esta Corte examine y se pronuncie sobre la procedencia de la acción, en el marco de una acción extraordinaria de protección, se requiere que la improcedencia sea, al menos, manifiesta. Esta calificación es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional. En tanto que a los jueces de garantías les compete, en el caso concreto, determinar si la acción procede o no, sin extenderse al juicio de manifiesta improcedencia o desnaturalización.¹⁵
- 34.** A continuación, este Organismo analizará los argumentos y pretensiones presentados por el accionante Carlos Xavier Neira Salazar por sus propios derechos y en calidad de representante legal de la compañía CITADEL CASA DE VALORES S.A. en su demanda de acción de protección. Al respecto, el accionante en el proceso de origen indicó que las resoluciones SCVS-INMV-DNFCDN-2021-000005186 (de fecha de

¹⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, pie de página 16: “La Corte Constitucional ha señalado que la acción de protección es manifiestamente improcedente cuando la pretensión es: la restitución en dinero de la diferencia de hectareaje de un inmueble rematado y adjudicado (sentencia 2012-22-EP/25), la titularidad de acciones de una sociedad (sentencia 3372-22-EP/25), la declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial (sentencia 522-20-JP/25), impugnar actos administrativos tributarios que versan sobre rectificaciones de tributos (sentencia 2555-21-EP/24), impugnar una controversia suscitada entre dos entidades privadas, durante la ejecución de un contrato (sentencia 3012-22-EP/24), la extinción de una obligación proveniente de una relación netamente contractual o de naturaleza patrimonial (sentencia 1692-21-EP/24), declarar la existencia de un despido intempestivo (sentencia 797-20-EP/24), la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo (sentencia 1452-17-EP/24), si ya se conocieron los mismos hechos, cargos y pretensiones en la vía administrativa (sentencia 2901-19-EP/24), de pretender que se determinen infracciones a los derechos de propiedad intelectual o medidas cautelares en esa materia (sentencia 446-19-EP/24), de tratarse de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos (sentencia 2006-18EP/24), la declaratoria de silencio administrativo (sentencia 665-18-EP/24), alterar el presupuesto general del Estado (sentencia 2731-23-EP/24), la declaración a un contratista como ganador de una licitación o adjudicarle un contrato público (sentencia 1765-21-EP/24), la cuantificación del justo precio o estar en desacuerdo con este cuando sí hubo expropiación (sentencia 400-24-EP/24), el pago de regalías por transmisión de imagen y marca (sentencia 2539-18-EP/24), cuestionar la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos (sentencia 461-19-JP/23), la declaración del incumplimiento de un contrato (sentencia 1580-18-EP/23), anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta (sentencia 165-19-JP/21), entre otras”. CCE, sentencia 3018-22-EP/25, 2 de octubre de 2025, párr. 34.

¹⁵ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 24 y sentencia 3018-22-EP/25, 2 de octubre de 2025, párr. 35.

emisión 21 de junio de 2021) y SCVS-INPAI-2021-00007671 (de fecha de emisión 6 de septiembre de 2021), mediante las cuales la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros le impuso y ratificó, respectivamente, una multa de USD 114.432,00 por el tipo administrativo de no justificar documentadamente la distribución de los saldos provenientes de la venta de bonos del Estado realizada en favor del ISSPOL en 26 operaciones bursátiles y, por haberle negado su recurso en sede administrativa de apelación vulneraron múltiples derechos constitucionales, entre ellos, la defensa, igualdad formal y material, debido proceso, presunción de inocencia, proporcionalidad de la sanción, motivación y derecho al trabajo, al haberse emitido sanciones sin una adecuada valoración de pruebas ni fundamentación jurídica suficiente.

35. Por otro lado, la Superintendencia dentro de la audiencia señalada el 29 de junio de 2022, ante la Corte Provincial, argumentó lo siguiente:

[E]l abogado Luis Fajardo en representación de la entidad accionada, SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS, mismo que en lo principal expuso:

“Sancionar a la compañía CITADEL que se encuentra vigente al momento de la fecha de la infracción, hasta el año 2020, se toma en cuenta el art. 14 vigente al año 2015, se hace mención de la normativa vigente al cometimiento de la fecha de la infracción, la resolución es la consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador, se elaboró un reglamento específico, bajo ningún concepto se ha visto vulnerado el derecho al trabajo. la compañía CITADEL sabiendo que esto es un expediente administrativo presenta una apelación por la vía administrativa dicha apelación fue resuelta con fecha 06 de septiembre del 2021, donde se niega el recurso de apelación y ratifica la sanción impuesta en primera instancia. A fs. 45 del expediente de primera instancia la pretensión de la parte accionante es la siguiente, suspender las resoluciones mencionadas ordenándose se den de baja el título de crédito y se declare la no necesidad de pago, la hoy accionante esta consiente para poder alegar un tipo de legalidad. Ellos deben presentar ante el tribunal contencioso administrativo donde tiene que pagar una caución. Quieren evitar el pago de la caución, esto es un atropello al código administrativo, la vía correcta es la vía administrativa para tratar caducidad o prescripción. El art. 40 numeral tercero no procede la acción de protección, cuando existe otra vía, deben declararla improcedente como lo declaro la jueza de primera instancia, está claro que ellos tienen muy clara en la parte como tienen que presentar esta acción, esta no es la vía. Solicitamos y nos ratificamos en nuestra petición que se declare sin lugar esta acción de protección, esta no es la vía correcta, ya ha quedado claro que la vía es la contenciosa administrativa, lo tiene claro la parte actora. solicito se declare improcedente esta acción de protección porque no es la vía correcta”;
(Énfasis añadido)

36. La Corte Provincial, para atender el recurso planteado por el accionante en el proceso de origen planteó el siguiente problema jurídico:

¿La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros ha vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de la motivación y de la defensa de CITADEL, CASA DE VALORES S.A., al haber resuelto en la Resolución No. SCVS-INMV-DNFCDN-2021-000005186 multarla administrativamente; y, al haber resuelto en la Resolución No. SCVS-INPAI-2021-00007671 negar el recurso de apelación planteado por el señor Carlos Xavier Neira Salazar?

- 37.** Para el efecto, la Corte Provincial sostuvo que, la empresa accionante dentro del proceso administrativo sancionador ante la Superintendencia presentó argumentos que, a su juicio, no fueron tomados en cuenta, esto es, la excepción de prescripción de la acción (sobre hechos que habrían ocurrido hace más de cinco años), que se vulneró el derecho a la defensa en relación a notificación del representante legal de CITADEL CASA DE VALORES S.A., señor Carlos Xavier Neira Salazar quien habría estado bajo prisión preventiva y, la falta de exhibición del nombramiento del señor Pablo Guzmán Narváez después de seis años que no fueron debidamente atendidos, entre ellos: estas figuras aplicables en el derecho administrativo son: la prescripción de la potestad sancionadora del organismo de control, la vulneración de su derecho a la defensa dentro del auto de inicio y, la práctica de la prueba en relación a la negociación de los bonos de deuda pública y la falta de entrega de estas ocurridas más de cinco años atrás.
- 38.** En consecuencia, para la Corte Provincial, la controversia de la acción de protección de origen se centró en la impugnación de la compañía accionante en contra de la multa impuesta en primera instancia por el Intendente Nacional de Mercado de Valores (E) y en segunda instancia ratificada por el Superintendente de Compañías. La empresa argumentó que antes de la emisión de los actos administrativos impugnados, presentó un escrito tendiente a sostener la figura de la prescripción de la potestad sancionadora y, otros cargos en relación a la inexistencia de la infracción.
- 39.** La Corte Provincial analizó que la argumentación jurídica plasmada en la resolución del Superintendente de Compañías que negó la apelación:

[e]s insuficiente, y por tanto, adolece de vicio motivacional al exigir, sin fundamentar jurídicamente porque la Compañía CITADELCASA DE VALORES S.A., debía de entregar el dinero de las ventas y los valores que los bonos de deuda pública interna al ISSPOL en un plazo máximo de 48 horas, desde la compensación y liquidación de cada operación, cuando esto habría sido hecho directamente por la inversionista, que, canjeo bonos pocos días de la negociación por los papeles Global Despositary Notes GDNs.

- 40.** Por otro lado, los jueces provinciales sostuvieron que:

[h]ay una motivación insuficiente e inatente, ya que en efecto tiene una fundamentación normativa y fáctica, pero no es suficiente por no cumplir con el estándar de motivación que ha referido la Corte Constitucional verificándose que la misma tiene una argumentación jurídica aparente, al referirse a la prescripción solicitada o argumentada por la legitimada activa y desecharla con una motivación inatente, al introducir un hecho que no tiene que ver directamente con el punto controvertido, al referirse a una documentación sobre la prescripción en los términos concebidos por el artículo 2393 del Código Civil, infiriéndose que, lo que se exige es una sentencia judicial que declare la prescripción de un hecho que recién se activa a partir del procedimiento administrativo iniciado por la Superintendencia de Compañías, en el que, el accionante si alega la prescripción, lo cual, debió ser respondido y resuelto conforme a derecho por el órgano administrativo, esto es, la Superintendencia de Compañías.

41. Los jueces de la Corte Provincial, estimaron que dentro del proceso administrativo sancionador:

En cuanto a la obligación de la Compañía CITADEL exhibir los documentos que sustentaron la negociación de los bonos de deuda pública y la falta de entrega de estos, según la resolución del Superintendente, no se explica ni fundamenta cual es la norma jurídica que impone la obligación de que conservar documentos referidos a un nombramiento de un hecho acaecido hace más de 5 años, lo cual deja en evidencia el vicio motivacional de insuficiencia, y al mismo tiempo, por otra parte, inatencia lo cual es censurado por la Corte Constitucional en su sentencia No. 1158-17-EP/21 que da un giro en el precedente sobre la motivación.

En este estado del análisis judicial, corresponde también referirse a la resolución dictada por el Intendente Nacional de Mercado de Valores encargado que, en su resolución del 21 de junio del 2021, al resolver los cuestionamientos hechos por CITADEL CASA DE VALORES S.A., inter alia dijo: 1.) El Intendente Nacional del Mercado de Valores afirma que se ha cumplido con el procedimiento previsto en la resolución No. SCVS-INMV-DNFCDN-2018-0039 y que acoge para la motivación de esa resolución el informe y dictamen No. SCVS.INMS.DNFCDN.2021.118 del 18 de junio del 2021, emitido por la Dirección Nacional de Fiscalización, Consultas y Desarrollo Normativo. También el Intendente Nacional de Mercado de Valores, sin ninguna justificación refiere que analizado el informe de fiscalización que ha transcrito y sin explicar cómo, llega a deducir que dentro del procedimiento se ha probado los hechos que dieron origen a las actuaciones previas iniciadas por la Dirección Nacional de Control..., contra la Compañía CITADEL CASA DE VALORES, así, el Intendente Nacional de Mercado de Valores en su resolución dice que se ha probado que la Compañía CITADEL CASA DE VALORES S.A., inobservo lo dispuesto en los artículos 56, 57 e innumerado de la Ley de Mercado de Valores y otras normas más, agregando que no ha justificado documentadamente la distribución de saldos de los flujos provenientes de las ventas, los bonos de Estado, en donde actuó como intermediaria del comitente ISSPOL. Concluyendo la Resolución del Intendente Nacional de Mercado de Valores No. SCVS-INMV-DNFCDN-2021-000005186, que, no existen causas que eximan o atenúen la responsabilidad administrativa de la infracción.

42. La Corte Provincial, en relación con la motivación del Intendente Nacional de Valores:

[n]o tiene base jurídica ni fáctica que la respalde, en cuanto a su motivación, pues si bien es cierto, la teoría del derecho administrativo permite la denominada motivación por remisión (*In Aliunde*), lo correcto entonces, es, incorporar la base fáctica y jurídica que ha motivado el acto administrativo, siempre y cuando ese acto también este motivado; y, en este caso concreto, no se han incorporado ni los informes ni dictámenes que le sirvieron (remisión) para la motivación, por lo que, no existe el enunciado jurídico correcto que exige el estándar básico de la motivación, por lo que, adolece de los mismos vicios motivacionales que la resolución que dicto el Superintendente de Compañías al resolver el recurso de apelación, consecuentemente debe también declararse esta resolución como inmotivada.

43. La judicatura accionada concluyó que los actos administrativos no ofrecieron respuestas directas y fundamentadas a los argumentos presentados por el accionante en el proceso administrativo sancionador de origen, limitándose a enumerar antecedentes sin confrontarlos con los argumentos de la defensa. Dicha falta de motivación a juicio de la Corte Provincial ocurrió cuando: **i)** no se pronunció en relación a la figura de prescripción, sino que lo hace con un argumento inatinerente, exigiendo una declaración judicial previa en lugar de analizar la prescripción en sede administrativa como correspondía; **ii)** No se fundamenta la base legal que obligaba a la compañía a conservar y exhibir documentos específicos después de transcurridos más de cinco años, dejando su exigencia sin sustento normativo; y, **iii)** la resolución emitida por el Intendente Nacional de Mercado de Valores es “inmotivada” porque aunque el órgano emisor pretendió utilizar la motivación por remisión (*in aliunde*), no incorporó en el texto de la resolución los informes y dictámenes en los que supuestamente se basó la información aportada, impidiendo al accionante conocer las razones fácticas y jurídicas de la supuesta sanción.
44. En consecuencia, a criterio de la Corte Provincial, se determinó que tanto la resolución sancionatoria de primera instancia, como la resolución administrativa que resolvió la apelación en el proceso administrativo sancionador, no superó el “test de la motivación suficiente” conforme la sentencia 1158-17-EP/21, para el efecto, aceptó la acción de protección y declaró vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, conforme al artículo 76, numeral 7, literal 1, de la Constitución.
45. Esta Magistratura constata que la Corte Provincial dio paso a las siguientes pretensiones en la acción de protección: **i)** dejar sin efecto actos administrativos dentro un proceso administrativo sancionador emanados por la Superintendencia en contra de la compañía CITADELCASA DE VALORES S.A.; **ii)** dejar insubsistente la multa impuesta a la compañía CITADELCASA DE VALORES S.A. por el monto de USD 114.432,00; **iii)** valorar la excepción de prescripción propuesta en el proceso

administrativo sancionador y, **iv**) la práctica de la prueba en relación a la negociación de los bonos de deuda pública y la falta de entrega de estas ocurridas más de cinco años atrás.¹⁶

46. Esta Corte Constitucional recuerda a los jueces de garantías jurisdiccionales que los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC, prescriben que el objeto de la acción de protección **es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que no estén protegidos por otras garantías jurisdiccionales**. Este es un mecanismo establecido constitucionalmente para la tutela de los derechos, que debe ser accesible a todas las personas, para que en caso de vulneraciones provocadas por autoridades públicas no judiciales o particulares, estos puedan ser reparados a través de las medidas correspondientes.¹⁷ (Énfasis añadido)
47. Así también, el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC establece expresamente, como causal de improcedencia de la acción de protección: “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.” (Énfasis añadido)
48. Para tal efecto, los jueces provinciales debieron observar que, las pretensiones de la parte accionante en el proceso de origen y señaladas en el párrafo 45 de esta sentencia, se sustentaron en impugnaciones de actos administrativos, para lo cual, tenemos como referencia al **Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”)** que reconoce las competencias de las juezas y jueces que integran la Función Judicial, así para el caso concreto tenemos, lo determinado en el artículo 217 *ibídem*, que reconoce las “Atribuciones y deberes” de las “juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo”, en este sentido:

1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos

¹⁶ Proceso judicial 09281-2021-02768. Cuerpo de primera instancia. En la demanda de acción de protección se indica como pretensiones lo siguiente: “[a]mparado en las normas constitucionales anteriormente referidas, solicito a usted se sirva conceder la presente ACCIÓN DE PROTECCIÓN y MEDIDA CAUTELAR por existir peligro de que se siga vulnerando el Derecho a la Defensa, Seguridad Jurídica y Acceso a la Justicia, especialmente, suspendiendo las resoluciones hasta su resolución por parte del Tribunal Contencioso Administrativo que revea el acto.

Por lo tanto, se solicita como medidas cautelares: la suspensión inmediata de los efectos de las Resoluciones No. SCVS-INMV-DNFCDN-2021-000005186 y la Resolución No. SCVS-INPAI-2021-00007671 emitidas por la entidad accionada, ordenándose se dé de baja el título de crédito por \$144 432,00 (Ciento cuarenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y dos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) y se declare la no necesidad de pago de caución alguna para la defensa de mi posición y la de mi representada ante Tribunal de lo Contencioso Administrativo”. (sic)

¹⁷ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 41; sentencia 1-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, caso 530-10-JP, párr. 30 y, sentencia 1045-20-EP/25, 4 de septiembre de 2025, párr. 41.

individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario;

2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad; [...]

4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado;

5. Conocer de las acciones de prescripción de créditos fiscales no tributarios que propongan contra la administración nacional, regional, municipal o de las demás personas jurídicas que integran el sector público;¹⁸ (Énfasis añadido)

¹⁸ Asimismo, los jueces de garantías jurisdiccionales también pueden invocar dentro de su razonamiento normativa procesal como el Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) que establece, por ejemplo, para el caso concreto, en el Libro IV, “De los Procesos”, Capítulo II, “Procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo”, dentro de los cuáles se puede observar: “Art. 300.- Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.

Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contencioso tributaria o contencioso administrativa. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez ejercidas las acciones contencioso tributarias o contencioso administrativas.”

“Art. 306.- Oportunidad para presentar la demanda. Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: 1. En los casos en que se interponga una acción subjetiva o de plena jurisdicción, el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado. 2. En los casos de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo para proponer la demanda será de tres años, a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado. 3. En casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, se podrá proponer la demanda dentro del plazo de cinco años. 4. La acción de lesividad podrá interponerse en el término de noventa días a partir del día siguiente a la fecha de la declaratoria de lesividad. 5. En las acciones contencioso tributarias de impugnación o directas, el término para demandar será de sesenta días a partir del día siguiente al que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción. 6. Las acciones de pago indebido, pago en exceso o devoluciones de lo debidamente pagado se propondrán en el plazo de tres años desde que se produjo el pago o desde la determinación, según el caso. 7. Las demás acciones que sean de competencia de las o los juzgadores, el término o plazo será el determinado en la ley de acuerdo con la naturaleza de la pretensión.” “Art. 316.- Excepciones a la coactiva. Al procedimiento coactivo solo se podrán oponer las siguientes excepciones: 1. Inexistencia de la obligación, falta de ley que establezca el tributo o exención legal. 2. Extinción total o parcial de la obligación sea por solución o pago, compensación, confusión, remisión o prescripción de la acción de cobro. 3. Incompetencia del funcionario ejecutor. 4. Ilegitimidad de personería de la o del coactivado o de quien haya sido citado como su representante. 5. El hecho de no ser deudor directo ni responsable de la obligación exigida. 6. Encontrarse pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión. 7. Hallarse en trámite la petición de facilidades para el pago o no estar vencido ninguno de los plazos concedidos, ni en mora de alguno de los dividendos correspondientes. 8. Haberse

49. Con base en la normativa expuesta, esta Corte identifica que las pretensiones del accionante Carlos Xavier Neira Salazar por sus propios y personales derechos y en calidad de representante legal de la compañía CITADEL CASA DE VALORES S.A. pudieron ser tuteladas ante la jurisdicción contenciosa administrativa conforme a la normativa expuesta en el párrafo precedente.
50. Acorde lo expuesto por esta Magistratura en la sentencia 1791-22-EP/25 para que esta Corte examine y se pronuncie sobre la procedencia de la acción de protección en el marco de una acción extraordinaria de protección, **se requiere que la improcedencia sea, al menos, manifiesta**. En el caso bajo análisis, se observa el cumplimiento del referido presupuesto. Asimismo, como se expuso en dicha sentencia esta calificación es de competencia exclusiva de esta Corte Constitucional.
51. Finalmente, este Organismo declara que la Corte Provincial en la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Superintendencia ya que aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente conforme al análisis precedente y, declaró vulneraciones de derechos constitucionales en favor del señor Carlos Xavier Neira Salazar por sus propios y personales derechos y en calidad de representante legal de la compañía CITADEL CASA DE VALORES S.A., cuando el presente asunto tenía una vía procesal efectiva para la tutela de sus derechos. En el presente asunto corresponde declarar la improcedencia de la acción de protección con fundamento en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.¹⁹

6. Reparación

52. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado.

presentado demanda contencioso tributaria por impugnación de resolución administrativa, antecedente del título o títulos que se ejecutan. 9. Duplicación de títulos con respecto a una misma obligación y de una misma persona. 10. Nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito, por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento.

No podrán oponerse las excepciones primera, segunda, cuarta, quinta y novena, cuando los hechos que las fundamenten hayan sido discutidos y resueltos ante la jurisdicción contenciosa.

De las resoluciones sobre las excepciones señaladas en este artículo se podrá interponer recurso de casación conforme con las normas de este Código.”

¹⁹ LOGJCC, Registro Oficial número 52, 22 de octubre de 2009, última reforma: R.O. 554, 09 de septiembre de 2024. “Art. 42.- Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: [...] Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

- 53.** La reparación usual a una vulneración de derechos constitucionales cometida por una autoridad judicial es el reenvío, para que una nueva autoridad resuelva nuevamente la acción de protección. Sin embargo, el reenvío resulta inoficioso cuando la sentencia de acción extraordinaria de protección determina en su totalidad el contenido que debería tener la futura decisión del juez ordinario.²⁰
- 54.** En consecuencia, dado que la improcedencia de la acción de protección se sustentó en la causal 4 del artículo 42 de la LOGJCC, el consecuente reenvío, como lo ha anotado la Corte en otras ocasiones “deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”.²¹
- 55.** Por tanto, como medida de reparación corresponde a esta Magistratura declarar manifiestamente improcedente la acción de protección de origen con fundamento en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.²²

7. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección 3064-22-EP.
- 2. Declarar** que la sentencia de mayoría emitida el 22 de agosto de 2022, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
- 3. Como medidas de reparación:**

²⁰ CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 35; y, sentencia 3018-22-EP/25, 2 de octubre de 2025, párr. 52.

²¹ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 32; sentencia 3018-22-EP/25, 2 de octubre de 2025, párr. 53

²² LOGJCC, “Art. 42.- Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

- 3.1 Dejar** sin efecto la sentencia de mayoría emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
- 3.2 Dejar** salvo el derecho de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para ejercitar la acción administrativa correspondiente.
- 3.3 Archivar** la acción de protección 09281-2021-02768.
- 3.4 Oficiar** al Consejo de la Judicatura, para que inicie las investigaciones en contra de las autoridades jurisdiccionales accionadas.
- 4. Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- 5.** Notifíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

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 Ordoñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de noviembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 3064-22-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 3064-22-EP/25, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 13 de noviembre de 2025, formulo el presente voto concurrente con el fin de expresar las razones por las que, estando de acuerdo con la decisión, disiento de la argumentación contenida en la sentencia.
2. Concuero con la decisión de la sentencia 3064-22-EP/25 que aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“SCVS”o “**entidad accionante**”) en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”). En particular, coincido con la sentencia 3064-22-EP/25 en que la sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección improcedente.
3. Sin embargo, considero necesario formular el presente voto concurrente de la sentencia 3064-22-EP/25 debido a que, en mi lectura del caso, la improcedencia de la acción de protección quebrantó los fines procesales del objeto de la acción de protección de manera que incurrió en su desnaturalización, y no únicamente en una manifiesta improcedencia.
4. Primero, considero que la Corte debe repensar su rol como garante de la supremacía de la Constitución y de la eficacia de las garantías jurisdiccionales al evaluar la improcedencia de la acción de protección. Al analizar el derecho a la seguridad jurídica conforme a los artículos 40, 41 y 42 de la LOGJCC, la Corte estaría asumiendo funciones propias de una instancia de apelación, revisando aspectos que competen, en principio, exclusivamente a los jueces de instancia, quienes cuentan con las herramientas jurisdiccionales suficientes como audiencias y la valoración de pruebas para tomar una decisión más aplicada al caso concreto.
5. Este enfoque resulta problemático porque la Corte no está llamada a corregir sentencias ni a reevaluar los hechos que dieron origen al proceso. Por ello considero que la Corte debe en medida de lo posible realizar exámenes de la procedencia o improcedencia de la acción de protección en casos donde, por la gravedad, la

intensidad las fallas estructurales de las garantías jurisdiccionales lo requieran, tales casos pueden ser encontrados en una posible desnaturalización de la acción de protección. Así, en el caso que nos ocupa de la sentencia 3064-22-EP/24, veo elementos que merecen atención y que alcanzan el umbral de gravedad para incurrir en la desnaturalización de la acción de protección.

6. Estimo que, como Corte, debemos iniciar por autoevaluar el impacto que genera el análisis de improcedencias sobre garantías jurisdiccionales que se realiza en una acción extraordinaria de protección. Soy consciente de lo importante que es para la administración de justicia constitucional dejar claro en qué ocasiones no procede una acción de protección. Sin embargo, me parece que, en un ejercicio de hacer efectivo el uso de las garantías jurisdiccionales, como Corte debemos empezar a dirigir nuestra jurisprudencia a analizar los escenarios en donde sí cabe una acción de protección más que señalar su improcedencia. En adición, me parece oportuno reflexionar que evaluar la improcedencia de la acción de protección sin realizar un ejercicio exhaustivo del mérito, por la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, podría llegar a vaciar de contenido y eficacia a la acción de protección, debilitando su función de tutelar y reparar derechos constitucionales.
7. Como lo explico en el párrafo previo, en el trabajo jurisdiccional de la Corte, como garante de la supremacía de la Constitución y de su efectiva aplicación, debemos, poco a poco, comenzar a orientar el análisis hacia la determinación de cuándo una acción de protección sí procede, en lugar de priorizar los casos sobre cuándo no cabe. Esto, sin perjuicio del análisis sobre la improcedencia, que resulta esencial frente a graves abusos de las garantías jurisdiccionales que desnaturalizan su objeto y finalidad, causando un fuerte gravamen a la administración de justicia y, así, al Estado. Al centrarse en la improcedencia, se vuelven difusos los escenarios en donde la acción es aplicable y su función garantista de derechos se erosiona. Las judicaturas de instancia carecen de parámetros claros para identificar cuándo sí deben aceptar esta garantía jurisdiccional, lo que afecta la eficacia del sistema de justicia constitucional aplicable. Al no precisar cuándo sí procede la acción de protección, se pierde la oportunidad de ejercer el rol pedagógico de este Organismo y educar a las judicaturas sobre el alcance constitucional de esta garantía. La Corte deja de ser guía y se convierte en una instancia adicional de apelación.
8. En segundo lugar, desde la práctica jurisdiccional, la Corte ha intentado establecer criterios orientadores para que las judicaturas de instancia identifiquen cuándo una acción de protección resulta improcedente, manifiestamente improcedente o incurre en una improcedencia desnaturalizante. Esta última, por su gravedad, puede incluso justificar la evaluación de medidas disciplinarias contra las autoridades jurisdiccionales accionadas. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte aún no delimita

con claridad los efectos jurídicos de cada tipo de improcedencia. Es el caso de la sentencia 3064-25-EP/25: aunque se concluyó que la acción de protección era manifiestamente improcedente, se dispuso oficiar al Consejo de la Judicatura para que inicie investigaciones contra las autoridades judiciales involucradas. Esto me plantea una duda relevante: ¿la improcedencia manifiesta también puede acarrear sanciones disciplinarias, o estas se reservan exclusivamente para casos de desnaturalización?

9. Ahora bien, es necesario identificar por qué el caso debía ser analizado bajo una improcedencia que desnaturalizó la acción de protección. El caso proviene de una acción de protección que impugnó la resolución de la SCVS en la cual se le impuso una multa a Carlos Xavier Neira Salazar en calidad de representante legal de la compañía CITADEL Casa de Valores S.A. (“Citadel”). La multa, conforme se desprende del pie de página 1 de la sentencia 3064-22-EP/25, fue impuesta por:

[N]o haber justificado documentadamente la distribución de saldos de los flujos provenientes de las ventas de bonos del Estado, en donde [Citadel] actuó como intermediaria del comitente ISSPOL, las cuales efectuaron en 26 operaciones bursátiles del 30 de diciembre de 2015 (fecha valor 8 de enero de 2016), por un total de US \$ 327'000.000 [sic], toda vez que la casa de valores no ha demostrado de qué forma el ISSPOL recibió su pago por la venta de aquellos valores.

10. En mi lectura, la acción de protección no solo era improcedente, pues existía la vía contencioso-administrativa para impugnar los actos cuestionados, sino que además generó un perjuicio al Estado. Al utilizarse para frenar la actividad de control de la SCVS, se interrumpió la evaluación y sanción de irregularidades en el manejo de inversiones realizadas en la bolsa de valores con bonos estatales. Esto reviste especial gravedad porque involucra a la institución responsable de la seguridad social de la Policía Nacional, lo que implica montos que podrían comprometer la continuidad y calidad de los servicios que reciben sus afiliados.
11. Entiendo que el voto de mayoría en la sentencia 3064-25-EP/25 pudo haberse orientado por el análisis de la sentencia 3018-22-EP/25, en la que se declaró la manifiesta improcedencia de una acción de protección interpuesta contra la negativa de la SCVS respecto al pago de una póliza de seguro.¹ Aunque en ambos casos la SCVS figura como entidad accionada, considero que se trata de presupuestos fácticos y jurídicos sustancialmente distintos. En la sentencia 3018-22-EP/25, el conflicto giró en torno a relaciones contractuales entre particulares, sin una afectación relacionada con fondos públicos ni a derechos de seguridad social. En cambio, en la sentencia 3064-25-EP/25 –objeto de este voto concurrente– se encuentra comprometido el efectivo control de la SCVS sobre el manejo de recursos públicos del Estado, en el marco de un problema estructural relacionado con un posible desfaldo al ISSPOL, y

¹ CCE, sentencia 3018-22-EP/25, 2 de octubre de 2025, párrs. 46 y 47.

que fue de conocimiento público. Este contexto involucra no solo la función de control de las instituciones competentes, sino también la protección de derechos vinculados a la seguridad social.

12. Por ello, estimo que la improcedencia declarada en este caso alcanza un umbral superior a cualquier duda razonable, que compromete el objeto y finalidad constitucional de la acción de protección. Al desnaturalizar su función garantista, se debilita su capacidad de tutela frente a afectaciones estructurales que trascienden el interés individual y comprometen bienes jurídicos de relevancia pública.
13. Entiendo que la gravedad del caso motivó a las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 3064-22-EP/25 a oficiar al Consejo de la Judicatura para que investigue la conducta judicial de las autoridades involucradas. Estoy de acuerdo con ello, pero, a mi juicio, el caso ameritaba incluso una declaratoria jurisdiccional previa, dada la afectación al orden procesal y al uso de las garantías constitucionales. Además, considero que la Corte debió evaluar el posible abuso del derecho por parte de la abogada patrocinadora de la acción de protección, pues en este caso, el uso indebido de mecanismos constitucionales no solo distorsionó su finalidad tutelar, sino que afectó a las instituciones de control de Estado lo cual compromete la confianza ciudadana en el sistema de justicia constitucional. Por ello, aspiro a que el Consejo de la Judicatura, en cumplimiento de su rol de salvaguardar la integridad de la administración de justicia, lleve a cabo investigaciones exhaustivas e imparciales. Estas deben permitir sancionar –cuando corresponda–, corregir y contribuir a fortalecer la eficacia y legitimidad de las garantías jurisdiccionales como herramientas de protección real de los derechos fundamentales.
14. Como reflexión final, reconozco que existen casos en los que declarar la manifiesta improcedencia resulta necesario. Sin embargo, considero que la Corte debe comenzar a distanciarse, poco a poco, de este criterio como práctica recurrente para evitar vaciar de contenido a esta garantía jurisdiccional. Como señalé al inicio, no le corresponde a la Corte analizar la improcedencia de las garantías jurisdiccionales en el marco de una acción extraordinaria de protección, salvo que la gravedad del caso configure una desnaturalización evidente.
15. En lo expuesto, reconozco que este es un problema estructural que no se resuelve únicamente con la difusión de sentencias ni con capacitaciones masivas. Requiere una intervención más profunda desde la formación jurídica. Las escuelas de derecho deben asumir un rol activo, pues es en estos espacios donde se forja la ética profesional y el compromiso con el ejercicio responsable del Derecho. Las escuelas de Derecho tienen potencialmente la responsabilidad de enseñar y graduar a sus estudiantes interiorizando que abusar de las garantías jurisdiccionales no solo vacía de contenido

los mecanismos de defensa de derechos fundamentales, sino que también compromete la integridad de la administración de justicia, debilita al Estado constitucional de derechos y desvanece la eficacia de las herramientas habilitadas para la real protección y reparación de derechos, cuando aquellos han sido vulnerados.

16. Finalmente, este Organismo debe desarrollar jurisprudencia conducente a guiar las decisiones de la justicia constitucional, sin generar barreras interpretativas que complejicen el análisis que las juezas y jueces deban realizar cuando conocen una acción de protección.
17. Por estas razones, me he permitido formular este voto concurrente.

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 3064-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de noviembre de 2025, mediante correo electrónico a las 11:04; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL