

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

CASO 372-23-EP

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

SENTENCIA 372-23-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias emitidas por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el marco de una acción de protección. Este Organismo encuentra que la sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber desnaturalizado la acción de protección. En esa medida, se deja sin efecto las sentencias emitidas en el marco de la acción de protección.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 26 de julio de 2022, Michelle Dominique Guerra de Andrés (“**Michelle Guerra**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPCCS**”).¹ En su demanda, alegó la vulneración de derechos en el proceso de selección del superintendente de bancos y la resolución CPCCS-PLE-SG-028E-2022-965 (“resolución impugnada”) en la que se nombró a Raúl Agustín González Carrión (“**Raúl González**”) como superintendente de bancos.²

¹ Hernán Ulloa Ordoñez, María Fernanda Rivadeneira Cuzco, Sofía Almeida Fuentes, Francisco Bravo Macías, Juan Xavier Dávalos Benítez, Graciela Ibeth Estupiñán Gómez y David Alejandro Rosero Mínda.

² Como antecedente, Michelle Guerra relata que el CPCCS se encontraba realizando el proceso para la designación del superintendente de bancos. Para el efecto, la presidencia de la República remitió una terna conformada por tres personas, una de ellas siendo Raúl González. Inicialmente, una de las personas que constaba en la terna fue descalificada por no cumplir requisitos, mientras que otra fue descalificada en fase de impugnación. En esa medida, quedó como único miembro de la terna el señor Raúl González. En vista de aquello, afirma que el CPCCS, luego de que Raúl González expusiera su plan de trabajo, resolvió una primera moción para designarlo como superintendente. No obstante, dicha moción no fue aprobada. Posteriormente, se mocionó pedir una nueva terna al ejecutivo, la misma que no contó con la votación suficiente. Acto seguido, uno de los consejeros mocionó que Raúl González realice una ampliación de su plan de trabajo. Aquella moción fue aprobada. En esa medida, posterior a la ampliación del plan de trabajo, existió una nueva moción para designar a Raúl González como superintendente de bancos. Dicha moción fue aprobada. Con estos antecedentes, Michelle Guerra mencionó que el proceso de designación del superintendente de bancos no observó el artículo 213 de la Constitución. Afirma, de igual manera, que no se siguió con el Reglamento para la designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos. Indicó que no se ordenó al Ejecutivo que complete las ternas cuando se descalificó a dos postulantes por

2. El 27 de julio de 2022, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón (“**Unidad Judicial**”) aceptó la petición de medidas cautelares y convocó a las partes procesales a una audiencia.³
3. El 29 de julio de 2022, Raúl González presentó un escrito alegando ser tercero coadyuvante y solicitando se suspenda la audiencia para poder preparar su defensa.
4. El 1 de agosto de 2022, la Unidad Judicial aceptó la acción, declaró vulnerados los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la participación de Michelle Guerra y dispuso varias medidas de reparación.⁴

no cumplir los requisitos para ostentar dicho cargo. Además, alegó la vulneración de derechos en el proceso de designación de Raúl González e incumplimiento de funciones de los consejeros del CPCCS. Sobre la base de lo indicado, señaló que se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el derecho de participación y la seguridad jurídica. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, Michelle Guerra señaló que, durante el proceso de selección del superintendente de bancos, dos de los candidatos provenientes de la terna fueron descalificados y, sobre el restante, una vez mocionada su designación no tuvo el respaldo suficiente de los consejeros del CPCCS. Por lo tanto, a decir de Michelle Guerra, el CPCCS debía haber pedido la remisión de una nueva terna. No obstante, con una nueva moción, se designó a Raúl González como superintendente de bancos. Aquella transgresión de la norma, según Michelle Guerra, acarrió la vulneración de los derechos de participación y a la seguridad jurídica. Para justificar su intervención en el proceso alegó ser ecuatoriana y por lo tanto titular de los derechos de participación. Como medida cautelar, Michelle Guerra solicitó que se deje sin efecto el proceso de designación del superintendente de bancos. El proceso fue signado con el número 09333-2022-00895.

³ La Unidad Judicial consideró admisible la petición de medidas cautelares y dispuso dejar sin efecto, de manera provisional, todos los efectos jurídicos de la resolución impugnada hasta que se resuelva la acción de protección.

⁴ La Unidad Judicial ordenó: “1. La nulidad radical o de pleno derecho del proceso de designación de superintendente de bancos que desarrolló el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a partir de la sesión #28 del 19 de julio de 2022, incluida la resolución No. CPCCS-PLESG-028-E-2022-965 de 20 de julio de 2022; y 2. En observancia y respeto a la aplicación no arbitraria de las normas jurídicas en un debido proceso y al derecho de participación de la ciudadanía, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con fundamento en el artículo 23 del ‘Reglamento para la designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos, por la terna propuesta por el ejecutivo’ (R.O. 35, 04-04-2022), debe solicitar, de manera inmediata, al Presidente de la República el envío de una nueva terna que se someterá al procedimiento contemplado en dicho instrumento legal, para lo cual oficiase al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para que proceda a cumplir la decisión tomada en esta acción constitucional. 3. Se conmina al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a realizar y seguir sus procesos de conformidad con la ley y la Carta Magna sin afectar derecho constitucional alguno de los ciudadanos ecuatorianos. 4. Estas medidas de reparación integral son de cumplimiento obligatorio a partir de su notificación, sin perjuicio de proveer los recursos previstos en la ley ya interpuestos o que se interpongan dentro del plazo legal, tal como lo prescribe el artículo 24 de la LOGJCC”. Raúl González compareció a la audiencia. No obstante, la Unidad Judicial lo catalogó como un *amicus curiae*. Al respecto, la Unidad Judicial indicó que “se calificó su comparecencia a la audiencia en calidad de AMICUS CURIAE, en virtud de lo manifestado por sus abogados al momento de sus intervenciones respectivas, toda vez, que su designación por el Pleno del CPCCS, en calidad de Superintendente de Bancos, es parte de la presente acción constitucional”.

5. Frente a esta decisión, Hernán Ulloa y Sofía Almeida, en calidad de consejeros del CPCCS; y, Raúl González, por sus propios derechos, interpusieron recursos de apelación respectivamente. Adicionalmente, Raúl González solicitó se revoquen las medidas cautelares y se archive la acción de protección. Finalmente, Sofía Almeida y Michelle Guerra interpusieron recursos de aclaración.
6. El 14 de octubre de 2022, la Unidad Judicial negó los recursos de aclaración interpuestos por Sofía Almeida y Michelle Guerra.⁵
7. El 20 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”), con voto de mayoría, resolvió varios incidentes procesales suscitados en la causa,⁶ negó los recursos de apelación interpuestos y confirmó la sentencia subida en grado. Frente a esta decisión, Raúl González interpuso un recurso de aclaración y ampliación. Dicho recurso fue negado el 17 de enero de 2023 y notificado el 19 de enero de 2023.

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 27 de enero de 2023, Raúl González (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de la Corte Provincial y de la Unidad Judicial.
9. El 12 de mayo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección del accionante.⁷ En dicho auto, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes requirió a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial que, en el término de 5 días, presenten los respectivos informes motivados sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

⁵ La Unidad Judicial consideró que “[e]n la especie la resolución dictada es clara, inteligible y en ella se han resuelto todos los puntos de la controversia”. Por lo tanto, consideró que no existían puntos que aclarar o ampliar.

⁶ En la sentencia, la Corte Provincial inicialmente resolvió una serie de controversias suscitadas en el proceso. Dichos incidentes referían a la calidad de comparecencia de los consejeros Hernán Ulloa, Sofía Almeida, David Rosero y Juan Dávalos, quienes alegaban ser accionados. No obstante, la Corte Provincial consideró que el accionado era el CPCCS y no los consejeros de forma individual. Por tal motivo, los calificó como terceros coadyuvantes. Por otra parte, rectificó que la participación de Raúl González en el proceso era en calidad de tercero con interés y no como *amicus curiae*. De igual manera, la Corte Provincial consideró que no existían razones suficientes para declarar la nulidad de lo actuado por la falta de citación de la demanda a los terceros con interés en el proceso.

⁷ La causa fue signada con el número 372-23-EP. La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

10. El 7 de junio de 2023, los jueces de la Corte Provincial, que suscribieron el voto de mayoría, presentaron su informe de descargo.⁸ En la misma fecha, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo.
11. El 5 de julio de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la priorización de la causa.⁹
12. Adicionalmente, en la presente causa han ingresado varios escritos de *amici curiae*.¹⁰

2. Competencia

13. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Fundamentos de la acción

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

14. El accionante, en su demanda, alega que las sentencias impugnadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de defensa.¹¹ Como pretensión, solicita que se dejen sin efecto las decisiones impugnadas.
15. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, el accionante afirma que la Corte Provincial y la Unidad Judicial vulneraron su derecho al momento de dejar sin efecto la resolución que le designa como superintendente de bancos sin haberle notificado con la acción de protección y sin ser escuchado ni haber intervenido o practicado prueba en la audiencia de primera instancia. Al respecto, manifiesta que “no se le garantizó el derecho a la defensa en igualdad de condiciones y fue privado

⁸ Adicionalmente, Nelson Ponce Murillo, juez de la Corte Provincial que emitió el voto salvado, ingresó un escrito señalando que, por su votación, no era necesario presentar un informe de descargo.

⁹ Memorando CC-SG-2023-363.

¹⁰ En calidad de *amici curiae* comparecieron Víctor Abel Niquinga Ruiz, en representación de la Coordinadora Andina de los Derechos Humanos; y, Alembert Vera, en representación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Por sus propios derechos: Dasya Priscila Rocafuerte Silva, Christian Freddy Suarez Pazmiño, César Andrés Yáñez De La Cruz, Segundo Camino Mogro, Nadia Wendoline Villon Rodríguez, Otto Rodrigo Pérez Moreira, Tania Priscila Guerrero Armijos, Jefferson Fernando Sarango Tamayo, Cindy Teresa Torres Ojeda, Edgar Salazar Chávez, y, Rogelio Fernando Valencia Alcívar.

¹¹ Constitución, artículos 75 y 76 numeral 7 literales a, c y h.

de ejercer su derecho a la defensa en el marco de una acción de protección, al *no* ser notificado y por ende no permitírsele intervenir en [la] audiencia” (énfasis en original).

16. Por otra parte, el accionante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Señala que la Unidad Judicial no le notificó para comparecer en el proceso. Por otra parte, afirma que la Corte Provincial no removió los obstáculos para que pueda participar en la audiencia oral y pública como parte procesal. Argumenta que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, particularmente en la dimensión del acceso a la justicia.
17. Adicionalmente, afirma que este caso permitiría a la Corte establecer un precedente jurisprudencial de trascendencia nacional sobre el rol de la justicia constitucional y los procesos de control social de interés público y nacional, como por ejemplo los de designación de autoridades.
18. Finalmente, el accionante solicita (i) que se realice un examen de mérito del caso; y, (ii) que se declare el error inexcusable de las judicaturas accionadas.

3.2 Posición de la parte accionada

3.2.1. Unidad Judicial

19. En su informe de descargo, la jueza que suscribe el informe menciona que ella reemplaza a la jueza que conoció la causa en primera instancia. Posteriormente, realiza un recuento de los hechos del caso y transcribe parte del acta de resumen de la audiencia y de la sentencia. Finalmente, indica que, en el expediente constitucional:

consta que la ex jueza calificó la intervención del ciudadano Raúl González Carrión, como *amicus curiae*, el cual solicitó la suspensión de la audiencia, así mismo se aprecia que de manera voluntaria se retiró de la audiencia realizada, constando que la sentencia fue notificada al domicilio judicial designado por éste en la presente causa, e inclusive se atendieron sus recursos y petitorios presentados por escrito con posterioridad a la sentencia dictada

3.2.2. Corte Provincial

20. Los jueces de la Corte Provincial que emitieron su voto de mayoría, en su informe, realizaron un recuento de los hechos del caso. Por otra parte, se refieren a los cargos del accionante.
21. Sobre la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, los referidos jueces manifestaron que el accionante compareció en el proceso y defendió sus

derechos en calidad de tercero coadyuvante. De igual manera, señalan que, posterior a la confusión de la Unidad Judicial en cuanto a la calificación de Raúl González como *amicus curiae*, la Corte Provincial lo corrigió y por lo tanto él pudo ejercer su derecho a la defensa. Así, concluyen que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso.

22. De igual manera, los referidos jueces argumentaron que:

el hoy accionante si ejerció su defensa, si realizó la contradicción a los argumentos de la parte accionante, si fue escuchado en audiencia, y especialmente por este Tribunal, si incorporó elementos probatorios (documentos) y durante la sustanciación del presente expediente [...] se realizó el saneamiento del proceso resolviéndose los incidentes suscitados en el desarrollo del mismo, entre ellos, [...] que, si bien no fue “notificado” con el auto de avoco por parte de la jueza a-quo ello se debió a que, la acción no había sido interpuesta en su contra, sino en contra del CPCCS pero pese a ello, el ciudadano Raúl González Carrión habría comparecido desde la audiencia de primera instancia.

23. Finalmente, los referidos jueces de la Corte Provincial sostuvieron que no existen elementos para que se declare el error inexcusable por sus acciones.

4. Análisis constitucional

4.1. Formulación del problema jurídico

24. Conforme al artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
25. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)¹² que le permitan analizar la violación de derechos.
26. Por una parte, el accionante señala como tesis la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de defensa (ver párrafo 15 *supra*). Como base fáctica identifica que la vulneración del derecho se dio cuando no fue notificado con la acción de protección en la que se impugnaba la resolución que lo nombró como superintendente de bancos. Como justificación jurídica, advierte que, por el mismo hecho de no haber sido notificado no pudo ser escuchado, intervenido o practicado prueba en primera y segunda instancia.

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr.18.

27. En tal virtud, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

¿Las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de defensa cuando no se le notificó al accionante con la acción de protección y por ende se impidió su comparecencia, intervención y práctica de prueba en ambas instancias?

28. Por otra parte, el accionante señala como tesis la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia (ver párrafo 16 *supra*). Como base fáctica, señala que la acción que vulnera su derecho es la falta de notificación para comparecer en el proceso dado que se impugnaba la resolución mediante la cual se le nombró como superintendente de bancos. Como justificación jurídica, el accionante argumenta que se limitó su acceso a la justicia y no se eliminaron las barreras para que él pueda comparecer al proceso.

29. Ahora bien, esta Corte observa que el argumento expuesto en el párrafo *ut supra*, tiene como punto central la falta de notificación al accionante con la acción de protección. Aquello se relaciona con el primer problema jurídico planteado en donde se acusa la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de defensa. Por tal motivo, esta Corte reconduce el análisis de dicho argumento y se lo analizará a la luz del primer problema jurídico.

30. Finalmente, el accionante cuestiona el rol de la justicia constitucional en los procesos de control social de interés público y nacional como los de designación de autoridades (ver párrafo 17 *supra*). En esa medida, en uso del principio *iura novit curia*,¹³ esta Corte analizará si la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desnaturalizar la acción de protección al resolver la vulneración de los derechos de la ciudadanía en general más no de una persona o colectivo determinable. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia emitida por la Corte Provincial transgrede el derecho a la seguridad jurídica al determinar que se vulneraron derechos de la ciudadanía en general sin determinar un sujeto o colectivo específico como titular del derecho vulnerado, con lo que se desnaturaliza la acción de protección?

¹³ El principio *iura novit curia* es de carácter procesal y permite los jueces y las juezas que traigan a la resolución de un caso normas de interpretación, normas procesales y principios, aunque el accionante o accionado no las haya invocado expresamente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido a este principio como la facultad o incluso el deber que tiene el juez o jueza de “aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente”. Es importante recordar que este principio solo se aplica en los supuestos fácticos que hayan sido probados en el proceso. En este sentido, es prerrogativa y deber propia del juez o jueza ponente determinar, después de analizados los hechos del caso, si cabe el análisis de otra disposición jurídica no alegada como vulnerada por las partes procesales.

4.2. Resolución del problema jurídico

¿Las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de defensa cuando no se le notificó al accionante con la acción de protección y por ende se impidió su comparecencia, intervención y práctica de prueba en ambas instancias?

31. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal a) establece que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna parte o fase del procedimiento.
32. Respecto a esta garantía, la Corte Constitucional ha señalado que “el derecho a la defensa se traduce en favor de las personas, la posibilidad real de argumentar en favor de sus derechos, intereses y posiciones dentro de un proceso llevado en su contra”.¹⁴
33. De igual manera, esta Corte ha señalado que se verifica una violación a este derecho cuando, por acción u omisión imputable a la autoridad jurisdiccional, un sujeto procesal (i) se ve impedido de comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; (ii) no contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o (iii) no tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley.¹⁵
34. Al respecto, esta Corte observa que el argumento del accionante es que no se le notificó con el contenido de la acción de protección por lo que se le privó del ejercicio del derecho a la defensa. En tal virtud, le corresponde a este Organismo determinar (i) si efectivamente la judicatura estaba obligada a notificar al accionante con el contenido de la acción de protección; y, (ii) en caso de responder afirmativamente lo expuesto, determinar si es que dicha omisión vulneró el derecho a la defensa del accionante.
35. Respecto al punto (i) indicado en el párrafo *ut supra*, esta Corte ha indicado que, de acuerdo con el artículo 41 numeral 1 de la LOGJCC¹⁶ “el legitimado pasivo de la acción de protección, llamado a responder por el ‘acto u omisión de una autoridad pública no judicial’ que se acusa de vulnerar derechos constitucionales, es justamente la autoridad pública que ha emitido el acto o ha dado lugar a la omisión impugnada”¹⁷

¹⁴ CCE, sentencia 1880-14-EP/19, párr. 20; sentencia 3320-17-EP/22, 17 de julio de 2022, párr. 30.

¹⁵ CCE, sentencia 1027-15-EP/20, párr. 28; sentencia 1152-15-EP/20, párr. 26; sentencia 3320-17-EP/22, 17 de julio de 2022, párr. 31.

¹⁶ LOGJCC, artículo 41 numeral 1 “La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio”.

¹⁷ CCE, sentencia 71-16-EP/21, 7 de abril de 2021, párr. 39.

36. En la misma línea, la Corte estableció que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 numeral 4 de la LOGJCC “las notificaciones deberán realizarse a ‘la persona legitimada activa’ y a ‘la persona, entidad u órgano responsable del acto u omisión’”.¹⁸ Según esta Magistratura, aquello debe observarse en armonía con lo dispuesto en el artículo 86 numeral 3 de la CRE, que determina que “el responsable del acto u omisión que se acusa de conculcar derechos constitucionales es el llamado a demostrar lo contrario”.¹⁹
37. Ahora bien, en el caso *sub judice*, esta Corte observa que, en la demanda de acción de protección, Michelle Guerra impugnó la resolución CPCCS-PLE-SG-028E-2022-965 en la que se nombró a Raúl González como Superintendente de Bancos. Es decir, se demandó al CPCCS, entidad que compareció como legitimado pasivo dentro de la causa, pues es dicha entidad quien emitió el acto administrativo impugnado.
38. Es decir, a la luz de lo mencionado en los párrafos 35 y 36 *supra*, las judicaturas accionadas no estaban en la obligación de notificar al accionante con la acción de protección, pues él no era el llamado a defender el acto impugnado.
39. Por otra parte, pese a que no se cumple el supuesto (i) mencionado en el párrafo 35 *supra*, esta Corte sí observa que el accionante compareció en el proceso en ambas instancias. Ante la Unidad Judicial se lo calificó como *amicus curiae*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 inciso primero de la LOGJCC. No obstante, el accionante tuvo la oportunidad de interponer un recurso de apelación y, posteriormente, la Corte Provincial calificó su intervención como tercer coadyuvante, acorde a lo dispuesto en el artículo 12 inciso segundo de la LOGJCC.
40. Adicionalmente, en la audiencia de estados convocada por la Corte Provincial, el accionante tuvo la oportunidad de practicar la prueba que, a su consideración, demostraba que la resolución CPCCS-PLE-SG-028E-2022-965 no vulneró derechos constitucionales.
41. Así, esta Corte constata que el accionante no se vio impedido de comparecer al proceso, contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica y tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como interponer un recurso de apelación y comparecer en audiencia ante la Corte Provincial.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ CRE, artículo 88 numeral 3.

42. De esta forma, incluso sin que haya sido obligación de las judicaturas accionadas de notificar al accionante con el contenido de la acción de protección, el accionante tuvo la oportunidad de comparecer al proceso en calidad de tercero coadyuvante y exponer su postura frente al caso. Por tal motivo, esta Corte no observa que se haya vulnerado el derecho del accionante.

¿La sentencia emitida por la Corte Provincial transgrede el derecho a la seguridad jurídica al determinar que se vulneraron derechos de la ciudadanía en general sin determinar un sujeto o colectivo específico como titular del derecho vulnerado, y en consecuencia se desnaturaliza la acción de protección?

43. El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Al respecto, la Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas del juego que serán aplicadas y que brindan 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.²⁰
44. Por otra parte, la Corte ha establecido que, en la adjudicación constitucional, el derecho a la seguridad jurídica no incluye una garantía de corrección en la interpretación o en la aplicación de normas infra constitucionales. Por contrario, en el análisis de una posible vulneración a la seguridad jurídica los jueces constitucionales deben verificar si es que la inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad estatal genera una violación de un derecho fundamental.²¹
45. En el marco de una acción extraordinaria de protección, al resolver sobre vulneraciones a la seguridad jurídica, la Corte debe verificar que la inobservancia de normas conlleve una violación de derechos constitucionales. Con relación a las causas sobre garantías jurisdiccionales, se debe verificar que el juez o jueza haya actuado en el ámbito de sus competencias y observado la normativa que consideró aplicable al caso para hacer efectivos los derechos constitucionales.²² Ahora bien, el derecho a la

²⁰ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 52.

²¹ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 41; sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 53.

²² CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019; sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24; sentencia 948-17-EP/22, de 20 de diciembre de 2023, párr. 80, sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 54.

seguridad jurídica conlleva, entre otras cosas, el deber de los jueces de velar por que las garantías cumplan con el propósito de proteger derechos constitucionales.²³

46. Lo anterior, según la Corte, implica que:

los operadores de justicia están obligados a actuar dentro del margen de cada garantía jurisdiccional; lo cual es razonable, ya que el respeto hacia los límites de cada garantía permite el cumplimiento de su propósito, es decir, proteger derechos. Por el contrario, si los jueces constitucionales no velan porque las garantías jurisdiccionales cumplan con el espíritu para el cual fueron creadas, implicaría una desnaturalización de las mismas; no se aseguraría el respeto a la Constitución; y en consecuencia, se vulneraría la seguridad jurídica.²⁴

47. En efecto, en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC se establece que el objetivo de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que no estén protegidos por otras garantías jurisdiccionales. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que la acción de protección es

un mecanismo procesal judicial al alcance de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública o personas privadas, estos puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado, con lo cual la acción de protección es la realización de un derecho constitucional/humano en sí mismo.²⁵

48. Teniendo claro el objetivo de la acción, de protección, se puede identificar una desnaturalización de dicha garantía cuando:

una autoridad judicial **concede una demanda con el objetivo de utilizarla para un fin distinto al establecido en el diseño constitucional** o, aparentando perseguir su fin constitucional, es tergiversada de tal manera que su pretensión altera el contenido y límite de la misma.²⁶

49. Ahora bien, en el presente caso, la Corte Provincial resolvió una acción de protección, en la que se pretendía dejar sin efecto un proceso en el que se designó a la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos, aduciendo una vulneración de derechos de *todos los ciudadanos ecuatorianos*. En esa medida, cabe analizar si es que la Corte Provincial, al momento de conceder la acción de protección, garantizó o no el objetivo

²³ CCE, 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.

²⁴ CCE, sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 55. En similar sentido ver CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71; sentencia 621-12EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22.

²⁵ CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, caso 530-10-JP, párr. 30.

²⁶ CCE, sentencia 3638-22-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 46. sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 36; CCE, sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 83; CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 144-145.

de la garantía jurisdiccionales. Puntualmente, si identificó la titularidad de los derechos respecto de quien se presentaba la acción de protección. Esto por cuanto la falta de titularidad de un derecho haría lógicamente imposible la determinación de una vulneración de derechos.

50. Para el análisis, es necesario puntualizar que la acción de protección fue presentada por Michelle Guerra, quien en su demanda indicó que se le vulneró a ella y a todos los ecuatorianos el derecho de participación. Respecto de este último punto, es necesario identificar si es que en efecto existió legitimación activa en la causa para representar los derechos de “todos los ecuatorianos”; y, si, en efecto, existía una titularidad de los “derechos de todos los ecuatorianos”.
51. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que la legitimación activa para presentar acciones de protección es amplia²⁷ y que, de acuerdo con la Constitución y la LOGJCC, esta puede ser presentada por “cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por si misma o a través de representantes o apoderados; y, [...] por el Defensor del Pueblo”.²⁸
52. La legitimación activa de la acción de protección es amplia porque dicha acción busca asegurar o exigir la protección de derechos constitucionales, independientemente del interés o afectación directa que tenga o soporte el accionante sobre los hechos objeto de la demanda.²⁹ Cabe destacar que la legitimación activa no siempre es equivalente a la titularidad del derecho presuntamente vulnerado. Por legitimación activa se entiende la capacidad de presentar la garantía jurisdiccional correspondiente, mientras que el titular del derecho vulnerado responde a la persona que en efecto sufrió la afectación.
53. En esta medida, el ordenamiento jurídico establece que la acción de protección no necesariamente debe ser propuesta por quien se considera afectado por la vulneración del derecho “pues bien puede un tercero acceder a la justicia presentando una acción de protección para que se tutelen los derechos de otra persona afectada”.³⁰ Esto quiere decir que varias personas pueden comparecer a los procesos en calidad de accionantes con la finalidad de proteger derechos de terceros.
54. Ahora bien, la legitimación activa amplia no quiere decir que se puedan tutelar derechos de sujetos o colectivos de manera abstracta e indeterminada, cuando estos derechos no tienen carácter difuso.³¹ La Corte ha señalado que “las y los jueces

²⁷ CCE, sentencia 282-13-JP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 43.

²⁸ LOGJCC, artículo 9. En similar sentido ver, Constitución, artículo 86 numeral 1.

²⁹ CCE, sentencia 170-17-SEP-CC, 7 de junio de 2017, pág. 17.

³⁰ CCE, sentencia 2578-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 37.

³¹ CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 72. Al respecto, la Corte ha señalado que se entiende por derecho difuso cuando el titular no es una persona o un grupo de personas determinadas o

constitucionales tienen la obligación de identificar, de los hechos alegados, quiénes son las personas presuntamente afectadas —**sean determinadas o determinables**— para así proceder a realizar el análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos respecto de estas”.³²

55. En esa medida, es deber de los jueces constitucionales verificar cuáles son las personas determinadas cuyos derechos pretende tutelar para luego conceder la acción y especificar las reparaciones correspondientes a quienes se haya lesionado sus derechos. Caso contrario, los jueces constitucionales no podrían establecer la vulneración de un derecho al no tener claro a quiénes se estaría vulnerado esos derechos, y cómo establecer una reparación. Hacer lo contrario; es decir, establecer la vulneración de derechos de manera abstracta e indeterminada, cuando los derechos no son de carácter difuso, implicaría que se estarían declarando una vulneración sin identificar los titulares cuyos derechos han sido vulnerados. Lo cual incluso haría imposible la determinación de la reparación que corresponda. Por eso, la declaración de vulneración de derechos sin la existencia clara o determinable de sus titulares acarrearía una desnaturalización de la acción pues no se estaría tutelando ningún derecho.
56. Partiendo de este supuesto, esta Corte verifica que, en el apartado noveno de la sentencia, la Corte Provincial analiza la legitimación activa de Michelle Guerra para presentar la acción de protección. Al respecto indica que Michelle Guerra, en calidad de ciudadana ecuatoriana, alegó la vulneración de los derechos de participación, a la seguridad jurídica y al debido proceso de los ecuatorianos por la designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos. Afirma que, al tener la acción de protección una legitimación amplia, Michelle Guerra podía ser la accionante en la causa.
57. Sobre la base de lo anterior, la Corte Provincial continuó con su análisis y concluyó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica³³ y al debido proceso en la garantía

determinables porque el objeto del derecho se trata de un interés general compartido por varias personas a partir de un hecho u ocurrencia particular que podría vulnerar su ejercicio.

³² CCE, sentencia 2578-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 37.

³³ Sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Provincial citó el artículo 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como el artículo 208 numeral 10 de la Constitución. Sobre la base de estos artículos concluyó que el CPCCS tiene la competencia para designar las autoridades de las superintendencias. Posteriormente, se refiere a que la terna con los candidatos para asumir el cargo de superintendente fue enviada por el Presidente de la República, de los cuales dos fueron descalificados. En la misma línea, cita el contenido del artículo 207 de la Constitución y el artículo 53 del Código Orgánico Administrativo. En ese marco, citó el contenido del artículo 19 de la LOCPCCS y la resolución CPCCS-PLE-SG-008-2022-825 la cual contenía el “Reglamento para la designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos”. Sobre la base de dicho reglamento, la Corte Provincial afirmó que dos de los tres postulantes de la terna remitida por parte del Presidente de la República que superaron el análisis de requisitos para asumir el cargo de superintendente de bancos,

de la motivación **de los ciudadanos ecuatorianos**.³⁴ Es decir, de una pluralidad de sujetos que no están determinados ni son determinables; y respecto de los cuales no se alegó la vulneración de ningún derecho difuso.

58. Con ello se observa que la Corte Provincial no veló por que la acción de protección cumpla con su espíritu de tutelar derechos particulares o colectivos de personas determinadas o que sean determinables. Por el contrario, hizo una declaración de vulneración de derechos de manera abstracta e indeterminada y, con ello, (i) transgredió el derecho a la seguridad jurídica; y, (ii) desnaturalizó la acción de protección.

5. Reparación

59. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, prescribe que la vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado.
60. Generalmente, el reenvío de la causa con el fin de que otro juzgador emita una nueva decisión judicial constituiría una medida de reparación idónea. No obstante, aquello no sucede en el presente caso. Esto se debe a que, en el caso *sub judice*, hace falta un titular de derecho determinado o determinable en la demanda de acción de protección. Por lo tanto, sería improcedente que se analice la causa y se emita una nueva decisión

pasaron a la fase de escrutinio y, en esta fase, una de las postulantes fue descalificada a raíz de una impugnación. Así, sostuvo que permaneció solo el accionante como candidato. Posteriormente, afirmó que existieron tres mociones realizadas. La primera moción fue para designar al accionante como superintendente, la cual no fue aprobada por el Consejo. La segunda moción fue para que se pida una nueva terna a la Presidencia de la República, la cual tampoco fue aprobada. Finalmente, en la tercera moción se pidió que el accionante amplíe su exposición del plan de trabajo. Aquello se realizó y, posterior a ello, existió una cuarta moción para designar al accionante como superintendente de bancos, la cual sí fue aprobada. A decir de la Corte Provincial, la forma en la que se designó al accionante como superintendente de bancos transgredió el derecho a la seguridad jurídica de los ecuatorianos puesto a que si es que se negó la primera moción para que se designe al accionante en el cargo, la cuarta moción debía considerarse como una “reconsideración”; y, para que esta proceda, debía haber sido aprobada por 5 consejeros y no cuatro como fue realizada. Adicionalmente, afirmó que la transgresión del derecho a la seguridad jurídica acarreo la vulneración del derecho de participación.

³⁴ Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la Corte Provincial consideró que la resolución CPCCS-PLE-SG-028-E-2022-965 no está motivada porque “[n]o se explican los criterios de especialidad y méritos que conllevaron a que el postulante Raúl González Carrión ha sido seleccionado para ocupar dicha dignidad, aunado al hecho que el día anterior a su designación, se habrían presentado mociones respecto a que el postulante no cumplía con los principios de meritocracia, idoneidad y especialidad que disponen el Reglamento respectivo debía cumplir, moción que si bien tampoco obtuvo mayoría, así como tampoco dicho día obtuvo los votos necesarios para su designación”. Así, afirmó que la resolución no cuenta con una argumentación jurídica suficiente ni cuenta con una estructura mínimamente completa. Adicionalmente, consideró que la resolución de designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos es incongruente y aparente. Esto, dado a que no se justifica el cambio de criterio de los consejeros.

de fondo dado que acarrearía nuevamente la desnaturalización de la acción. En esa medida, el reenvío deviene en inútil.

61. En tal virtud, como medida de reparación, esta Magistratura declara improcedente la acción de protección de origen y determina que esta sentencia constituye en sí misma una reparación. Por ende, la presente sentencia no tiene la potencialidad de afectar ninguna situación jurídica que se haya consolidado sobre los nuevos procesos de selección de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos.
62. Adicionalmente, esta Corte considera adecuado llamar la atención a los jueces Manuela Torres Soto y Alfonso Ordeñana Romero, quienes emitieron la sentencia de la Corte Provincial por desnaturalizar la acción de protección en el presente caso. Este llamado de atención no alcanza al juez Nelson Ponce Murillo por haber emitido un voto salvado en la causa de origen.

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 parcialmente la acción extraordinaria de protección **372-23-EP**.

2. Declarar que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas desnaturalizó la acción de protección y por lo tanto vulneró el derecho a la seguridad jurídica dentro del proceso 09333-2022-00895.

3. Disponer como medidas de reparación:

- a. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 20 de diciembre de 2022 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
- b. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 1 de agosto de 2022 por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón.
- c. Archivar la acción de protección 09333-2022-00895.
- d. Declarar que la presente sentencia constituye una medida de reparación en sí misma.

4. Llamar la atención a los jueces Manuela Torres Soto y Alfonso Ordeñana Romero, miembros de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por haber desnaturalizado la acción de protección. Para el efecto, se dispone que el Consejo de la Judicatura proceda a anotar en los expedientes de cada uno de los mencionados jueces el presente llamado de atención.

5. Notifíquese, publíquese 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 372-23-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En sesión del Pleno del día 5 de diciembre de 2024, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 372-23-EP/24. Dicha decisión resolvió aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Raúl Agustín González Carrión (“**accionante**”) en contra de las sentencias dictadas el 1 de agosto de 2022 por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón (“**Unidad Judicial**”); y, el 20 de diciembre de 2022 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”).
2. La sentencia de mayoría determinó que la Corte Provincial desnaturalizó la acción de protección y, por tanto, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante. En consecuencia, dejó sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia y archivó la acción de protección de origen. Finalmente, llamó la atención a los jueces de la Corte Provincial, Manuela Torres Soto y Alfonso Ordeñana Romero, y dispuso al Consejo de la Judicatura que anote este llamado de atención en sus expedientes.
3. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto concurrente.

1. Análisis

4. En el presente voto concurrente sostendré que la Sala Provincial vulneró el derecho a la defensa del accionante al tramitar una acción de protección manifiestamente improcedente. Ello, debido a que la Sala Provincial y la Unidad Judicial debían declarar la inadmisibilidad de la acción al evidenciar que Michelle Doménique Guerra de Andrés carecía de legitimación activa para plantear la acción de protección y no tenían competencia en razón del territorio para resolver la causa.
5. A criterio del accionante, la falta de notificación con la acción de protección de origen vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de defensa, pues aquella omisión le impidió intervenir en el proceso y presentar pruebas y argumentos de descargo. A pesar de ello, la sentencia de mayoría concluyó que, al ser el acto impugnado en la acción de protección la resolución que nombró al accionante como Superintendente de Bancos, el único legitimado activo era la entidad que emitió el acto administrativo impugnado, es decir, el CPCCS. Así, la sentencia de mayoría determinó que las

judicaturas accionadas no estaban obligadas a notificar al accionante y, por tanto, no se vulneró su derecho a la defensa.

6. Además, la sentencia de mayoría concluyó que la Sala Provincial transgredió el derecho a la seguridad jurídica y desnaturalizó la acción de protección al realizar una declaración de vulneración de derechos de manera abstracta e indeterminada, pues en el caso de origen los titulares de los derechos examinados no eran determinables y los derechos analizados tampoco tenían carácter difuso.
7. Concuero con la conclusión alcanzada sobre la desnaturalización de la acción de protección. En el presente caso es evidente que la Sala Provincial tramitó una acción de protección manifiestamente improcedente. En cuanto a la vulneración del derecho a la defensa del accionante, si bien se reconoce que los jueces no permitieron el ejercicio de este derecho, no se analiza la gravedad de hacerlo en un proceso desnaturalizado ya que esta circunstancia no libera de la gravedad de la vulneración. Por tanto, correspondía a la Corte Constitucional disponer al poder judicial la reparación integral del derecho conculcado y sancionar a los jueces que en una acción desnaturalizada dictaron la sentencia impugnada, socavando el derecho a la defensa.
8. Por lo expuesto, la sentencia de mayoría debió aceptar la acción extraordinaria de protección, declarar la vulneración del derecho a la defensa del accionante, y ordenar las medidas de reparación.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 372-23-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 14:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL