

Quito, D.M., 16 de julio de 2026

CASO 197-23-EP

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

SENTENCIA 197-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Deporte en contra de la sentencia de 14 de octubre de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. La Corte previamente determina que el Ministerio del Deporte, pese a haber presentado una acción extraordinaria de protección, carece de legitimación activa para promoverla. Respecto del Ministerio de Economía y Finanzas, la Corte concluye que no se vulneró su derecho a la defensa, pese a que no fue parte de la acción de protección de origen, pues no fue identificado como responsable de la vulneración de derechos declarada en ese proceso. Asimismo, determina que su incorporación en las medidas de reparación integral obedeció a las competencias institucionales necesarias para hacer efectiva la decisión constitucional.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de diciembre de 2022, Juan Sebastián Palacios Muñoz, en su calidad de Ministro del Deporte (“**Ministerio del Deporte**”) y el 29 de diciembre de 2022, Juan Carlos Herrera Mera, en su calidad de coordinador general jurídico encargado del Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”) presentaron demandas de acción extraordinaria de protección, respectivamente, 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 de Pichincha (“**Sala Provincial**”), cuyos antecedentes procesales se narran en los siguientes párrafos.
2. El 11 de octubre de 2021, Luis Antonio Cevallos García, Jaime Ernesto Morales Mediavilla y Yolanda Elizabeth Altamirano Armijos presentaron una acción de protección en contra de Jaime Rodrigo Ruiz Nicolalde, presidente de la Concentración Deportiva de Pichincha, por cuanto desde agosto de 2020 habrían dejado de percibir el monto mensual por jubilación patronal para los ex trabajadores con más de veinticinco años de servicio. Este proceso fue signado con el número 17294-2021-01024.
3. El 25 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito aceptó la acción de protección y declaró vulnerado

el derecho a la vida digna. La Concentración Deportiva de Pichincha interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.¹

4. El 14 de octubre de 2022, la Sala rechazó el recurso de apelación y declaró vulnerado el derecho a la “atención prioritaria” y el derecho a la vida digna y dispuso que:

la Concentración Deportiva de Pichincha y el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme al artículo 226 de la CRE, coordinen acciones (so pena de destitución. Art. 86.4 ibídem) y demás entidades públicas, a fin de que, en el plazo de treinta días, se proceda al pago de los montos que adeuda a los jubilados, ahora accionantes, por concepto de jubilación patronal, desde el mes de agosto de 2020. Respecto de la garantía de no repetición: Concentración Deportiva de Pichincha y el Ministerio de Economía y Finanzas, adopten medidas para que, en el futuro no vuelvan a ocurrir y transfiera puntualmente a las personas jubiladas los montos que correspondan a la jubilación patronal.

5. El 30 de marzo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite las demandas de acción extraordinaria de protección signadas con el número 197-23-EP y solicitó el informe de descargo a la Sala Provincial. El 30 de mayo de 2023, los jueces de la Sala accionada remitieron el informe requerido.

2. Competencia

6. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, se establece la competencia del Pleno de la Corte Constitucional para conocer y resolver 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 del MEF

7. El MEF como pretensión concreta, solicita a la Corte Constitucional que acepte la acción extraordinaria de protección presentada, declare que la decisión impugnada

¹ En la sentencia se dispuso como reparación que “la Concentración Deportiva de Pichincha deberá elaborar un cronograma explicativo a favor de todos los jubilados, relacionado con el pago de sus mensualidades; esto es, en el plazo de un mes, desde la notificación de esta sentencia, deberá determinar las gestiones mediante oficios y también presenciales mediante citas, que van a realizar ante las instituciones del Estado (Ministerio de Finanzas y más pertinentes) sobre la situación en la que se encuentra la deuda que mantienen con los accionantes jubilados desde el mes de agosto de 2020, y las opciones de dichos pagos atrasados se concreten sea de forma total o parcial, dichas gestiones que constarán en el cronograma, una vez que se realicen, deberán también ser informadas por la parte accionada, de ser el caso semanalmente [...]”.

² La Sala de admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Jhoel Escudero Soliz y la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

vulneró sus derechos al debido proceso (artículo 76 de la CRE), el derecho a la defensa (artículo 76.7 de la CRE) y la seguridad jurídica (artículo 82 la CRE). Asimismo, solicita dejar sin efecto la sentencia objeto de esta demanda y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos constitucionales.

8. La entidad accionante, en relación con el derecho al debido proceso, en lo principal cita lo dispuesto en la sentencia impugnada y sostiene que “el Ministerio de Economía y Finanzas no fue citado con la demanda de Acción de Protección 17294-2021-01024, dejando en completa indefensión, al pretender vincularle en la sentencia materia de la presente impugnación, como así lo asume la Concentración Deportiva de Pichincha”.
9. En relación al derecho a la defensa cita el artículo 76 numeral 7 de la Constitución y señala que, “[a]l respecto de la revisión del proceso materia de la presente acción extraordinaria de protección, el Ministerio de Economía y Finanzas, al NO haber sido citado con la demanda que concluyó con la sentencia, de la cual se presenta esta Acción Extraordinaria de Protección, se le privó de ejercer todos estos derechos”.
10. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, cita el artículo 82 de la Constitución, y señala que este derecho se ha vulnerado en la sentencia impugnada por cuanto, no se consideró el artículo 5 numeral 2 y el artículo 71 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, los artículos 108, 109, 112, y 130 del Código Orgánico General de Procesos, artículos 15 y 130 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación y artículos 1 y 2 del Estatuto de la Concentración Deportiva de Pichincha, entre otras normas.

3.2. Argumentos del Ministerio del Deporte

11. El Ministerio del Deporte, como pretensión concreta, solicita a la Corte Constitucional que acepte la acción extraordinaria de protección presentada, declare que la decisión impugnada vulneró sus derechos de la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (artículo 76.7. a) y a la seguridad jurídica (artículo 82 la CRE), se deje sin efecto la sentencia objeto de esta demanda y se retrotraiga el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos constitucionales.
12. En relación a la vulneración de la tutela judicial efectiva, la entidad accionante sostiene que:

la sentencia impugnada vulnera la garantía de la tutela judicial efectiva, por cuanto, como consta del proceso expediente esta Cartera de Estado no fue demandada ni fue parte procesal, en ninguna de sus instancias, lo que imposibilitó el acceso a la tutela judicial efectiva, tomando en cuenta que esta se contrae a la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales y como una garantía mínima se obtenga una resolución, fundada en

derechos sobre las pretensiones propuestas, por lo tanto, la efectividad en la tutela de los derechos no se traduce únicamente en la mera construcción de una sentencia o fallo por parte del Juez, sino que ésta debe ser argumentada y coherente, lo cual no ha ocurrido en el presente fallo.

13. En cuanto al derecho al debido proceso, sostienen que las autoridades judiciales accionadas, habrían cometido “un error al señalar en la parte resolutive de la sentencia ya que el Ministerio del Deporte no fue citado con la demanda de Acción de Protección”.

14. Sobre la vulneración del derecho a la defensa, manifiesta que:

de la revisión del proceso materia de la presente acción extraordinaria de protección, el Ministerio del Deporte, al no haber sido citado con la demanda que concluyó con la sentencia, de la cual se presenta esta Acción Extraordinaria de Protección, se le privó de ejercer todos estos derechos conforme así lo dispone el procedimiento previsto en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República en sus literales a), b), c) y h).

15. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, señala que:

en la sentencia impugnada se ha vulnerado este precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, pues se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, garantizado en la misma por parte, de quienes se hallan investidos de la facultad de administrar justicia en este caso de los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

3.3. Argumentos de la judicatura accionada

16. En su informe de 30 de mayo de 2023, Inés Maritza Romero Estévez, Dilza Virginia Muñoz Moreno y Miguel Ángel Narváez Carvajal (ponente), Jueces del Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en lo principal manifestaron que:

[...] el argumento es errado, quien aceptó la acción en forma parcial fue el Juez de primer nivel, (ii) Disponer la notificación con la demanda de acción de protección al MEF, corresponde al Juez A Quo, no al Tribunal de Alzada, al que compete proceder conforme prevé el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); de autos consta que, así fue como se sustanció y resolvió en esta instancia, (ii) En la sentencia de apelación se dispuso que la entidad accionada, CDP, aplicando el mandato del artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), coordine acciones con el MEF, así como con otras instituciones públicas, con el fin de que ‘[...] en el plazo de treinta días, se proceda al pago de los montos que adeuda a los jubilados, ahora accionantes, por concepto de jubilación patronal, desde el mes de agosto de 2020. [...] adopten medidas para que, en el futuro no vuelvan a ocurrir y transfiera puntualmente a las personas jubiladas los montos que correspondan a la jubilación patronal [...]’ (sic).

17. Sobre la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio del Deporte agrega que:
18. (i) Las entidades públicas no tienen derechos, sino que ejercen ciertas prerrogativas en razón de sus competencias, atribuciones y obligaciones. (ii) En la sentencia de alzada se dispuso que la entidad accionada, CDP, aplique el mandato del artículo 226 de la CRE, y coordine acciones con el MEF y otras instituciones públicas, para que se proceda al pago de la jubilación patronal de personas adultas mayores y personas adultas mayores con discapacidad, lo que no se ha hecho desde el año 2020, hasta la fecha de emitir sentencia, a fin de cesar la vulneración de “[...] los derechos a atención prioritaria (Art. 35 y 36 de la CRE), derecho a una vida digna (Art. 33 y 66.2 ibidem) [...]”. Así materializar el objeto reparatorio de la acción de protección. En consecuencia, la demanda de AEP planteada por el MD queda en evidencia que, es improcedente.

4. Cuestión previa

19. La legitimación activa de quien propone una acción extraordinaria de protección constituye un presupuesto fundamental a fin de que esta Corte pueda conocer las alegaciones vertidas en la demanda. En este sentido, este Organismo ha determinado que “[...] la legitimación en la causa, como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones”.³
20. En virtud de que el MEF y el Ministerio del Deporte no fueron parte del proceso de origen, corresponde que esta Magistratura, en este momento procesal, dilucide si estas entidades cuentan con legitimación activa para presentar acciones extraordinarias de protección.
21. Al respecto, el artículo 59 de la LOGJCC establece que el legitimado activo es quien fue o debió ser parte del proceso de origen. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido dos escenarios para identificar la legitimación activa dentro de una acción extraordinaria de protección:
22. La jurisprudencia de la Corte ha establecido que, para determinar si una persona se encuentra legitimada para presentar una acción extraordinaria de protección, corresponde verificar (i) si el accionante fue parte en el proceso judicial previo y alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales; o, (ii) si, aun no habiendo sido parte formal del proceso, alguna decisión adoptada en el mismo afectó directamente sus derechos constitucionales, generando una situación de indefensión.

³ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 20.

En consecuencia, la legitimación activa en esta garantía jurisdiccional no se limita a quienes intervinieron formalmente en el proceso, sino que también puede extenderse a quienes resultaron materialmente afectados por la decisión judicial cuestionada.⁴

23. Para el efecto, corresponde determinar si el MEF y el Ministerio del Deporte se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección. Para ello, se analizará: (i) si los argumentos expuestos se refieren a una presunta vulneración de derechos constitucionales derivada de no haber podido intervenir en el proceso de origen; y (ii) si alguna de las decisiones adoptadas en dicho proceso pudo afectar sus derechos, aun cuando no formaron parte de la relación jurídico-procesal.⁵
24. En relación con el primer elemento, de los argumentos planteados por el MEF y el Ministerio del Deporte se advierte que las dos entidades sostienen que sus derechos constitucionales habrían sido vulnerados al no haber sido citados con las actuaciones procesales del caso de origen, lo que les impidió ejercer el derecho a la defensa; pese a constar como entidades obligadas a cumplir una sentencia dictada dentro de una acción de protección. En tal virtud, se considera satisfecho este requisito, puesto que los cargos formulados se sustentan en la falta de conocimiento y participación en dicho proceso constitucional.
25. En cuanto al segundo elemento, este Organismo observa que la sentencia impugnada contiene disposiciones en el decisorio dirigidas hacia el MEF como parte de las medidas de reparación integral. Por lo que se confirma el segundo aspecto. Sobre el Ministerio del Deporte, no se advierte que la sentencia impugnada haya impuesto obligaciones o producido efectos jurídicos directos sobre dicha cartera de Estado que justifiquen reconocerle legitimación activa para interponer una acción extraordinaria de protección.
26. Al constatarse los dos aspectos, esta Corte concluye que el MEF cuenta con legitimación activa para presentar la presente acción extraordinaria de protección por lo que se continuará el análisis respecto de esta entidad.

5. Planteamiento y formulación del problema jurídico

27. Los cargos centrales contenidos en los párrafos 8 y 9 expuestos por el MEF se sustentan en la vulneración de su derecho a la defensa, pues la sentencia de segunda instancia le impuso obligaciones directas de cumplimiento sin haber sido parte del proceso de origen, sin haber sido demandado y sin haber contado con la oportunidad

⁴ CCE, sentencia 341-22-EP/26, 05 de marzo de 2026, párr. 32.

⁵ CCE, sentencia 2964-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 37.

de conocer la acción, intervenir en ella o ejercer defensa o contradicción en ninguna etapa del proceso. Para el efecto, la Corte Constitucional analizará la alegada vulneración del derecho a la defensa con base en el siguiente problema jurídico:

¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la defensa del Ministerio de Economía y Finanzas al disponer, dentro de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de acción de protección, obligaciones de coordinación institucional y adopción de medidas a su cargo sin que hayan sido parte del proceso constitucional?

28. Por otra parte, los cargos contenidos en el párrafo 10 no son argumentos completos. El MEF alega que se vulneró la seguridad jurídica por cuanto la Sala Provincial habría inobservado normativa infraconstitucional sin que se presente una justificación jurídica en la que se indique cómo la autoridad judicial conculcó el derecho alegado; por lo tanto, ello no le permite a esta Corte formular un problema jurídico. En consecuencia, esta Corte no realizará apreciaciones respecto a dichos cargos.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la defensa del Ministerio de Economía y Finanzas al disponer, dentro de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de acción de protección, obligaciones de coordinación institucional y adopción de medidas a su cargo sin que hayan sido parte del proceso constitucional?

29. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala Provincial no vulneró el derecho a la defensa del Ministerio de Economía y Finanzas pues, aunque dicha entidad no fue accionada en la acción de protección, la sentencia únicamente le dispuso obligaciones de coordinación institucional para la ejecución de las medidas de reparación integral, sin declararla responsable de la vulneración de derechos, lo cual era necesario para asegurar la reparación integral.
30. El artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución reconoce que el debido proceso incluye el derecho a la defensa y garantiza que nadie sea privado de defenderse en ninguna etapa o grado del procedimiento. Al respecto, este Organismo ha señalado que el derecho a la defensa “supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas en actuaciones [...]”.⁶
31. Asimismo, esta Corte ha sostenido que “el derecho a la defensa es un principio

⁶ CCE, sentencia 71-16-EP/21, 07 de abril de 2021, párrs. 35-36.

constitucional que está rodeado de una serie de reglas de trámite”, y que no siempre la violación de una de estas reglas deviene en la vulneración del principio del derecho a la defensa o tienen relevancia constitucional. En sí, para que se produzca una vulneración al derecho a la defensa, que deba ser tutelada por órganos de justicia, “es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya [...] producido la real indefensión de una persona, lo que de manera general ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales [del derecho a la defensa]”.⁷

32. Para verificar la vulneración del derecho a la defensa, siguiendo la jurisprudencia constitucional, este Organismo debe verificar dos parámetros: i) si efectivamente el juez accionado estaba obligado a citar al MEF dentro de la acción de protección; y en segundo lugar, se debe ii) examinar si omitir dicha citación es violatorio del derecho al debido proceso en las garantías establecidas en el artículo 76.7, letras a, b, c de la Constitución.⁸
33. En relación con el *primer parámetro*, esta Corte constata que el Ministerio de Economía y Finanzas no fue citado dentro de la acción de protección, pues no fue identificada como entidad presuntamente responsable de la vulneración de derechos alegada por los accionantes. De los recaudos procesales se desprende que la acción fue presentada exclusivamente en contra de la Concentración Deportiva de Pichincha y que fue esta entidad la que, según la sentencia impugnada, incurrió en la conducta vulneradora. En particular, la Sala Provincial concluyó que la Concentración Deportiva de Pichincha afectó el derecho a la vida digna de los accionantes al no coordinar las acciones necesarias con el Ministerio de Economía y Finanzas y otras entidades públicas relacionadas, para obtener los recursos destinados al pago de las pensiones jubilares adeudadas. Así, la sentencia impugnada afirma expresamente que “[...] la entidad accionada, Concentración DP, vulneró el derecho a la vida digna de los accionantes por cuanto no coordinó las acciones con el Ministerio de Economía y Finanzas [...]”.
34. De lo expuesto se desprende que la sentencia constitucional identificó exclusivamente a la Concentración Deportiva de Pichincha como la entidad responsable de la vulneración de derechos declarada en el caso y, por tanto, como la principal obligada al cumplimiento de las medidas dispuestas. En consecuencia, fue dicha entidad la llamada a comparecer al proceso constitucional y ejercer contradicción respecto de los hechos alegados por la parte accionante, para lo cual fue debidamente citada durante la sustanciación de la causa. Por el contrario, el Ministerio de Economía y Finanzas no fue señalado como autor de la conducta lesiva ni como sujeto responsable de la vulneración de derechos analizada por la judicatura, razón por la cual no les

⁷ CCE, sentencia 1568-13-EP/20, 06 de febrero de 2020, párr. 17.4.

⁸ CCE, sentencia 71-16-EP/21, 07 de abril de 2021, párrs. 36-38.

correspondía aportar información o controvertir los hechos que sustentaban la acción de protección.

35. Bajo estas consideraciones, esta Corte advierte que el juez accionando no estaba obligado a citar al MEF, en tanto, no fue señalado como autor de la vulneración de derechos hacia los demandantes de la acción de protección, sino que la Concentración Deportiva de Pichincha debía coordinar con el Ministerio de Finanzas para el efecto.
36. En relación con el *segundo parámetro*, esta Corte observa que, si bien la Sala Provincial dispuso como medida de reparación que la Concentración Deportiva de Pichincha y el Ministerio de Economía y Finanzas coordinen acciones, conjuntamente con otras entidades públicas competentes, para que en el plazo de treinta días se efectúe el pago de los valores adeudados a los accionantes por concepto de jubilación patronal, ello no implica que dicha entidad haya sido declarada responsable de la vulneración de derechos constatada en el proceso. Como se señaló previamente, la sentencia impugnada atribuyó dicha responsabilidad exclusivamente a la Concentración Deportiva de Pichincha, por lo que la participación del MEF se circunscribió al cumplimiento de medidas orientadas a hacer efectiva la reparación integral dispuesta por la judicatura constitucional.
37. En tal sentido, esta Magistratura ha señalado que los jueces, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, pueden disponer medidas dirigidas a otras instituciones que no han sido demandadas, cuando ello resulte necesario para garantizar la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados.⁹
38. La incorporación del Ministerio de Economía y Finanzas dentro de las medidas de reparación responde a las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye y no a una declaración de responsabilidad por la vulneración de derechos constatada en la acción de protección. Así, el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas atribuye al ente rector de las finanzas públicas la facultad de realizar las transferencias y pagos de las obligaciones requeridas por las entidades y organismos del sector público, conforme a la programación y disponibilidad de recursos.
39. En consecuencia, la participación del MEF en la medida de coordinación ordenada por la Sala Provincial se justificó por las competencias necesarias para viabilizar el cumplimiento de la reparación integral dispuesta en favor de los accionantes de la acción de protección. Por tanto, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho a la defensa del Ministerio de Economía y Finanzas en la causa bajo análisis.

⁹ CCE, sentencia 71-16-EP/21, 07 de abril de 2021, párr. 40.

7. Decisión

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

- 1. Desestimar** las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Deporte.
- 2. Notifíquese**, devuélvase y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL