

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

## CASO 43-23-JC

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

#### SENTENCIA 43-23-JC/24

**Resumen:** La Corte Constitucional revisa un proceso de medidas cautelares autónomas en el que una compañía solicitó al juez que (i) deje sin efecto las resoluciones administrativas mediante las cuales un gobierno autónomo descentralizado terminó unilateralmente los contratos celebrados con la compañía y (ii) evite que el gobierno autónomo descentralizado ejecute las garantías de buen uso de anticipo y de fiel cumplimiento previstas en los contratos. La Corte concluye que el juez, al haber aceptado parcialmente las medidas cautelares, desnaturalizó la garantía jurisdiccional ya que la controversia era estrictamente de carácter contractual y técnico porque la compañía buscaba justificar un incumplimiento contractual y detener sus efectos. Para llegar a su conclusión, la Corte explica que las medidas cautelares solicitadas no son compatibles con el objeto de la garantía jurisdiccional ni con la naturaleza provisional de las medidas cautelares y que, además, existen vías idóneas para tratar las controversias estrictamente contractuales ante la justicia ordinaria y a través de mecanismos alternativos de solución de controversias como el arbitraje. Por ello, la Corte considera que, al buscar la desnaturalización de la garantía y causar daño al GAD, existió un abuso del derecho por parte de la compañía y del abogado que presentó las medidas cautelares autónomas en representación de la compañía. Por otro lado, la Corte concluye que el juez, al haber desnaturalizado la garantía y actuado sin competencia en razón del territorio incurrió en un error inexcusable y, por tanto, se emite la correspondiente declaratoria jurisdiccional previa.

### 1. Antecedentes procesales

#### 1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 20 de octubre de 2022, CONSTRUSACHA CIA. LTDA. (“**compañía accionante**”) presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Orellana (“**GAD**”). El proceso fue signado con el número 09281-2022-02779. La compañía accionante presentó los siguientes fundamentos y pretensiones:
  - 1.1. Indicó que, el 22 de enero de 2019, celebró un contrato con el GAD para la “Ampliación y colocación de asfalto de vía hacia el centro turístico Petroglifos Milenarios en una longitud de 8.20 km, parroquia San José de Payamino, cantón Loreto, provincia de Orellana” (“**contrato principal**”) y que, el 7 de julio de 2021, celebró un contrato complementario con el GAD en el marco del mismo proyecto

(“**contrato complementario**”). La cuantía del contrato principal ascendía a \$3.677.092,74 y la del contrato complementario a \$221.942,58.

- 1.2. Señaló que, el 18 de enero de 2022, el fiscalizador de la obra emitió un informe que recomendaba la terminación de los contratos principal y complementario, debido a un supuesto incumplimiento contractual, y la consecuente ejecución de las garantías. Manifestó que, en la misma fecha, la administradora del contrato puso en conocimiento de la máxima autoridad del GAD los términos para la liquidación del contrato.
- 1.3. Explicó que el 15 de febrero de 2022, la prefecta de la provincia de Orellana le otorgó el término de 10 días para que justifique el incumplimiento contractual. Expuso que, finalmente, el 20 de abril de 2022, la misma autoridad emitió las resoluciones administrativas 0243-MO-P-GADPO-2022 y 0244-MO-P-GADPO-2022 mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario.
- 1.4. Alegó que, durante la ejecución de los contratos, el GAD: calculó de forma errónea una serie de multas impuestas a la compañía, mantenía valores pendientes de pago con la compañía y no aceptó la justificación de caso fortuito o fuerza mayor que, en su momento, fue presentada por la compañía. Consideró que no se le podía atribuir el incumplimiento contractual y que no pudo defenderse en el proceso administrativo que derivó en la terminación unilateral de los contratos.
- 1.5. Sostuvo que las actuaciones del GAD vulneraron y tenían un inminente riesgo de continuar vulnerando sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa del proceso y de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, reconocidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literales a) y b) de la Constitución, respectivamente.
- 1.6. También explicó que, ante la terminación unilateral de los contratos, existía un riesgo inminente de que el GAD ejecute las garantías de buen uso de anticipo y de fiel cumplimiento de contrato. Consideró que aquello suponía un riesgo para su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución. Al respecto, indicó que, con la ejecución de las garantías con base en información contradictoria y sin tener argumentos válidos, el GAD afectaría gravemente su patrimonio.
- 1.7. Solicitó que el juez: i) deje sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD declaró la terminación unilateral de los contratos principal y

complementario; ii) disponga que el GAD no ejecute las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento; iii) evite que el GAD la registre como contratista incumplida en el portal del SERCOP; y, iv) disponga que el GAD se abstenga de tomar cualquier medida tendiente al bloqueo o retención de sus cuentas.

2. El 21 de octubre de 2022, el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas (“**juez**”), aceptó parcialmente la solicitud de medidas cautelares. En esta decisión, el juez dejó sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD terminó unilateralmente los contratos celebrados con la compañía accionante, “única y exclusivamente” en lo referente a la ejecución de las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de contrato.<sup>1</sup> Para tomar su decisión, el juez razonó:

Infiriéndose por parte de este Juzgador, que la suma total de dicha liquidación, al ser errónea y contradictoria, en razón, de haberse realizado muchas aclaraciones a tales informes por parte de diferentes funcionarios, puede llegar a perjudicar a la compañía accionante, ya que si se pagase un valor que no corresponda, la compañía aseguradora cobraría en base al valor pagado, mas ya no, al que posteriormente pueda ser el valor correcto.

3. El 2 de noviembre de 2022, el GAD solicitó al juez que convoque a las partes a audiencia, así como la revocatoria de las medidas cautelares. El 18 de noviembre de 2022 se realizó una audiencia ante el juez a la que únicamente compareció el GAD.<sup>2</sup> Para sustentar la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares, el GAD:

- 3.1. Señaló que el juez carecía de competencia en razón del territorio ya que los actos acusados como vulneratorios de derechos y sus efectos se habrían producido en la provincia de Orellana. Indicó que los contratos fueron suscritos en Orellana, que las partes contractuales fijaron su domicilio contractual en Orellana y que el RUC de la compañía accionante revela que su domicilio se encuentra en Orellana.

- 3.2. Explicó que el proceso administrativo que derivó en la terminación unilateral de los contratos principal y complementario se realizó conforme a la ley y garantizando el derecho a la defensa de la compañía accionante.

- 3.3. Expuso las razones por las que la compañía accionante sí habría incumplido los contratos principal y complementario, sin una justificación.

---

<sup>1</sup> En la decisión consta: “Se deja sin efecto la Resolución Administrativa No. 0243-MO-P-GADPO-2022 [...] y la] Resolución Administrativa No. 0244-MO-P-GADPO-2022 [...] única y exclusivamente, en el punto que versa sobre la ejecución de las pólizas emitidas por la Aseguradora del Sur S.A. [...]”.

<sup>2</sup> La convocatoria inicial a audiencia fue fijada para el 8 de noviembre de 2022. Sin embargo, la audiencia se declaró fallida por la falta de comparecencia de la parte accionante.

- 3.4.** Argumentó que la compañía accionante podía impugnar las multas generadas en virtud de los incumplimientos contractuales en sede administrativa y que la vía constitucional no era la idónea para el efecto.
- 3.5.** Indicó que la obra que se debía llevar a cabo en virtud de los contratos principal y complementario se encontraba detenida por más de un año, perjudicando así a las comunidades indígenas que debían beneficiarse de la obra.
- 4.** Finalmente, el 22 de noviembre de 2022, el juez emitió un auto en el que reafirmó su competencia y revocó las medidas cautelares en virtud de que estas fueron cumplidas y “no tenían mayor fundamento”.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

- 5.** Mediante auto de 16 de noviembre de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Jhoel Escudero Soliz, resolvió seleccionar la causa 43-23-JC. La selección fue fundamentada por el criterio de gravedad y debido a que “el caso podría devenir en la desnaturalización de la garantía ya que el juez suspendió la decisión de la entidad accionada de dar por terminados contratos suscritos entre las partes, así como el pago de pólizas de seguros”.<sup>3</sup>
- 6.** Por sorteo automático llevado a cabo en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 17 de enero de 2024, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante auto de 21 de agosto de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso. El mismo día, la jueza sustanciadora emitió un auto en el que ordenó al juez que envíe su informe de descargo en el término de 5 días; el informe fue remitido el 28 de agosto de 2024. El 6 de noviembre de 2024, la Tercera Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza ponente.

## **2. Competencia**

- 7.** En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte

---

<sup>3</sup> Además, en el auto de selección del caso consta: “El caso objeto de este auto de selección cumple con el parámetro de gravedad, ya que, de los hechos descritos y de la resolución judicial, es posible presumir el uso de las medidas cautelares constitucionales con fines distintos a los establecidos para su naturaleza [...] Además, la medida cautelar fue revocada una vez que se cumplió con la suspensión de la terminación contractual”.

Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

8. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, “cuando de las connotaciones de los hechos de las causas seleccionadas, se encuentre delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulte suficiente, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes”.<sup>4</sup> Para resolver este caso concreto, este Organismo estima que los elementos que ya constan en el expediente son suficientes, por lo que no es necesario convocar a las partes a audiencia.

### **3. Objeto de la revisión y planteamiento de los problemas jurídicos**

9. El artículo 436 numeral 6 de la Constitución le otorga a la Corte Constitucional la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados para su revisión.<sup>5</sup> Para ello, conforme los artículos 86 numeral 5 de la Constitución y 38 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión.
10. En el marco de esta atribución, la Corte selecciona las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que cumplan uno o más de los siguientes requisitos: (i) gravedad, (ii) novedad e inexistencia de precedente judicial; (iii) negación de los precedentes de la Corte Constitucional; y, (iv) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.<sup>6</sup>
11. En una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso revisado.<sup>7</sup> Dicho de otro modo, los problemas jurídicos que resuelve la Corte en este tipo de sentencias deberían surgir y limitarse a los hechos del caso concreto objeto de la revisión.<sup>8</sup> Según las circunstancias particulares de cada caso, aquello puede llevar a que la Corte opte por analizar (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 11.

<sup>5</sup> Constitución. “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

<sup>6</sup> LOGJCC, artículo 25 numeral 4.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 25.

<sup>8</sup> *Ibid.*

a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.<sup>9</sup>

12. El hecho de que la sentencia de revisión de la Corte debe siempre circunscribirse a los hechos del caso concreto no significa que la decisión siempre deba tener efectos para el caso revisado.<sup>10</sup> Conforme la jurisprudencia de este Organismo, la sentencia de revisión tendrá efectos para el caso concreto —y, por tanto, resolverá si corresponde ratificar o dejar sin efecto las decisiones revisadas— cuando la Corte constate que (1) en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada o que (2) existe *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiera ser corregida.<sup>11</sup> En los demás supuestos, en principio, las sentencias de revisión tienen efectos únicamente para casos análogos.
13. Como se indicó en el párrafo 5 *supra*, la selección del caso fue fundamentada por el criterio de gravedad y debido a que “podría devenir en la desnaturalización de la garantía ya que el juez suspendió la decisión de la entidad accionada de dar por terminados contratos suscritos entre las partes, así como el pago de pólizas de seguros”. Siguiendo tal criterio, la presente sentencia de revisión se centrará en el análisis de la conducta del juez con el fin de determinar si este desnaturalizó la garantía de las medidas cautelares autónomas. Al haber identificado, *prima facie*, una desnaturalización de garantías, la sentencia tendrá efectos para el caso concreto. Dentro de este análisis, se tomará en cuenta al convenio arbitral celebrado entre las partes del proceso de origen y sus posibles implicaciones en el caso.
14. Por lo expuesto, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El juez desnaturalizó las medidas cautelares autónomas al haber resuelto una controversia que sería estrictamente de carácter contractual y cuyo objetivo sería justificar un incumplimiento contractual y detener los efectos del incumplimiento?
15. Por otro lado, durante la sustanciación del caso de revisión, la Corte ha identificado que la solicitud de medidas cautelares autónomas fue conocida por un juez de Guayaquil, a pesar de que los actos del GAD que originaron la controversia habrían tenido lugar y producido sus efectos en la provincia de Orellana. Ante ello, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿El juez de Guayaquil era competente para conocer la solicitud de medidas cautelares autónomas a pesar de que los actos acusados

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 27.

<sup>11</sup> *Ibid.*

por la compañía accionante como vulneratorios de derechos se habrían originado y habrían producido sus efectos en la provincia de Orellana?

16. Es claro que no sería necesario que un juez de instancia que conoce una solicitud de medidas cautelares verifique, a la vez, que (i) es incompetente en razón del territorio, (ii) que existe un convenio arbitral que le impide pronunciarse sobre la controversia y (iii) que las pretensiones de la solicitud de medidas cautelares son manifiestamente improcedentes por ser contrarias al objeto y naturaleza de la garantía. En efecto, todos los factores llevan a la imposibilidad de realizar un pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares por parte del juez y, consecuentemente, impedirían que se concedan las medidas cautelares solicitadas. Sin embargo, esta Corte, ejerciendo su competencia de revisión, considera oportuno, aunque no sea estrictamente necesario, pronunciarse sobre todas estas aristas que presenta el caso seleccionado.

#### 4. Resolución de los problemas jurídicos

##### 4.1. ¿El juez desnaturalizó las medidas cautelares autónomas al haber resuelto una controversia que sería estrictamente de carácter contractual y cuyo objetivo sería justificar un incumplimiento contractual y detener los efectos del incumplimiento?

17. El artículo 27 de la LOGJCC prescribe que las medidas cautelares “procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho”. El fin de las medidas cautelares es evitar que se consumen vulneraciones de derechos o detenerlas cuando estas ya se han producido y perduran en el tiempo, dependiendo del caso.<sup>12</sup> Las medidas cautelares tienen una naturaleza provisional, no están previstas para extenderse de manera indefinida.<sup>13</sup>
18. Este Organismo ha considerado que los jueces y juezas constitucionales deben velar por que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen y cumplan su propósito de proteger derechos. Esto ya que, de no hacerlo, no garantizarían el respeto a la

---

<sup>12</sup> Al respecto, la Corte ha indicado: “De esta manera, la Corte realiza una distinción sobre cuándo procede la medida cautelar autónoma y cuándo existe la opción de presentarla de manera conjunta con una garantía jurisdiccional de conocimiento. Siguiendo este razonamiento, si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento. Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo” CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36 y 37.

<sup>13</sup> Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022.

Constitución y vulnerarían el derecho a la seguridad jurídica.<sup>14</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, existe la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales cuando una decisión judicial es contraria a su objeto;<sup>15</sup> en tales casos, “se genera un considerable daño a la administración de justicia constitucional”.<sup>16</sup> La Corte también ha indicado que, en ciertos casos, las garantías jurisdiccionales se podrían desnaturalizar cuando se emplean con el fin de reemplazar a los procesos que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria.<sup>17</sup>

- 19.** Esta Corte ya cuenta con jurisprudencia acerca de la improcedencia de las garantías jurisdiccionales para tratar controversias en las que se pretende que los jueces constitucionales se pronuncien sobre terminaciones unilaterales de contratos celebrados entre entidades públicas y privados.<sup>18</sup> En este sentido, la sentencia 210-15-SEP-CC estableció que la vía constitucional no es la adecuada para que se traten controversias relativas a la terminación de contratos.<sup>19</sup> De acuerdo con la Corte, la vía adecuada, en caso de que las partes no hayan acordado someterse a mecanismos alternativos de solución de controversias, es la contencioso-administrativa.<sup>20</sup> El razonamiento se centró en la necesidad de contar con un análisis estrictamente técnico que este tipo de controversia requiere.<sup>21</sup> Al respecto, este Organismo indicó:

[...] la vía de lo contencioso administrativo, para el caso en concreto (terminación unilateral del contrato), garantiza que los detalles técnicos de la ejecución de la obra puedan ser analizados de mejor manera, ya que la naturaleza probatoria de este proceso es especialmente pertinente para la determinación de la procedencia o no de la terminación del contrato [...] la controversia contractual pública implica el análisis puro de aspectos de hecho de naturaleza técnica, que hacen visible jurídica y materialmente el avance concreto en la ejecución de una obra, verificación procesal que debe tomar en cuenta además el cumplimiento de las especificaciones estipuladas en los contratos que las generan.<sup>22</sup>

- 20.** En el mismo sentido, en la sentencia 87-20-IN/23, la Corte sostuvo: “la materialización de una resolución de terminación unilateral puede implicar una serie de aspectos financieros, jurídicos y esencialmente técnicos conforme al objeto de la contratación; que, en caso de presentarse una controversia, no tendría cabida en la justicia constitucional”.<sup>23</sup>

<sup>14</sup> CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22. Ver, también, CCE sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 24 y sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 55.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 63.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 52.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 210-15-SEP-CC, 24 de junio de 2015, p. 7-12.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 10-11.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 8-10.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 9-11.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 39.

21. En otros casos en los que se ha abordado el uso de garantías jurisdiccionales para tratar controversias relacionadas con materia contractual, la Corte ha considerado que la vía constitucional no es la idónea para (i) la declaración de la extinción de obligaciones contractuales ni (ii) para exigir el cumplimiento de este tipo de obligaciones. Sobre el primer supuesto, este Organismo ha indicado que “es improcedente que controversias referentes a la extinción de una obligación proveniente de un contrato sean materia de análisis en la vía constitucional, por cuanto los conflictos de esta índole recaen en la esfera ordinaria, ya que se originan de la voluntad de las partes”.<sup>24</sup> Sobre el segundo supuesto, la Corte ha señalado que “la pretensión de cumplimiento de una obligación contractual cuenta con una vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria [por lo que] exigir el cumplimiento de una obligación contractual a través de una acción de protección es un caso de manifiesta improcedencia de la garantía”.<sup>25</sup>
22. Si bien la jurisprudencia de la Corte que ha sido citada se enfoca en procesos de acciones de protección, esta Corte estima que el mismo razonamiento es aplicable para las medidas cautelares. Si la Corte ya ha establecido que la acción de protección no procede para que se tramiten controversias con carácter estrictamente contractual debido a la necesidad de que se cuente tanto con un juzgador como con procesos adecuados para abordar el carácter técnico de la controversia, menos aún podrían ser procedentes las medidas cautelares autónomas. En efecto, a través de medidas cautelares, las partes no podrían contar con un juzgador especializado en la materia ni con un procedimiento adecuado (necesariamente se requeriría de un proceso de conocimiento) para que se tomen en cuenta todos los aspectos técnicos involucrados. Es por ello que, como ya lo ha indicado este Organismo, las controversias de esta naturaleza quedan fuera de, en general, la esfera constitucional.
23. Para este tipo de casos, el legislador ha previsto mecanismos específicos que permitirían a las partes resolver la controversia contando con un juzgador especializado y con un trámite adecuado para la naturaleza técnica de lo que se discute. De acuerdo con el artículo 326 numeral 4 literal d) del Código Orgánico General de Procesos, las controversias en materia de contratación pública se deben tramitar a través de una acción especial ante la jurisdicción contencioso-administrativa (*i.e.* ante la justicia ordinaria).<sup>26</sup> La alternativa, en caso de que las partes así lo acuerden y que se cumplan los requisitos establecidos en la ley para el efecto, es que tales controversias sean resueltas por un tribunal arbitral. En todo caso, queda claro que la

<sup>24</sup> CCE, 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 105.

<sup>25</sup> CCE, 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30.

<sup>26</sup> COGEP, “Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones [...] 4. Las especiales de: [...] d) Las controversias en materia de contratación pública [...]”.

vía constitucional no es la vía adecuada para tratar controversias que se limiten a la determinación de un incumplimiento contractual y sus efectos.

- 24.** Por lo expuesto, para esta Corte es claro que las acciones de medidas cautelares autónomas que se presentan con el objetivo de que los jueces constitucionales se pronuncien sobre temas estrictamente de carácter contractual —como la existencia de un incumplimiento contractual o la legalidad de la terminación unilateral de un contrato y sus efectos— son manifiestamente improcedentes.<sup>27</sup> Cuando un juez o jueza constitucional decide realizar un pronunciamiento de fondo en un caso de esta naturaleza, genera un considerable daño a la administración de justicia constitucional porque permitiría que las medidas cautelares sean utilizadas para fines distintos de aquellos para los que fueron previstas e impedirían a las partes que su controversia sea tratada ante un juez especializado y con un proceso que permita abordar las cuestiones de carácter técnico que este tipo de controversia suele llevar consigo. Entonces, este tipo de conducta por parte de un juez supondría la desnaturalización de las medidas cautelares autónomas.
- 25.** Esto no implica que nunca se puedan presentar garantías jurisdiccionales cuando las controversias tengan alguna relación con la contratación pública.<sup>28</sup> Ninguna materia, *per se*, puede estar totalmente excluida del control de la justicia constitucional. Podrían existir casos en los que la vía constitucional sí sea la idónea para tratar controversias que podrían tener algún tipo de conexión con la contratación pública y, por ello, no es posible descartar esa posibilidad de plano. Ahora bien, es claro que ese no es el caso de las medidas cautelares autónomas que se presentan con el objetivo de que los jueces constitucionales se pronuncien sobre temas estrictamente de carácter contractual, como la legalidad de la terminación unilateral de un contrato y sus efectos (como el cobro de multas y garantías).
- 26.** En el caso objeto de revisión, esta Corte identifica que la compañía accionante:
- 26.1.** Presentó una acción jurisdiccional de medidas cautelares autónomas.
- 26.2.** Estableció como pretensiones que el juez: i) deje sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD declaró la terminación unilateral de los contratos principal y complementario; ii) disponga que el GAD no ejecute las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento; iii) evite que el GAD la

---

<sup>27</sup> Como ya lo ha indicado este Organismo, “las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de estas como mecanismos de salvaguarda de derechos, y no frente a pretensiones ajenas a dicho objetivo”. CCE, sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 35.

<sup>28</sup> Ver, CCE, sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 26-39.

registre como contratista incumplida en el portal del SERCOP; y, iv) disponga que el GAD se abstenga de tomar cualquier medida tendiente al bloqueo o retención de sus cuentas.

- 26.3.** Centró sus argumentos en los siguientes puntos: i) el GAD habría calculado las multas en su contra de forma errónea; ii) el GAD mantenía planillas pendientes de pago a su favor; iii) el GAD no aceptó su justificación sobre la existencia de caso fortuito o fuerza mayor; y, iv) el incumplimiento contractual no le sería atribuible.
- 26.4.** Refirió una posible vulneración de su derecho a la defensa en el proceso administrativo que concluyó con la terminación unilateral de los contratos principal y complementario por parte del GAD. Alegó también que se encontraba en riesgo su derecho a la tutela judicial efectiva y su patrimonio ya que el GAD pretendía ejecutar las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento.
- 27.** Para esta Corte es claro que la solicitud de medidas cautelares presentada por la compañía no es compatible con el objeto de las medidas cautelares constitucionales autónomas. En efecto, la compañía no pretendía que se evite una vulneración inminente y grave de sus derechos constitucionales, sino que el juez emita un pronunciamiento de fondo sobre una controversia estrictamente de carácter contractual y, específicamente, sobre una terminación unilateral de un contrato y sus efectos.
- 28.** Si bien la compañía accionante hace referencia a posibles vulneraciones de derechos constitucionales, tanto sus pretensiones como su argumentación de las medidas cautelares permiten identificar que la garantía jurisdiccional se presentó con el único fin de resolver una controversia estrictamente de carácter contractual. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, en este tipo de casos, el enfoque debe centrarse en el fondo del caso y en la real intención del accionante, independientemente de que en su demanda haga, o no, referencia a posibles vulneraciones de derechos.<sup>29</sup> Además, la Corte ha indicado que un “factor que da luz sobre la procedencia de las medidas cautelares es la relación de estas medidas con la pretensión y los cargos presentados por el accionante”.<sup>30</sup> Los argumentos de la compañía accionante se centran en justificar el incumplimiento contractual identificado por el GAD. Por otro lado, sus pretensiones buscan detener los efectos producidos a partir del incumplimiento contractual: que el GAD declare la terminación unilateral de los contratos, cobre las garantías y tome las medidas administrativas correspondientes en contra de la compañía.

---

<sup>29</sup> CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 56.

<sup>30</sup> *Ibid.*

- 29.** Esta Corte observa, además, que las pretensiones de la compañía accionante no son propias de las medidas cautelares que, por naturaleza, son de carácter provisional. En efecto, una de las pretensiones de la compañía accionante buscaba que el juez deje sin efecto las resoluciones mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario. Esa medida ciertamente trasciende de lo provisional y, para tomarse, requeriría de un pronunciamiento sobre el fondo del caso. Para dejar sin efecto la terminación unilateral de los contratos, el juez habría tenido que analizar y pronunciarse sobre la veracidad, o no, de los argumentos que presentó la compañía accionante para justificar su incumplimiento contractual.
- 30.** Adicionalmente, se observa que la garantía jurisdiccional ha sido utilizada con el fin de reemplazar a los procesos que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria o para los mecanismos alternativos de solución de controversias. Para determinar la vía adecuada para el tratamiento de la controversia, debe tomarse en cuenta que las partes (*i.e.* la compañía accionante y el GAD) incluyeron, en el contrato principal, una cláusula arbitral que dejaba a discreción de las partes resolver las eventuales controversias ante un tribunal arbitral o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En el contrato complementario, por otro lado, las partes acordaron que las eventuales controversias sean resueltas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Las referidas cláusulas de solución de controversias cuentan con los siguientes textos:

#### **Contrato principal**

Cláusula vigésima primera.- solución de controversias.

21.01. Si se suscitaren divergencias o controversias en la interpretación o ejecución del presente contrato, cuando las partes no llegaren a un acuerdo amigable directo, podrán utilizar los métodos alternativos para la solución de controversias en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado.

Para que proceda el arbitraje, debe existir previamente el pronunciamiento favorable del Procurador General del Estado, conforme el artículo 190 de la Constitución de la República del Ecuador.

21.02. En el caso de que se opte por la jurisdicción voluntaria, las partes acuerdan someter las controversias relativas a este contrato, su ejecución, liquidación e interpretación a arbitraje y mediación y se conviene lo siguiente: [...]

21.02.02.- Arbitraje

1. El arbitraje será en Derecho;

2. Las partes se someten al Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Quito [...].

21.03. Si respecto de la divergencia o controversia suscitadas no existiere acuerdo, y las partes deciden someterlas al procedimiento establecido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será competente el Tribunal Provincial de lo Contencioso Administrativo que ejerce jurisdicción en el domicilio de la Entidad del sector público. Las entidades contratantes de derecho privado, en este caso, recurrirán ante la justicia ordinaria.

### **Contrato complementario**

Cláusula Vigésima: Solución de controversias

20.01. Si respecto de la divergencia o controversia existentes no se lograre un acuerdo directo entre las partes, éstas se someterán al procedimiento contencioso administrativo contemplado en el Código Orgánico General de Procesos; o a la normativa que corresponda; siendo competente para conocer la controversia el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo que ejerce jurisdicción en el domicilio de la Entidad Contratante.

- 31.** De acuerdo con lo pactado por la compañía accionante y el GAD, las controversias referentes a la interpretación o ejecución del contrato principal podían resolverse por la vía contencioso-administrativa o a través de mecanismos alternativos de solución de controversias. De acuerdo con el artículo 326 numeral 4 literal d) del Código Orgánico General de Procesos, las controversias en materia de contratación pública se deben tramitar a través de una acción especial ante la jurisdicción contencioso-administrativa (*i.e.* ante la justicia ordinaria).<sup>31</sup> En caso de que las partes hubiesen optado por el arbitraje, el proceso habría estado regulado por la cláusula de solución de controversias del propio contrato principal, así como por las normas correspondientes de la Ley de Arbitraje y Mediación, su reglamento y, supletoriamente, el Código Orgánico General de Procesos.<sup>32</sup> Para el caso del contrato complementario, es claro que las controversias de carácter contractual debían sustanciarse necesariamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- 32.** Dependiendo de la vía elegida por las partes, tanto las autoridades de la justicia ordinaria (*i.e.* el tribunal de lo contencioso-administrativo competente) como el tribunal arbitral tendrían la facultad para pronunciarse sobre los actos emitidos por el GAD en el marco de la relación contractual y/o, de ser el caso, disponer la

<sup>31</sup> COGEP, “Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones [...] 4. Las especiales de: [...] d) Las controversias en materia de contratación pública [...]”.

<sup>32</sup> Es necesario considerar que la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que uno de los efectos (efecto negativo) del convenio arbitral es que las partes no pueden llevar sus disputas a la justicia ordinaria y, consecuentemente, los jueces ordinarios deben inhibirse de conocer cualquier demanda cuando verifiquen que exista una cláusula arbitral de por medio. (CCE, sentencia 2520-18-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 35). En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley de Arbitraje y Mediación es claro al prescribir que, cuando las partes hayan acordado someter sus controversias a arbitraje, “los jueces deberán inhibirse de conocer cualquier demanda que verse sobre las relaciones jurídicas que las hayan originado, salvo en los casos de excepción previstos en esta Ley”.

indemnización correspondiente a la compañía accionante por el posible daño causado por la terminación unilateral de los contratos u otros actos del GAD durante la ejecución de los contratos.

- 33.** En el caso objeto de revisión, en cuanto la compañía accionante pretendió utilizar a las medidas cautelares autónomas para tramitar una controversia estrictamente de carácter contractual, relacionada con justificar un incumplimiento contractual y detener sus efectos, y que no estaban en juego derechos constitucionales, correspondía que el juez rechace las medidas cautelares solicitadas y archive el proceso. Tal decisión debía tomarse en virtud de respetar el objeto de las medidas cautelares, así como su naturaleza provisional, no permitir que la justicia constitucional reemplace a los mecanismos idóneos para tratar la controversia que el legislador ha reservado para la justicia ordinaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias e, inclusive, para respetar la voluntad de las partes en cuanto a la solución de controversias que claramente se previó en los contratos.
- 34.** Sin embargo, aquello no sucedió. En efecto, el juez aceptó parcialmente las medidas cautelares y dejó sin efecto las resoluciones administrativas en las que el GAD terminó unilateralmente los contratos celebrados con la compañía accionante, exclusivamente en lo referente a la ejecución de las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento. La fundamentación del juez se enfoca en lo siguiente:

Lo que la compañía accionante, expone, es que las liquidaciones de los valores por motivos de multas, son contradictorios, dicho sea de paso, sus resultantes dan una suma totalmente elevada a las situaciones reales que se dieron, lo cual podría llegar afectar [sic] al momento de la ejecución de pólizas de seguros emitidas a la misma en calidad de afianzado, inclusive, se afectaría el derecho de repetición por pago de póliza a la compañía aseguradora, al existir informes contradictorios. Infiriéndose por parte de este Juzgador, que la suma total de dicha liquidación, al ser errónea y contradictoria, en razón, de haberse realizado muchas aclaraciones a tales informes por parte de diferentes funcionarios, puede llegar a perjudicar a la compañía accionante, ya que si se pagase un valor que no corresponda, la compañía aseguradora cobraría en base al valor pagado, mas ya no, al que posteriormente pueda ser el valor correcto.

- 35.** Por tanto, es claro que la decisión del juez fue contraria al objeto de la garantía porque, encontrándose frente a una solicitud de medidas cautelares con pretensiones manifiestamente improcedentes, se pronunció sobre una controversia estrictamente de carácter contractual y técnica. Además, se observa que la medida dispuesta por el juez, al constituir un pronunciamiento de fondo, no respetó el carácter provisional de las medidas cautelares.
- 36.** Por lo expuesto, respondiendo al problema jurídico planteado, en vista de que el juez concedió parcialmente las medidas cautelares solicitadas por la compañía accionante,

a pesar de que la controversia era estrictamente de carácter contractual y no permitía evitar que se consuma o que continúe una vulneración de derechos constitucionales (*i.e.* inobservando el objeto y el carácter provisional de la garantía), para este Organismo es claro que se desnaturalizó la garantía jurisdiccional.

**4.2. ¿El juez de Guayaquil era competente para conocer la solicitud de medidas cautelares autónomas a pesar de que los actos acusados por la compañía accionante como vulneratorios de derechos se habrían originado y habrían producido sus efectos en la provincia de Orellana?**

37. El artículo 86 numeral 2 de la Constitución establece que, para conocer garantías jurisdiccionales, “será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos”. La Corte Constitucional ha indicado claramente que “en el caso de la medida cautelar constitucional autónoma la o el juez competente en razón del territorio será el juez del lugar en el que se origina, por acción u omisión, la amenaza de vulneración a derechos constitucionales o donde se producirían sus efectos”.<sup>33</sup> En materia de garantías jurisdiccionales, la competencia en razón del territorio se rige por reglas especiales previstas en la Constitución y en la LOGJCC que, por su naturaleza, no necesariamente se asemejan a las reglas de competencia aplicables en los procesos tramitados ante la justicia ordinaria.
38. Asimismo, este Organismo ha señalado que “[e]n caso de ser incompetentes en razón del territorio, los jueces deben inadmitir la petición de estas medidas cautelares autónomas en su primera providencia” y que, en caso de no hacerlo, esto “puede ser considerado como fraude al sistema de justicia constitucional”.<sup>34</sup>
39. En este caso concreto, esta Corte nota que:
- 39.1. Los contratos principal y complementario fueron celebrados en la ciudad de El Coca, en la provincia de Orellana. Aquello consta en las cláusulas 26.01 y 25.02 de los contratos principal y complementario, respectivamente.
- 39.2. La compañía accionante fijó su domicilio contractual en el cantón La Joya de los Sachas, provincia de Orellana. Esto consta en las cláusulas 25.02 y 24.02 de los contratos principal y complementario, respectivamente.
- 39.3. Los contratos principal y complementario se debían ejecutar en la provincia de Orellana. Aquello queda claro al tomar en cuenta la obra que se debía ejecutar en virtud de los contratos: ampliación y colocación de asfalto de vía hacia el

<sup>33</sup> CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 120.

<sup>34</sup> *Ibid.*, párr. 129.

centro turístico Petroglifos Milenarios en una longitud de 8.20 km, parroquia San José de Payamino, cantón Loreto, provincia de Orellana.

- 39.4.** El procedimiento administrativo que concluyó con la terminación unilateral de los contratos fue tramitado ante el GAD, en la provincia de Orellana.
- 39.5.** Las resoluciones administrativas mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario fueron emitidas en la provincia de Orellana.
- 39.6.** Al consultar el RUC de la compañía en el portal del Servicio de Rentas Internas, se puede observar que la compañía accionante cuenta con tres establecimientos. Su establecimiento matriz se encuentra en La Joya de los Sachas, provincia de Orellana, su primer establecimiento adicional en Taracoa, provincia de Orellana, y su segundo establecimiento adicional en El Triunfo, provincia de Guayas.
- 39.7.** Al consultar el registro societario de la compañía accionante en el portal de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se puede observar que el domicilio legal de la compañía accionante se encuentra en La Joya de los Sachas, provincia de Orellana.
- 39.8.** En su solicitud de medidas cautelares, la compañía incluyó el siguiente encabezado: “Christian Pinillo López, portador de la cédula de ciudadanía No. 0915142202, por los derechos que represento en mi calidad de Apoderado General, el Sr. Edgar Patricio García Albiño, por los derechos que represento en mi calidad de Gerente General de la compañía CONSTRUSACHA CIA. LTDA., con domicilio en la Provincia del Guayas, Cantón Guayaquil”.
- 39.9.** En un escrito posterior de alcance a la solicitud de medidas cautelares, la compañía adjuntó i) el nombramiento del gerente de la compañía inscrito en el Registro de la Propiedad y Mercantil de La Joya de los Sachas, provincia de Orellana; y, ii) un certificado de establecimiento registrado, emitido por el Servicio de Rentas Internas el 7 de octubre de 2022, en el que consta que la compañía tenía su domicilio en la provincia de Orellana y un establecimiento secundario —el tercero de la compañía— que había iniciado operaciones el 22 de agosto de 2022 en Guayaquil.
- 40.** Como se puede observar, los actos acusados por la compañía accionante como vulneratorios de derechos se originaron y produjeron sus efectos en la provincia de Orellana. En efecto, los actos mediante los cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos fueron emitidos en Orellana e impidieron que la compañía continúe

ejecutando la obra en Orellana, provincia en la que además la compañía había fijado su domicilio contractual y en la que se encontraba su domicilio legal y establecimiento matriz. En el expediente no existe ningún indicio que permita tener alguna duda razonable que conduzca a la conclusión de que un juez de Guayaquil podría haber sido competente en razón del territorio. En este caso, en cuanto la compañía accionante era la supuesta víctima de potenciales vulneraciones de derechos, bastaba con acceder a los registros públicos o leer los contratos, para concluir que su domicilio se encontraba en la provincia de Orellana.

- 41.** El hecho de que en la solicitud de las medidas cautelares se haya indicado, sin siquiera presentar pruebas que lo acrediten, que el domicilio de la compañía, de su gerente o de un apoderado —cuestión que no queda clara en la solicitud de medidas cautelares— se encontraba en Guayaquil, no justificaba que la acción se presente en dicho cantón. Asimismo, presentar un certificado que acredite que una compañía cuenta con un establecimiento secundario en determinado lugar, de ninguna forma extiende la competencia en razón del territorio del juez de garantías jurisdiccionales a ese lugar. En efecto, esta Corte ya ha señalado que:

con la finalidad de evitar la manipulación de las reglas de competencia y el uso abusivo en materia de garantías jurisdiccionales por parte de personas jurídicas, esta Corte determina que la competencia de la autoridad jurisdiccional -en razón del lugar donde produce sus efectos- solo puede determinarse en función del domicilio tributario en territorio nacional del establecimiento principal (matriz) de dicha entidad, y nunca en función del domicilio de su representante, sus accionistas ni de la ubicación de sus filiales, sucursales o cualquier otro establecimiento secundario. Caso contrario, la autoridad judicial es incompetente y debe inadmitir la demanda en primera providencia.<sup>35</sup>

- 42.** Por tanto, para este Organismo es claro que el juez, quien pertenece a una Unidad Judicial de la ciudad de Guayaquil, no tenía competencia en razón del territorio para pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares. La competencia para conocer la garantía jurisdiccional radicaba, en razón del territorio, en un juez o jueza de la provincia de Orellana. Por tanto, el juez debía declararse incompetente en su primera providencia. A pesar de ello, esto no sucedió ya que el juez decidió declararse competente tanto en el auto en el que concedió las medidas cautelares como en el que las revocó. Esto, en palabras de la Corte, “puede ser considerado como fraude al sistema de justicia constitucional”.<sup>36</sup>

## **5. Declaratoria jurisdiccional previa**

### **5.1. Antecedentes**

<sup>35</sup> CCE, sentencia 355-24-EP/24, 21 de octubre de 2024, párr. 52.

<sup>36</sup> CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 129.

43. Tal como se indica en la sección 4.2. *supra*, este Organismo ha identificado que el juez actuó sin competencia, en razón del territorio, ya que resolvió una controversia que le correspondía conocer a un juez o jueza de la provincia de Orellana. Por otro lado, como se expone en la sección 4.1. *supra*, esta Corte ha concluido que el juez desnaturalizó la garantía.
44. Además, la Corte toma en cuenta que, en enero de 2023, Harley Davidson Barrionuevo Cox, en calidad de prefecto del GAD, presentó un escrito ante la directora provincial del Guayas del Consejo de la Judicatura, solicitando el inicio del proceso disciplinario correspondiente para la destitución del juez (*i.e.* Humberto Maximiliano Barzola Hidalgo). La solicitud se basó en la falta de competencia en razón del territorio del juez.
45. El 13 de marzo de 2023, la secretaria de control disciplinario de la Dirección Provincial del Guayas del Consejo de la Judicatura presentó un oficio dirigido al presidente de la Corte Constitucional, solicitando que este Organismo emita, en caso de que corresponda, la declaración jurisdiccional previa.
46. Mediante auto de 21 de agosto de 2024, la jueza sustanciadora ordenó al juez que envíe su informe de descargo acerca de la posible desnaturalización de las medidas cautelares y de su posible actuación sin competencia en razón del territorio, ante una posible declaración jurisdiccional previa, en el término de 5 días. El informe fue remitido el 28 de agosto de 2024.

## **5.2. Competencia**

47. De acuerdo con el artículo 109 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), en procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa “en el caso de las autoridades judiciales de última instancia”.<sup>37</sup>
48. Asimismo, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional, el Pleno de la Corte es competente para la declaratoria jurisdiccional previa “en los casos en que los actos u

---

<sup>37</sup> Art. 109 numeral 2: “[...] En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla la o el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de las y los jueces y las y los conjuces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional [...]”.

omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de [...] los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional”.<sup>38</sup>

- 49.** Por tanto, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de los autos de 21 de octubre y 22 de noviembre, emitidos por el juez en el proceso de medidas cautelares autónomas signado con el número 09281-2022-02779. El juez emitió la decisión de última instancia del referido proceso que actualmente se encuentra ejecutoriada.

### **5.3. Fundamentos de descargo**

- 50.** En su informe de descargo, acerca de su competencia en razón del territorio, el juez sostiene que “el actor” indicó en su solicitud de medidas cautelares que su domicilio era en el cantón Guayaquil y adjuntó “un RUC de la compañía accionante cuya dirección efectivamente señalaba Guayaquil”. Manifiesta que, con la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares presentada por el GAD, determinó que la documentación presentada por la compañía, incluyendo su RUC, “inducían a engaño, pues la documentación completa evidenciaba que el domicilio de la compañía no era en ese cantón”. Argumenta que, en ese escenario, revocó las medidas cautelares.
- 51.** Sobre la posible desnaturalización de las medidas cautelares, el juez afirma que “buscar suspender los efectos de actuaciones administrativas que prima facie se consideraron amenazas lesivas a derechos constitucionales”. Sostiene que no se atribuyó “competencias propias de la justicia ordinaria” y, para fundamentarlo, argumenta que:

considerar que un juez no podía haber ordenado suspender o dejar sin efectos jurídicos actuaciones administrativas porque esa competencia es de otra autoridad es una falacia de petición de principio. Sería tan absurda como sostener que un juez no puede ordenar el reintegro de un funcionario a su puesto de trabajo porque la Dirección de Talento Humano es la competente para la emisión de acciones de personal; o que un juez no puede dar de baja una glosa o una coactiva porque la competencia constitucional para establecer responsabilidades la tiene la Contraloría General del Estado.

- 52.** En su informe, el juez reconoce que, tiempo después de conceder parcialmente las medidas cautelares, tuvo conocimiento de hechos que le permitieron saber que la compañía buscaba la desnaturalización de las medidas cautelares. Entre esos hechos, menciona que tuvo conocimiento de que la compañía presentó una acción de

---

<sup>38</sup> “Art. 7.- El Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional [...]”.

protección con medidas cautelares con las mismas pretensiones. Finalmente, el juez recuerda que, en un auto posterior, determinó que las medidas cautelares no tenían sustento y por ello las revocó.

**5.4. Análisis de la conducta del juez, relacionada con su falta de competencia en razón del territorio y la desnaturalización de las medidas cautelares, como un posible error inexcusable**

- 53.** El artículo 32 del COFJ establece que un error judicial se produce “cuando existe por parte de un juez [...] una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.
- 54.** Además, el artículo 190.3 del COFJ ordena que, para la declaración de error inexcusable, deben verificarse los siguientes parámetros mínimos:
1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
  2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
  3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.
- 55.** Finalmente, el artículo 109 del mismo cuerpo normativo prescribe que el error inexcusable constituye una infracción gravísima y define los parámetros de gravedad y daño a los que se refiere el artículo 190.3.3 del COFJ:

Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.

- 56.** En primer lugar, esta Corte verifica que el juez cometió errores judiciales en términos del artículo 32 del COFJ. En el caso concreto, el juez cometió “una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas”. Esto se verifica tanto en la actuación sin competencia en razón del territorio como en la desnaturalización de la garantía jurisdiccional.

57. De conformidad con el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte,<sup>39</sup> el competente para conocer una garantía jurisdiccional es “la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos”. Tal como se indicó en la sección 4.2. *supra*, en el caso objeto de revisión, el lugar en el que se originó el acto u omisión y donde se produjeron los efectos no fue Guayaquil, sino la provincia de Orellana. Por tanto, al no declararse incompetente en razón del territorio y haber resuelto las medidas cautelares autónomas, el juez contravino, entre otras normas de menor jerarquía, el artículo 86 numeral 2 de la Constitución.
58. Además, como se explica en la sección 4.1. *supra*, el juez desnaturalizó las medidas cautelares. Su decisión fue contraria al objeto de la garantía porque, encontrándose frente a una solicitud de medidas cautelares con pretensiones manifiestamente improcedentes, se pronunció sobre una controversia estrictamente de carácter contractual y técnico. Además, la medida que dispuso, al constituir un pronunciamiento de fondo, no respetó la naturaleza provisional de las medidas cautelares. Conforme el análisis presentado en la sección 4.1. *supra*, la decisión del juez contravino, entre otros, el artículo 27 de la LOGJCC y múltiples sentencias emitidas por la Corte Constitucional.
59. En segundo lugar, esta Corte estima que, sobre los errores cometidos, no se puede ofrecer argumento o motivación válida para disculparlos.
60. Como se expuso en la sección 4.2. *supra*, en el expediente del caso no existe ningún indicio que permita tener alguna duda razonable que conduzca a la conclusión de que un juez de Guayaquil podría haber sido competente en razón del territorio. Con la simple revisión de los contratos que formaban parte del expediente o de los registros públicos, el juez habría podido determinar fácilmente que no era competente en razón del territorio. Por ello, no se puede aceptar el argumento del juez según el cual habría sido inducido a error por parte de la compañía. Es más, el GAD le presentó toda la información pertinente y, a pesar de ello, en el auto en el que revocó las medidas cautelares el juez ratificó su competencia.
61. Por otro lado, si bien el juez alega que, al comprender que las medidas cautelares carecían de sustento e incluso que se buscaba su desnaturalización, revocó su auto inicial, esto no justifica el hecho de haber concedido medidas cautelares en un escenario en el que era evidente que las pretensiones de la compañía eran manifiestamente improcedentes. Como se expone en la sección 4.1. *supra*, era claro que las medidas cautelares no buscaban evitar o detener la vulneración de derechos, sino que buscaban un pronunciamiento de fondo sobre una cuestión estrictamente de

---

<sup>39</sup> CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 120.

carácter contractual y técnico y pretendían que se emitan medidas contrarias a la naturaleza provisional de las medidas cautelares.

62. En tercer lugar, los errores del juez no se tratan de controversias derivadas de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
63. El artículo 86 de la Constitución es sumamente claro al momento de delimitar la competencia para los jueces y juezas que conocen garantías jurisdiccionales. La jurisprudencia de la Corte también ha sido clara al interpretar esta norma en casos anteriores.<sup>40</sup> En el caso objeto de revisión, no existía ningún motivo por el cual la aplicación de las normas relativas a la competencia en razón del territorio del juez haya podido estar sujeta a una interpretación distinta por parte del juez. Todos los elementos detallados en la sección 4.2. *supra* conducían a la misma conclusión: el juez o la jueza competente necesariamente debía ser uno o una de la provincia de Orellana.
64. Asimismo, esta Corte estima que, de la simple lectura de las pretensiones de la solicitud de medidas cautelares, era claro que la compañía había presentado pretensiones manifiestamente improcedentes. El juez no podía conceder tales pretensiones ya que, como se explica en la sección 4.1. *supra*, evidentemente versaban sobre una cuestión estrictamente de carácter contractual y técnico y, además, requerían de un pronunciamiento de fondo ajeno a la naturaleza provisional de la garantía.
65. En cuarto lugar, los errores cometidos por el juez son graves y dañinos. Cada error es grave en la medida en que, en términos del COFJ, “es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa”. Como ya se indicó, en el caso objeto de revisión era claro que el juez o jueza competente era el de Orellana y no uno de Guayaquil y que aquello era fácilmente verificable al leer los contratos que formaban parte del expediente, revisar los registros públicos correspondientes o verificar el lugar en el que se desarrolló el procedimiento administrativo que concluyó con la emisión de las resoluciones de terminación unilateral de los contratos. Además, era evidente que las pretensiones de la compañía eran manifiestamente improcedentes.
66. Por otro lado, los errores son dañinos porque perjudicaron al GAD. En efecto, la decisión del juez evitó, temporalmente, que el GAD pueda ejecutar las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de los contratos principal y complementario celebrados con la compañía accionante, afectando así su patrimonio y posiblemente

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

retrasando los procesos de contratación para la continuación de la obra. Además, al existir la desnaturalización de una garantía, es claro que, automáticamente, también se produce un daño grave a la administración de justicia.

- 67.** Por lo expuesto, la Corte concluye que el juez, al haber resuelto las medidas cautelares autónomas presentadas por la compañía accionante a pesar de su clara falta de competencia en razón del territorio, desnaturalizado la garantía y causado un daño al GAD y a la administración de justicia, incurrió en la figura del error inexcusable. Por tanto, corresponde remitir la presente sentencia al Consejo de la Judicatura para que continúe con el trámite correspondiente dentro del proceso disciplinario abierto en contra del juez.

## **6. Abuso del derecho**

- 68.** El artículo 23 de la LOGJCC establece:

Art. 23.- Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura.<sup>41</sup>

- 69.** En el caso objeto de revisión, esta Corte ha identificado que la compañía accionante presentó una solicitud de medidas cautelares cuyo objetivo principal radicaba en dejar sin efecto las resoluciones administrativas mediante las cuales el GAD terminó unilateralmente los contratos principal y complementario. Tal como se indicó en la sección 4.1. *supra*, las controversias que son estrictamente de carácter contractual y que, como en este caso, se limitan a la determinación de un incumplimiento contractual y sus efectos, no pueden ser tratadas en la vía constitucional ya que aquello desnaturalizaría las garantías jurisdiccionales.

---

<sup>41</sup> Esta Corte ha señalado que, “para que exista abuso del derecho, deben verificarse los siguientes elementos: 1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales. 2. La conducta, que puede consistir en: 2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; 2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o, 2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño” CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 69.

70. La compañía buscó la desnaturalización de las medidas cautelares, estando consciente de que aceptar sus pretensiones causaría daño al GAD y sus administrados al impedir el cobro de las garantías de buen uso de anticipo y de fiel cumplimiento previstas en los contratos y que continúen los procesos de contratación para la culminación de la obra que incluso beneficiaba a comunidades indígenas. Además, el hecho de que las medidas cautelares se hayan presentado en un lugar totalmente ajeno al del juez competente en razón del territorio también es un indicio del ánimo de causar daño por parte de la compañía.
71. Por lo expuesto, esta Corte concluye que en este caso podría configurarse un abuso del derecho y que, por tanto, corresponde: i) enviar el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el proceso disciplinario y tome las medidas que correspondan en contra del abogado Juan Carlos Cucalón Vélez, quien patrocinó a la compañía accionante para la presentación de las medidas cautelares; y, ii) declarar el abuso del derecho por parte de la compañía para que, de ser el caso, responda civilmente por los daños que podría haber causado al GAD.

### **7. Reparación**

72. En cuanto este Organismo ha identificado que el juez desnaturalizó las medidas cautelares autónomas y actuó sin competencia en razón del territorio en el caso objeto de revisión, corresponde que esta Corte deje sin efecto el auto de 21 de octubre de 2022, así como todas las actuaciones posteriores llevadas a cabo en el proceso signado con el número 09281-2022-02779, y ratificar el archivo del proceso.
73. Además, esta Corte es consciente de que la decisión del juez evitó, temporalmente, que el GAD pueda ejecutar las garantías de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de los contratos principal y complementario. Asimismo, aquello pudo haber retrasado los procesos de contratación para la continuación de la obra. Este Organismo también toma en cuenta que el juez, el 22 de noviembre de 2022 (*i.e.* un mes después de haber aceptado parcialmente las medidas cautelares), revocó las medidas y archivó el proceso. Por ello, se dejan a salvo todas las acciones con las que cuente el GAD para que, de haber existido un daño, las presente en contra del Estado (que, de ser el caso, podría repetir contra el juez) y/o de CONSTRUSACHA CIA. LTDA.

### **8. Decisión**

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

1. **Rechazar por improcedente** la solicitud de medidas cautelares autónomas presentada por CONSTRUSACHA CIA. LTDA.
2. **Dejar sin efecto** el auto de 21 de octubre de 2022, así como todas las actuaciones posteriores llevadas a cabo en el proceso signado con el número 09281-2022-02779, y ratificar el archivo del referido proceso.
3. **Dejar a salvo** todas las acciones con las que cuente el GAD para que, de haber existido un daño, las presente en contra del Estado (que, de ser el caso, podría repetir contra el juez) y/o de CONSTRUSACHA CIA. LTDA.
4. **Declarar** que el juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas, Humberto Maximiliano Barzola Hidalgo, incurrió en un error inexcusable por haber desnaturalizado las medidas cautelares autónomas y haberse pronunciado sin tener competencia en razón del territorio. Por tanto, se dispone que el expediente, con la declaratoria jurisdiccional previa contenida en esta sentencia, sea puesto en conocimiento del Consejo de la Judicatura para que continúe con el proceso disciplinario correspondiente. El Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte sobre el inicio, desarrollo y resultados del procedimiento en el plazo de 6 meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia. Además, se deberá notificar a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones de conformidad con el artículo 15 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional.
5. **Llamar la atención** al abogado Juan Carlos Cucalón Vélez, quien patrocinó a la compañía accionante para la presentación de las medidas cautelares autónomas, conforme el análisis de la sección 6 de la presente sentencia sobre un posible abuso del derecho. Además, se dispone el envío del expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el proceso disciplinario correspondiente en contra del referido abogado y tome las medidas que correspondan de acuerdo con la ley. El Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte sobre el inicio, desarrollo y resultados del procedimiento en el plazo de 6 meses contados a partir de la notificación con la presente sentencia.
6. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen.
7. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Joel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 43-23-JC/24**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 43-23-JC/24 (“**sentencia de mayoría**”), en observancia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, me permito fundamentar el presente voto particular en los siguientes términos.
2. Citando al párrafo 52 de la sentencia 355-24-EP/24, frente a la cuál formulé un voto concurrente, la sentencia de mayoría señala que:

[...] con la finalidad de evitar la manipulación de las reglas de competencia y el uso abusivo en materia de garantías jurisdiccionales por parte de personas jurídicas, esta Corte determina que la competencia de la autoridad jurisdiccional -en razón del lugar donde produce sus efectos- solo puede determinarse en función del domicilio tributario en territorio nacional del establecimiento principal (matriz) de dicha entidad, y nunca en función del domicilio de su representante, sus accionistas ni de la ubicación de sus filiales, sucursales o cualquier otro establecimiento secundario. Caso contrario, la autoridad judicial es incompetente y debe inadmitir la demanda en primera providencia.

3. Si bien coincido con la decisión de la sentencia de mayoría, presento mi voto concurrente por discrepar con el criterio referido en dicha cita. Pues, efectos de la competencia territorial, en los casos en que el accionante sea una persona jurídica, no queda claro cuál sería la base legal o jurídica para sostener que aquellas pueden demandar en su domicilio.<sup>1</sup> Como he señalado en ocasiones previas:

[...] no pretendo señalar que en ningún caso podría extenderse la competencia territorial al domicilio (matriz) de la persona jurídica. Sino que, esta interpretación que se ha efectuado con base en una regla que se creó bajo consideraciones inherentes a las personas naturales, no puede aplicarse automáticamente a las personas jurídicas. Pues para ello es imperativo identificar los motivos que conllevarían a que una persona jurídica -en tanto ficción legal-, tenga la capacidad de arrastrar los efectos del acto impugnado a un determinado lugar geográfico. Recordando, precisamente, que las personas jurídicas

---

<sup>1</sup> Para complementar lo dicho, quiero dejar sentado que, en el caso de la acción de protección, la radicación de competencia en el domicilio del actor puede darse en razón de que el accionante se trata de una persona natural. Por el contrario, para el caso de hábeas corpus, esta garantía jurisdiccional se puede plantear ante el juzgador del domicilio del accionante solo en el supuesto de desconocimiento del lugar de privación de libertad, conforme al criterio de la sentencia 98-23-JH/23, esto es que “cabe en casos de desaparición forzada de personas, o cuando no hubiere orden de privación de la libertad librada dentro de un proceso penal”.

en tanto son una ficción, no existen *per se* en el plano territorial, como sí ocurre con una persona natural.<sup>2</sup>

[...] De todo lo anterior, queda claro que la excepción es que la acción pueda presentarse en el domicilio del actor, como lo ha manifestado la jurisprudencia de esta Corte. No obstante, la misma se ha formulado sobre la base de consideraciones inherentes a las personas naturales. Por lo mismo, no considero que la regla creada en el voto de mayoría –en relación al domicilio tributario de las personas jurídicas (matriz)– deba aplicarse automáticamente a estas, como sí ocurre con las personas naturales. Para ello, será necesario que los jueces acrediten caso a caso, de qué manera las violaciones de derechos irradian sus efectos hasta la matriz de la persona jurídica.<sup>3</sup>

4. Así, dejo sentada la razón por la que concurro con la decisión adoptada en el caso *in examine*.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>2</sup> Voto concurrente a la sentencia 355-24-EP/24, párr. 8.

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 9.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 43-23-JC, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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