

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

CASO 2894-22-EP

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

SENTENCIA 2894-22-EP/25

Resumen: La Corte desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra una sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección en la que se impugnó la incautación de acciones de una compañía. Esto, tras verificar que los jueces provinciales cumplieron con el deber de motivar de manera suficiente su decisión de declarar la improcedencia de la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 04 de agosto de 2021, Carlos Julio Arnao Ramírez presentó una acción de protección contra el Banco Central del Ecuador (“BCE”) y la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (“Inmobiliar”),¹ en la que impugnó la incautación de sus acciones en la compañía INMOPETROSA S.A.²
2. El 25 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Tránsito con competencia en Infracciones Flagrantes y No Flagrantes con sede en el Distrito Metropolitano de Quito negó la acción de protección.
3. El 05 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación interpuesto por Carlos Julio Arnao Ramírez y ratificó la sentencia de primera instancia. Posteriormente, el 20 de septiembre de 2022, la misma judicatura negó el recurso de aclaración.
4. El 19 de octubre de 2022, Carlos Julio Arnao Ramírez (“accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección contra las sentencias de primera y segunda instancia (“sentencias impugnadas”).³

¹ El juicio se identificó con el número 17460-2021-03720.

² El 23 de marzo de 2011, la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN No Más Impunidad, mediante Resolución 027-UGEDEP-2011, dispuso la incautación de la compañía INMOPETROSA S.A. Posteriormente, el 26 de junio de 2011, la misma entidad negó el reclamo administrativo presentado por el accionante, por considerar que este no había demostrado la forma de adquisición ni el pago correspondiente al paquete accionario que poseía en dicha compañía.

³ El 12 de mayo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con el voto de mayoría de las entonces juezas Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la demanda. El entonces juez Enrique Herrería Bonnet salvó su voto.

2. Competencia

5. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.d de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

6. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, requirió como medidas de reparación que se deje sin efecto las sentencias impugnadas y que una nueva autoridad judicial resuelva su causa en primera instancia.
7. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrimió los siguientes **cargos**:
 - 7.1. Las sentencias impugnadas habrían vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación porque no habrían analizado las vulneraciones de derechos alegadas en la demanda de acción de protección.
 - 7.2. La sentencia de apelación habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por declarar improcedente la acción bajo el argumento de que existía una vía ordinaria —la contencioso-administrativa— para resolver la controversia. Con esta decisión, se habrían desconocido los precedentes contenidos en las sentencias 1754-13-EP/19, 1068-13-EP/20, 729-14-EP/20, 1681-14-EP/20, 283-14-EP/19 y 2137-21-EP/21, en los que, según el accionante, se sostiene que “la presentación de una acción contencioso-administrativa no constituye fundamento suficiente para declarar improcedente una acción de protección, dado que ambas vías son paralelas y no excluyentes, ya que persiguen fines distintos”.

3.2. De la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

8. Los jueces provinciales (“tribunal de apelación”), en su informe de descargo, solicitaron que se niegue la acción por no existir vulneración de derechos. Para sustentar su solicitud, expusieron los siguientes argumentos de descargo:

8.1. Los argumentos del accionante sobre la presunta vulneración en el procedimiento de incautación se centraron en la fecha de constitución de la persona jurídica y en la identificación de quienes, según él, fueron considerados administradores del Banco de Préstamos en relación con lo previsto en la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera. Estas cuestiones constituyen, en esencia, un examen de la correcta aplicación de la ley, ya que requieren verificar el cumplimiento de los supuestos fácticos y legales necesarios para justificar la incautación.

8.2. Para resolver el conflicto puesto en su conocimiento se requería revisar la actuación de todos los administradores de la compañía durante su existencia y evaluar la validez del acto administrativo impugnado. Este examen solo puede realizarse en un proceso judicial ordinario que contemple fases de anuncio probatorio, contradicción y valoración de pruebas, con participación plena de las partes.

9. En esta línea, el tribunal de apelación se cuestiona si un juez constitucional puede actuar como perito financiero o sustituir el proceso contencioso-administrativo para abreviar la sustanciación. Y recuerda que la Corte Constitucional ha señalado en varias ocasiones que la justicia constitucional no puede superponerse a la ordinaria bajo el argumento de celeridad cuando los asuntos no trascienden la esfera constitucional.

3.3. De la Unidad Judicial

10. La jueza de la Unidad Judicial expuso los siguientes argumentos de descargo:

10.1. La sentencia de primera instancia sí analizó las presuntas vulneraciones a la seguridad jurídica y a la propiedad. Al respecto, concluyó que no existieron tales vulneraciones pues la incautación de INMOPETROSA S.A. se fundamentó en normas previas, claras y públicas, y en que el accionante no acreditó la real propiedad del paquete accionario.

10.2. Según la sentencia 698-15-EP/21, cuando la acción de protección tiene por objeto la declaratoria de un derecho, los jueces constitucionales no están obligados a analizar la existencia de vulneraciones. En este caso, el accionante solicitaba

dejar sin efecto la resolución de incautación, reintegrar los derechos de socios y accionistas y modificar el estatus de la compañía para recuperar la propiedad de las acciones. Es decir, la pretensión excedía la mera anulación de la incautación e implicaba declarar la titularidad del bien, por lo que no correspondía pronunciarse sobre vulneraciones de derechos.

10.3. En su calidad de jueza constitucional, no podía evaluar los elementos que la UGEDEP utilizó para ordenar la incautación ni para negar la desincautación de INMOPETROSA S.A., dado que la actuación dependía de comprobar un presupuesto legal: la real propiedad del bien, conforme al artículo 14 del Instructivo de Procedimientos para la Determinación del Origen Lícito y Real Propiedad de los Bienes Incautados por la AGD. Dicho artículo establece que “[e]n el caso de que se determine por parte de la AGD el origen lícito y la real propiedad de los bienes incautados del tercero interesado, se procederá a dejar sin efecto la orden de incautación del bien o bienes que correspondan”. En este contexto, correspondía al accionante justificar la adquisición y pago del paquete accionario para que se anulara la incautación, lo que no ocurrió, motivando la interposición de la acción constitucional.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos⁴

- 11.** Esta Corte observa que el accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en su garantía de motivación, por la supuesta falta de análisis de las vulneraciones de derechos planteadas —párrafo 7.1 *supra*—. Sin embargo, en el párrafo 122 de la sentencia 889-20-JP/21 se precisó que “[...] cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”. Tal situación se configura en el presente caso, por lo que el problema jurídico se formulará con base en la correspondiente garantía del debido proceso y no en el derecho a la tutela judicial efectiva.
- 12.** Asimismo, el accionante atribuye la supuesta vulneración tanto a la sentencia de primera instancia como a la de apelación. Sin embargo, dado que la motivación de esta última difiere de la emitida en primera instancia y que la presunta falta de motivación del fallo inicial no impidió su impugnación ni la emisión de una decisión sobre el recurso, esta Corte considera que dicha deficiencia, por sí sola, no configuró una vulneración de los derechos al debido proceso ni a la defensa.⁵ En consecuencia, el

⁴ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

⁵ Este mismo criterio fue adoptado por la Corte Constitucional en las sentencias. 2772-16-EP/22, párr. 16, y 2581-18-EP/23, párr. 17.

análisis se circunscribe a la sentencia de segunda instancia, respecto de la cual se formula el siguiente problema jurídico: La sentencia de apelación ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría analizado las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante en su demanda de acción de protección?

13. Por otro lado, en el cargo detallado en el párrafo 7.2 *supra*, el accionante afirma que se habrían vulnerado su derecho a la seguridad jurídica porque se habrían inobservado precedentes contenidos en varias sentencias emitidas por esta Corte; sin embargo, el accionante no identificó la regla de precedente de cada una de esas sentencias y tampoco justificó por qué dichas reglas le eran aplicables a su caso particular. Por tanto, este cargo no puede ser considerado como claro en los términos de la sentencia 1943-15-EP/21.⁶

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: La sentencia de apelación ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría analizado las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante en su demanda de acción de protección?

14. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

15. La sentencia 1158-17-EP/21, que sintetiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, estableció que la motivación exige a las autoridades públicas dotar a sus decisiones de (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente –criterio rector, según dicha sentencia–, so pena de que la decisión que carezca de ello sea nula.

⁶ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, de 13 de enero de 2021, párrafo 42: “Al respecto, la Corte considera que, cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.

16. El juicio sobre la eventual insuficiencia de motivación en sentido estricto “dependerá del estándar de suficiencia motivacional”,⁷ el que, en el caso de las garantías jurisdiccionales es elevado, es decir, “para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo —en lo fáctico y en lo normativo— en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.⁸
17. Sin embargo, la Corte ha establecido que existen situaciones en las que, antes de abordar el problema jurídico relativo a la existencia de una vulneración de derechos, la autoridad judicial debe resolver previamente el problema de la procedencia de la garantía jurisdiccional. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la acción de protección se plantea con pretensiones como el cobro de cheques,⁹ la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual¹⁰ o la prescripción adquisitiva de dominio,¹¹ entre otros.¹² En esta línea, la Corte ha reconocido que, cuando por la especificidad de la pretensión,¹³ resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, no corresponde que la autoridad judicial se cuestione la existencia o no de las vulneraciones alegadas. Por ello, en estos casos, el análisis en las acciones de protección debe seguir una secuencia lógica e ineludible: primero, verificar la procedencia de la acción en sede constitucional; únicamente si esta resulta procedente, analizar la existencia o inexistencia de vulneraciones de derechos; y, de comprobarse la vulneración, determinar las medidas de reparación integral correspondientes.¹⁴
18. El accionante alega que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia impugnada no se habrían analizado las presuntas vulneraciones de derechos fundamentales planteadas en su demanda de acción de protección. Por su parte, los jueces de la Corte Provincial, en su informe de descargo, reconocieron que omitieron dicho análisis, porque consideraron que la acción era improcedente, pues la pretensión del accionante de verificar si el procedimiento de

⁷ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 21.

⁸ *Ibidem*.

⁹ CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 08 de enero de 2020.

¹⁰ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022.

¹¹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021.

¹² Así por ejemplo: cuando la pretensión consista en: (i) anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta, sentencia 165-19-JP/21; (ii) dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación, sentencia 461-19-JP/23 y acumulados; (iii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual, sentencia 446-19-EP/24; y, (iv) la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo, sentencia 1452-17-EP/24.

¹³ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 103.

¹⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22: “[...] en las acciones de protección, la autoridad judicial tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha garantía jurisdiccional, deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado, el cual, naturalmente, solo tiene lugar cuando se ha establecido que la acción de protección es procedente (así como, únicamente si se declara dicha vulneración, cabe abordar el problema jurídico de cuáles deben ser las medidas de reparación integral)”.

incautación se realizó conforme a la ley debía ser conocida por la vía adecuada y eficaz.

19. Como se señaló en los párrafos precedentes, la declaración de improcedencia de la acción —cuando, por la especificidad de la pretensión resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria— excluye cualquier examen sobre la existencia de vulneraciones de derechos: hacerlo habría sido contradictorio con la conclusión de que era improcedente entrar en el juzgamiento del caso. En consecuencia, el argumento del accionante relativo a la supuesta falta de análisis de dichas vulneraciones carece de sustento, pues la improcedencia declarada por el tribunal de apelación impedía evaluar si se habían producido o no violaciones a derechos fundamentales.
20. No obstante, la declaratoria de improcedencia de la acción no exime a la autoridad judicial del deber de cumplir con una motivación suficiente respecto de las razones que los conducen a esa conclusión. En otras palabras, incluso para declarar la improcedencia, el órgano jurisdiccional debe exponer de forma suficiente los fundamentos normativos y fácticos que justifiquen por qué el caso no puede tramitarse por la vía constitucional.
21. A este respecto, la Corte ha sostenido que, al examinar la procedencia de una acción de protección, las juezas y jueces constitucionales deben observar el estándar constitucional mínimo de motivación, que exige enunciar las normas y principios jurídicos que sustentan la decisión, explicar la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso y justificar de manera suficiente por qué la vía constitucional resulta o no adecuada y eficaz para resolver la controversia, conforme con sus circunstancias específicas.¹⁵
22. Corresponde, entonces, verificar si la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente para la declaratoria de la improcedencia de la acción de protección. El tribunal de apelación, al motivar su resolución, efectuó lo siguiente:
 - 22.1. Citó textos de la demanda para identificar los cargos formulados en la acción de protección. Según la demanda, la resolución mediante la que se ordenó la incautación de sus acciones en la compañía INMOPETROSA S.A. vulneró sus derechos constitucionales, a saber: (i) el derecho a la seguridad jurídica, porque “no se podía haber aplicado el último inciso del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera” en su caso concreto; y (ii) el derecho a la propiedad, porque la incautación habría sido el resultado de una errónea aplicación de la mencionada norma, lo que, a su vez, configuró una confiscación por parte del Estado ecuatoriano.

¹⁵ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 103.

- 22.2.** Determinó que los cuestionamientos relativos a la correcta o incorrecta aplicación del artículo 29 de la mencionada ley corresponden a la vía ordinaria, por cuanto requieren un proceso con etapa probatoria, que permita a las partes actuar y controvertir las pruebas pertinentes.¹⁶
- 22.3.** Y concluyó que, en criterio de ese tribunal, solo mediante un juicio ordinario era posible determinar si la incautación de las acciones del accionante excedió los límites previstos en la ley.¹⁷
- 22.4.** En consecuencia, decidió que la acción de protección era improcedente.
- 23.** En síntesis, el tribunal de apelación, a partir de los cargos de la supuesta vulneración y de la pretensión del accionante, concluyó que las alegaciones relativas a la correcta o incorrecta aplicación del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera debían ventilarse en un proceso ordinario que contemple una fase probatoria suficientemente rigurosa dadas las características del litigio, en las que las partes puedan actuar y controvertir las pruebas necesarias para determinar si la incautación se realizó conforme a la normativa vigente o, por el contrario, si se desconocieron o excedieron los límites legales. En otras palabras, se

¹⁶ Sentencia impugnada: “En el caso del recurrente, ha manifestado que hubo una errónea interpretación de la norma por la entidad demandada, que le ha causado perjuicio, para ello ha producido abundante prueba. Es importante resaltar que, en las acciones constitucionales, un juez no puede constituirse en uno de la jurisdicción ordinaria, esto es valorar pruebas y en consecuencia de ellos emitir fallos declarando la verdad o no de los asertos del demandante. Estas actividades pertenecen a la esfera de la legalidad, en donde el juez ordinario puede sobre la base de la valoración de la prueba y la confrontación de la norma, decidir en consecuencia, los hechos que relata el actor, significan un perjuicio, pero la vía constitucional no es la adecuada para esta discusión en la que se tiene que entrar a dilucidar lo ajustada que estuvo la decisión administrativa impugnada, sobre la base de la prueba. Este Tribunal no advierte la relevancia constitucional como para admitir este cargo en contra del acto administrativo, pues considera que las pruebas de la autoridad administrativa y las del recurrente deben examinarse en sede contencioso administrativo y no en ésta pues son conflictos de índole infra constitucional los que requieren un estudio minucioso por la falta de aplicación de la ley, o la mala aplicación que denuncia el afectado, hay hechos que deben probarse en sede judicial con las garantías de anuncio, contradicción y producción de las pruebas aportadas por las partes involucradas en el conflicto, que sólo pueden realizarse en la vía judicial ordinaria, por lo que se niega el cargo”.

¹⁷ *Ibidem*: “En el caso, los hechos obedecen a las actividades ejercidas por la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones al amparo de la normativa vigente en aquella época, de modo que no se puede decir que esta afectación se haya producido por actuaciones ilegítimas de la administración, pues tuvo esa potestad y si su actuación sobrepasó el marco legal, no es la sede constitucional una vía apta para determinarlo. Los elementos constitutivos de esa actividad hoy cuestionada en sede constitucional, deben discutirse en vía ordinaria jurisdiccional, pues una vez, más no corresponde determinar a la judicatura constitucional si la justificación legal de la administración para incautar parte del patrimonio del recurrente, se ajusta a la prueba de los hechos alegados, porque esto debe determinarlo el juez ordinario. El detrimento que alega haber sufrido en su patrimonio por actuaciones de la entidad administrativa, deben ser examinados por el juez ordinario, para que en un proceso de mérito en el que se discuta sobre lo alegado y lo probado, pueda determinarse si los actos de la administración han sobrepasado los linderos que estableció la ley, como se ha manifestado a lo largo de esta decisión, la discusión que propone el recurrente, debe solucionarse en vía judicial y no constitucional”.

consideró que el procedimiento propio de la acción de protección no permitía dilucidar si las actuaciones del Estado en el proceso de incautación se ajustaron o no a la ley.

24. A partir de la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte advierte que el tribunal de apelación, al declarar la improcedencia de la acción de protección, cumplió con el debido estándar —criterio rector— de suficiencia de motivación. La sentencia impugnada citó los cargos de la demanda, identificó la pretensión del accionante y razonó, con base en los hechos relevantes, por qué los cuestionamientos sobre la aplicación del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera debían ventilarse en la vía ordinaria. Asimismo, el tribunal de apelación explicó la pertinencia de aplicar el criterio de improcedencia, señalando que solo en un proceso ordinario con etapa probatoria sería posible determinar si la incautación se realizó conforme a la normativa vigente o si se excedieron los límites legales.
25. En consecuencia, la decisión judicial impugnada expuso de manera suficiente por qué la vía constitucional no resultaba adecuada y eficaz para resolver la controversia y, por tanto, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2894-22-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y publíquese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 2894-22-EP/25

VOTO SALVADO

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y
juez constitucional Raúl Llasag Fernández**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia de mayoría 2894-22-EP/25, emitida en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 16 de octubre de 2025, formulamos el presente voto salvado.
2. La sentencia 2894-22-EP/25 desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Carlos Julio Arnao Ramírez (“**accionante**”), al considerar que la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) se encuentra motivada. No obstante, disentimos de dicho análisis debido a que, según nuestro criterio, la sentencia emitida por la Sala no se pronunció motivadamente sobre las vulneraciones de derechos alegadas.
3. En su acción de protección, el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación y a la seguridad jurídica. Argumentó que la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN No más impunidad (“**UGEDEP**”) habría confiscado la compañía INMOPETROSA S.A., en la cual tenía el 50% de las acciones.¹ Sin embargo, la Sala, en la sentencia impugnada, no realizó un verdadero análisis sobre ello. Su argumentación se limita a la supuesta improcedencia de la vía constitucional. Así, frente a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la Sala no presenta ningún argumento y expresamente reconoce que no se pronunciaría sobre ese cargo, al considerar que requería de un análisis de legalidad. Del mismo modo, en cuanto a la alegada vulneración del derecho a la propiedad, la Sala afirma que no existió una confiscación porque la actuación del Estado no habría sido arbitraria, pero no presenta razonamiento alguno para llegar a esta conclusión.
4. En este sentido, consideramos que la Sala sí vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, al incumplir el estándar de suficiencia

¹ La acción de protección de origen fue presentada en contra del Banco Central del Ecuador (“**BCE**”) y la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (“**Inmobiliar**”) al haber fungido como sucesor de la UGEDEP y administradora de los bienes confiscados, respectivamente.

motivacional en garantías jurisdiccionales que obliga a las autoridades judiciales a realizar un análisis para verificar la existencia, o no, de la vulneración de los derechos constitucionales que acusa la parte accionante.²

5. Ahora bien, en este caso, consideramos que también se cumplen los requisitos previstos en la sentencia 176-14-EP/19;³ por lo que, la Corte debió avanzar y realizar el análisis de mérito del caso.⁴ En este contexto, a continuación recogemos el análisis que consideramos debió realizarse:

1. Argumentos de los sujetos procesales

1.1. Accionante

6. El 4 de agosto de 2021, el accionante presentó una acción de protección en contra del BCE, Inmobiliar y la PGE. El accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación, reconocidos en los artículos 82, 66 numeral 26, 321 y 323 de la Constitución.
7. En su demanda, afirmó que la UGEDEP habría confiscado la compañía INMOPETROSA S.A., de la cual los únicos accionistas eran el propio accionante y su hija, conforme los antecedentes y argumentos presentados a continuación:

7.1. La compañía INMOPETROSA S.A. fue constituida el 15 de agosto de 2006 por Gloria Yolanda Soria Vizuite y Rosa María del Cisne Trujillo con un paquete accionario del 50% para cada una. La compañía fue inscrita en el Registro Mercantil del cantón Quito el 31 de agosto de 2006. Como prueba, el accionante adjuntó la escritura pública correspondiente realizada en la Notaría Vigésimo Quinta del cantón Quito.

7.2. El 22 de enero de 2010, Gloria Yolanda Soria Vizuite transfirió el total de sus acciones en INMOPETROSA S.A., por el monto de \$1.000,00, al accionante. Posteriormente, el 24 de febrero de 2011, Rosa María del Cisne Trujillo transfirió el total de sus acciones en INMOPETROSA S.A., por el monto de \$1.000,00, a la hija del accionante, Carla Verónica Arnao Noboa. Como prueba, el accionante presentó el oficio SC.SG.DRS.2011.2992 9416 de 6 de abril de

² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

⁴ En efecto: i) se ha verificado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación; ii) *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen pueden constituir una vulneración del derecho a la propiedad que no habría sido tutelado por la Sala; iii) el caso no ha sido seleccionado para su revisión; y, iv) se cumplen los criterios de gravedad y novedad.

2011 en el que la Superintendencia de Compañías adjuntó: i) un documento que certifica que los socios/accionistas de INMOPETROSA S.A. -en la fecha en que se produjo la incautación- eran el accionante y Carla Verónica Arnao Noboa, con una participación del 50% de las acciones cada uno; ii) los registros de 8 de julio de 2010 y 1 de marzo de 2011 en los que constan las cesiones de los paquetes accionarios en favor del accionante y de Carla Verónica Arnao Noboa, respectivamente.

- 7.3.** El 23 de marzo de 2011, la UGEDEP, representada por Pedro Delgado Campaña, emitió la resolución 027-UGEDEP-2011 en la que dispuso la incautación y la prohibición de enajenar:

[...] del paquete accionario de INMOPETROSA S.A., los bienes muebles o inmuebles, acciones, participaciones, derechos fiduciarios, títulos valores de cualquier especie, derechos de créditos y/o litigiosos, derechos de cobro, acreencias, cartas de crédito, cuentas, inversiones y depósitos de toda clase que fueran de propiedad o se tengan como propiedad de la compañía antes citada, así como de todos los accionistas, ex accionistas, administradores y ex administradores de INMOPETROSA S.A., que tengan a su nombre o en nombre de terceros o de personas jurídicas.⁵

- 7.4.** El 26 de junio de 2011, la UGEDEP emitió la resolución 059-UGEDEP-2011 en la que negó el reclamo administrativo presentado por el accionante y su hija, Carla Verónica Arnao Noboa, en contra de la resolución 027-UGEDEP-2011. La UGEDEP consideró que el accionante y su hija no demostraron “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario” de INMOPETROSA S.A. Además, la UGEDEP señaló que no se había:

[...] desvirtuado el nexo y la vinculación que existe entre INMOPETROSA S.A. y los señores Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, quienes figuraron en su oportunidad como administradores de la referida compañía, así como tampoco se ha manifestado ni probado nada con relación a los negocios que mantiene esta compañía con sociedades de propiedad de personas vinculadas con el Banco de Préstamos.

- 7.5.** El accionante sostuvo que la UGEDEP vulneró su derecho a la seguridad jurídica ya que ni los accionistas, al momento de la incautación, ni los ex accionistas de

⁵ La incautación se realizó con fundamento en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera: “En aquellos casos en que los administradores hayan declarado patrimonios técnicos irreales, hayan alterado las cifras de sus balances o cobrado tasas de interés sobre interés, garantizarán con su patrimonio personal los depósitos de la institución financiera, y la Agencia de Garantía de Depósitos podrá incautar aquellos bienes que son de público conocimiento de propiedad de estos accionistas y transferirlos a un fideicomiso en garantía mientras se prueba su real propiedad, en cuyo caso pasarán a ser recursos de la Agencia de Garantía de Depósitos y durante este período se dispondrá su prohibición de enajenar”.

INMOPETROSA S.A. fueron administradores o accionistas del Banco de Préstamos ni de ninguna otra entidad del sistema financiero. Como pruebas, el accionante adjuntó los oficios BPL 110101, 110100, 11099, 110127 y 110129 en los que “una vez que la comisión de auditoría delegada a Banco de Préstamos, ha concluido el examen de determinación de las personas naturales y jurídicas vinculadas al Banco” se determinó que no constaban en dicho registro INMOPETROSA S.A., el accionante, Carla Verónica Arnao Noboa, Rosa María del Cisne Trujillo ni Gloria Yolanda Soria Vizuite.

- 7.6.** El accionante señaló que ni siquiera quienes ocuparon los cargos de gerente general y presidente de INMOPETROSA, Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel -a pesar de no haber sido accionistas-, tenían relación alguna con el Banco de Préstamos. Como pruebas, el accionante adjuntó los oficios BPL 110088 y 110091 en los que “una vez que la comisión de auditoría delegada a Banco de Préstamos, ha concluido el examen de determinación de las personas naturales y jurídicas vinculadas al Banco” se determinó que no constaban en dicho registro Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel.
- 7.7.** En la misma línea, el accionante argumentó que el propio BCE reconoció que ni él ni INMOPETROSA S.A. tenían relación alguna con el Banco de Préstamos. Como prueba, adjuntó el Oficio BCE-DNCR-2018-0122-OF en el que el BCE certificó que el accionante y INMOPETROSA S.A. “**NO** constan como VINCULADOS en la transferencia de activos realizadas por las instituciones financieras extintas al Banco Central del Ecuador” (énfasis del original). En el expediente también constan los oficios BCE-DNCR-2018-0150-OF, BCE-DNCR-2018-0145-OF, BCE-DNCR-2018-0491-OF, BCE-DNCR-2018-0329-OF y BCE-DNCR-2018-0149-OF en los que el BCE emitió certificados con el mismo contenido para Carla Verónica Arnao Noboa, Rosa María del Cisne Trujillo, Gloria Yolanda Soria Vizuite, Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel.
- 7.8.** Mientras se sustanciaba el recurso de apelación, el accionante puso en conocimiento de la Sala el Acta de Acuerdo Total 001-CMAT-2022-QUI de 5 de enero de 2022, suscrita en un proceso de mediación llevado a cabo ante el Centro de Mediación de la PGE. En dicha acta, el accionante llegó a un acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Ganadería en cuanto al tratamiento que se le daría a un terreno incautado al accionante. En el acta consta la transcripción del informe jurídico suscrito por el coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el que se determina que el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario

Financiera “no se cumple respecto a los señores Peter Joseph Graetzer, Klaus Nicolás Graetzer y Carlos Julio Arnao Ramírez”. Además, en dicho documento también consta: “al 24 de agosto de 1998, fecha en la que el Banco de Préstamos es declarado en liquidación, Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer, eran menores de edad, por lo que no pueden haber sido administradores de un Banco y mucho menos responsables de las acciones u omisiones de dicho Banco”.

- 7.9.** Con base en estos antecedentes, el accionante sostuvo que la incautación de INMOPETROSA S.A. fue arbitraria y que, por tanto, se habría configurado una confiscación por parte de la UGEDEP. Señaló, además, que esto es evidente, pues la compañía fue constituida 8 años después del feriado bancario.
- 8.** Para justificar la presentación de la acción de protección casi 10 años después de la confiscación de la compañía, en su escrito de 30 de julio de 2025, el accionante presenta dos argumentos. En primer lugar, explica que la confiscación de INMOPETROSA S.A. le privó de su fuente de subsistencia. En segundo lugar, asegura que el contexto de la administración de justicia en esa época no lo permitía. Para sustentar la falta de independencia judicial, presenta los siguientes documentos:
- 8.1.** Oficio DSG-2012-OF0244, emitido por la UGEDEP el 22 de junio de 2012 y dirigido al entonces presidente del Consejo de la Judicatura de Transición, en el que consta:
- [...] cúmplame notificar el contenido de la Resolución No. 080-UGEDEP-2012, emitida el 30 de mayo de 2012, por el Economista Pedro Delgado Campaña, en su calidad de Representante Legal de la [UGEDEP] para que su Autoridad se digne disponer las notificaciones del mencionado acto administrativo a los señores jueces a nivel nacional y, en consecuencia, tomen nota de esta resolución y actúen en resguardo de los intereses nacionales e institucionales como corresponde.
- 8.2.** Oficio circular 145-DG-CJ-12, emitido por la secretaria de la Dirección General del Consejo de la Judicatura el 4 de julio de 2021 y dirigido a los directores provinciales de la misma entidad, en el que, en cumplimiento del oficio referido en el párrafo anterior y otros similares, pone en conocimiento de los jueces del país los actos administrativos emitidos por la UGEDEP y les solicita que “tomen nota de esta resolución y actúen en resguardo de los intereses nacionales e institucionales”.
- 8.3.** Oficio PR-SSDES-CIRCULAR-RESERVADO, emitido por disposición del entonces secretario jurídico de la Presidencia de la República, Alexis Mera, el

19 de octubre de 2013 y dirigido a los jueces constitucionales y civiles del país, en el que consta:

Disposición del Señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, por intermedio Secretaría Jurídica, so pena de aplicarles la **DESTITUCIÓN** no se dé paso a ninguna acción de protección en contra del Estado o Instituciones Similares, de hacerlo acudiremos al Consejo de la Judicatura que es el órgano administrativo y fiscalizados de la Función Judicial.

9. Por lo expuesto, el accionante solicitó que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la resolución 027-UGEDEP-2011 y se ordene una reparación económica. En la fundamentación de su recurso de apelación, el accionante aclaró que su pretensión incluye “la regularización de las acciones que tenía en la compañía INMOPETROSA S.A.” así como una reparación por el valor de un inmueble de INMOPETROSA S.A. que había sido rematado.

1.2. Banco Central del Ecuador

10. En las audiencias llevadas a cabo en el proceso de origen, el BCE cuestionó el hecho de que el accionante haya presentado la acción de protección 10 años después de la incautación de INMOPETROSA S.A. Al respecto, considera que el transcurso del tiempo demuestra que en el caso no están en juego derechos en su esfera constitucional. Asimismo, estima que este es un caso en el que están en disputa cuestiones de mera legalidad que debían reclamarse en la justicia ordinaria y no en la vía constitucional.
11. También alegó que la UGEDEP no confiscó la compañía ni la expropió, sino que la incautó. Explicó que en ningún lugar de las resoluciones de la UGEDEP se hace referencia a una confiscación. Sostuvo que la UGEDEP actuó con fundamento en la competencia prevista para la UGEDEP en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, Tributario y Financiero y recordó que dicha norma no ha sido declarada inconstitucional.
12. En su escrito de 8 de junio de 2023, informó que nunca administró la compañía INMOPETROSA S.A. ni sus bienes ya que habrían pasado a manos del “Fideicomiso AGD-CFN No más impunidad y desde ahí finalmente [fue] transferida a Inmobiliar, hoy SETEGISP”. Además, explicó que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, las competencias que en su momento ejercían la AGD y, posteriormente, la UGEDEP y el BCE, fueron transferidas a la Unidad de Gestión y Regularización.

1.3. Inmobiliar

- 13.** En el proceso compareció la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, entidad que sustituyó a Inmobiliar de conformidad con la “transformación” dispuesta en el decreto ejecutivo 1107 de 27 de julio de 2020.
- 14.** En las audiencias del proceso de origen, afirmó que la UGEDEP respetó el debido proceso y la seguridad jurídica del accionante. Además, señaló que el accionante tuvo la oportunidad de defenderse cuando se tramitaba el reclamo administrativo y que, sin embargo, no justificó la real propiedad de sus acciones en INMOPETROSA S.A. Explicó también que recibió la donación de un departamento, antes de propiedad de INMOPETROSA S.A., por parte de la UGEDEP de conformidad con la normativa vigente en la época.
- 15.** Cuestionó el hecho de que la CFN no haya sido demandada a pesar de ser, en calidad de fiduciaria, la titular de INMOPETROSA S.A. Finalmente, acusó al accionante de haber esperado más de 10 años para la presentación de la acción de protección y haber dejado que prescriba la que, a su juicio, era la vía idónea para el tratamiento de la controversia: la vía contencioso-administrativa.

1.4. Unidad de Gestión y Regularización

- 16.** En su escrito presentado el 2 de julio de 2025, la Unidad de Gestión y Regularización sostuvo que el proceso de incautación de INMOPETROSA S.A. se llevó a cabo con fundamento en la competencia prevista para la UGEDEP en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, Tributario y Financiero. Además, señaló que el accionante, cuando presentó su reclamo administrativo, no probó que era propietario de las acciones de INMOPETROSA S.A.
- 17.** Afirmó que el accionante, con su acción de protección, en realidad demuestra su inconformidad con las resoluciones de la UGEDEP. Considera que aquello debía ser tratado en la vía contencioso-administrativa y no con una garantía jurisdiccional. Alega, además, que el accionante pretende la declaración de un derecho a través del reconocimiento de su derecho de propiedad sobre las acciones de INMOPETROSA S.A.
- 18.** En la audiencia ante la Corte Constitucional y en su escrito de 30 de julio de 2025, sostuvo que la acción de protección no es procedente debido a que, en 2016, el accionante habría presentado una acción contencioso-administrativa (proceso 17811-2016-01120) con los mismos fundamentos y pretensiones. En este sentido, estima que es aplicable el precedente de la sentencia 2901-19-EP/23 de la Corte Constitucional.

1.5. Procuraduría General del Estado

19. En las audiencias desarrolladas en el proceso de origen, la PGE señaló que el accionante pretendía que se ordenen medidas que afectarían a la CFN a pesar de no haber demandado a dicha institución. También se refirió al transcurso del tiempo (10 años) hasta la presentación de la acción de protección.
20. Argumentó que no existía constancia de la supuesta transferencia de dominio de las acciones de INMOPETROSA S.A. al accionante ni de que personas vinculadas con el Banco de Préstamos no hayan participado en la administración de la compañía. Asimismo, señaló que estos temas ya fueron analizados por la UGEDEP en el proceso de reclamo administrativo. Finalmente, consideró que no estaba en juego el derecho a la propiedad en su dimensión constitucional y que, por tanto, no cabía un pronunciamiento de la justicia constitucional.

1.6. Corporación Financiera Nacional

21. En la audiencia llevada a cabo ante la Corte, la CFN indicó que no había sido demandada en la acción de protección y que, por tanto, no le correspondía realizar ningún pronunciamiento. Además, informó a la Corte que la compañía INMOPETROSA S.A. se encuentra liquidada y cancelada.

2. Hechos probados

22. En el presente caso, consideramos que el accionante ha probado dos hechos fundamentales para la resolución del caso. Esto, conforme se expone a continuación.
23. En primer lugar, el accionante ha probado que, en el momento de la incautación de INMOPETROSA S.A. (*i.e.* el 23 de marzo de 2011 con la emisión de la resolución 027-UGEDEP-2011) era el propietario del 50% de las acciones de la compañía. Esto se desprende de los anexos del oficio SC.SG.DRS.2011.2992 9416 de 6 de abril de 2011, emitido por la Superintendencia de Compañías. Dicha entidad registró la cesión, a través de la cual el accionante adquirió el 50% de las acciones de la compañía, el 8 de julio de 2010. Más allá de que, en la resolución 059-UGEDEP-2011, la UGEDEP afirmó que el accionante no había demostrado “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario”, ninguna de las entidades estatales que han participado en el proceso ha presentado argumentos que sugieran que las acciones de INMOPETROSA S.A. no le pertenecían al accionante.
24. En segundo lugar, el accionante ha probado que él y la otra accionista de INMOPETROSA S.A. al momento de la incautación (*i.e.* Carla Verónica Arnao

Noboa), las ex accionistas de la compañía (*i.e.* Gloria Yolanda Soria Vizuite y Rosa María del Cisne Trujillo), los anteriores gerente general y presidente de la compañía (*i.e.* Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel) y la propia compañía INMOPETROSA S.A. no tienen vínculos con el Banco de Préstamos. Esto se desprende de los oficios BPL 110101, 110100, 11099, 110127, 110129, 110088 y 110091, emitidos por el referido banco, así como de los oficios BCE-DNCR-2018-0122-OF, BCE-DNCR-2018-0150-OF, BCE-DNCR-2018-0145-OF, BCE-DNCR-2018-0491-OF, BCE-DNCR-2018-0329-OF y BCE-DNCR-2018-0149-OF, emitidos por el BCE. Además, que, según se desprende de las certificaciones entregadas, la compañía no existía cuando se cerró el Banco de Préstamos, sino que fue constituida 8 años después. Al respecto, nuevamente, ninguna de las entidades estatales que han participado en el proceso ha presentado argumentos que sugieran lo contrario.

3. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 25.** Todos los cargos presentados por el accionante se centran en la posible confiscación de la compañía INMOPETROSA S.A. por parte de la UGEDEP. Por tanto, para un adecuado tratamiento de los cargos, y tomando en consideración que no existe un límite de tiempo para poder presentar una acción de protección de conformidad con la jurisprudencia de la Corte,⁶ consideramos que debió resolverse el siguiente problema jurídico:

3.1. ¿La UGEDEP vulneró el derecho del accionante a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación en cuanto habría confiscado la compañía INMOPETROSA S.A.?

- 26.** El artículo 66 numeral 26 de la Constitución reconoce el “derecho a la propiedad en todas sus formas”. El artículo 321 de la Constitución, por su parte, reconoce expresamente el derecho a la propiedad privada y el artículo 323 “prohíbe toda forma de confiscación”. El mismo artículo prevé la posibilidad de que el Estado expropie bienes, pero aquello solamente puede ocurrir por “utilidad pública o interés social y nacional” y “previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley”. La expropiación de un bien siempre debe ser excepcional, estar justificada, contar con un fundamento legal expreso y claro, y venir acompañada del pago de la compensación correspondiente (un justo precio).

⁶ CCE, sentencia 179-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párrs. 26-28.

27. En el ordenamiento jurídico existen normas de rango legal que prevén figuras distintas a la expropiación, como el comiso,⁷ la incautación,⁸ la prohibición de enajenar, la retención, el secuestro y el embargo,⁹ a través de las cuales el Estado podría afectar el derecho a la propiedad sobre determinados bienes y no proceder con la indemnización al propietario.¹⁰ Sin embargo, el abuso o la arbitrariedad en el empleo de estas figuras también deviene en confiscación. Toda limitación al derecho a la propiedad necesariamente debe ser excepcional y proporcional, estar justificada y contar con un fundamento legal expreso y claro.
28. La prohibición de la confiscación, prevista en el artículo 323 de la Constitución, está encaminada a proteger de forma primordial el derecho a la propiedad y constituye una garantía de este derecho. La confiscación es la forma más grave de transgresión del derecho a la propiedad privada y se produce cuando el Estado se apropia de un bien de forma arbitraria. La prohibición constitucional de la confiscación incluye a todos los bienes, corporales e incorporeales, muebles e inmuebles. Por tanto, la protección abarca a las acciones de las compañías. Dicha protección es aplicable tanto para confiscaciones llevadas a cabo de forma directa como indirecta. Así, una confiscación puede ocurrir cuando el Estado se apropia de las acciones de una compañía y toma su control. Asimismo, podría darse cuando el Estado, a pesar de no apropiarse formalmente de la compañía, emprende acciones que restringen de forma irrazonable el derecho de propiedad de los socios sobre la compañía, generando efectos comparables a los de la confiscación directa.
29. La confiscación de compañías, además de vulnerar el derecho a la propiedad, también tiene impactos en otros derechos como la seguridad jurídica y el derecho a desarrollar actividades económicas, reconocidos en los artículos 82 y 66 numeral 15 de la Constitución. Además, tiene efectos nocivos tanto en la inversión extranjera como en la nacional y, como consecuencia, en la economía de todo el país. Los actos de confiscación no son admisibles en un Estado democrático y es claro que debilitan el Estado de Derecho y la confianza de la población en las instituciones.
30. La Corte ya cuenta con jurisprudencia acerca de la prohibición de la confiscación. En la sentencia 2737-19-EP/24, la Corte Constitucional determinó que la confiscación

⁷ Ver, Código Orgánico Integral Penal, artículo 69.

⁸ Ver, por ejemplo, Código Orgánico Integral Penal, artículo 478.

⁹ Ver, por ejemplo, Código Orgánico General de Procesos, artículo 376.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso del comiso penal y la incautación, ambas figuras previstas en el COIP, se justifica la afectación al derecho de propiedad sin una indemnización debido a que los bienes objeto de comiso e incautación son aquellos relacionados con el cometimiento de infracciones penales y bajo supuestos específicos que están tipificados en el COIP. En el caso de las figuras previstas en el COGEP, la afectación al derecho a la propiedad se justifica debido a la existencia de obligaciones por parte del propietario que deben ser cubiertas.

“transgrede el derecho a la propiedad”.¹¹ Además, en dicha sentencia consta un recuento jurisprudencial que demuestra que la Corte ha identificado confiscaciones producidas en escenarios diversos. Estos escenarios incluyen casos de destrucción de propiedad, de expropiación indirecta y de construcción de obras en terrenos privados por parte de diferentes instituciones del Estado.¹² El presente caso tiene una especial relevancia constitucional en cuanto permite a la Corte pronunciarse sobre un escenario nuevo: la confiscación de compañías.

31. En cuanto a la procedencia de la acción de protección en casos en los que existen cargos sobre posibles vulneraciones del derecho a la propiedad como consecuencia de una confiscación, la Corte también cuenta con jurisprudencia clara. Así, en la sentencia 400-24-EP/24, la Corte determinó que “la propiedad en su dimensión constitucional se transgrede en los casos de confiscación”.¹³ El mismo criterio, pero con una formulación negativa, fue sostenido en la sentencia 2737-19-EP/24 en la que la Corte consideró que “los derechos derivados de la propiedad que sean distintos a la no confiscación o al derecho al acceso de la propiedad, por lo general, son propios de la justicia ordinaria”.¹⁴
32. En este caso, el accionante acusa a la UGEDEP de una confiscación directa. Atribuye a dicha institución la apropiación de sus acciones en la compañía INMOPETROSA S.A. de forma arbitraria. Afirma que la actuación de la UGEDEP, con base en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, fue arbitraria en la medida en que ninguno de los accionistas de la compañía al momento de la incautación, los ex accionistas, ni los ex administradores tenía relación alguna con el Banco de Préstamos, entidad que cerró sus operaciones en el contexto del feriado bancario. De acuerdo con el accionante, la actuación de la UGEDEP fue grosera en la medida en que una compañía constituida 8 años después del feriado bancario (*i.e.* en 2006) habría sido confiscada por una supuesta relación con dos personas que eran menores de edad cuando ocurrió el feriado bancario y que no tuvieron ni podían tener relación con un banco que ya no existía.
33. Por su parte, las entidades accionadas se remiten al contenido de la resolución de la UGEDEP, emitida en el marco del proceso de reclamo administrativo. En la resolución 059-UGEDEP-2011, la UGEDEP consideró que el accionante no demostró “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario” de

¹¹ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 57.

¹² Ver, CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 57; sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 1 de octubre de 2014; sentencia 211-18-SEP-CC, caso 2290-16-EP, 13 de junio de 2018; y, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019.

¹³ CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 30.

¹⁴ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 60.

INMOPETROSA S.A. Además, señaló que no se había “desvirtuado el nexo y la vinculación que existe entre INMOPETROSA S.A. y los señores Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, quienes figuraron en su oportunidad como administradores de la referida compañía, así como tampoco se ha manifestado ni probado nada con relación a los negocios que mantiene esta compañía con sociedades de propiedad de personas vinculadas con el Banco de Préstamos”. Adicionalmente, sostienen que en ninguna de las resoluciones de la UGEDEP se habla de la “confiscación” de la compañía sino de su “incautación”.

34. Al analizar las resoluciones 027-UGEDEP-2011 y 059-UGEDEP-2011 queda claro que la UGEDEP no motivó la incautación de INMOPETROSA S.A. Si bien se menciona el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, como fundamento para la incautación de la compañía, no se explica por qué dicha norma habría sido aplicada en el caso concreto. Las entidades accionadas han sostenido que la incautación se habría realizado debido a una supuesta relación de Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, ex gerente general y presidente de INMOPETROSA S.A., con el Banco de Préstamos. Sin embargo, en las resoluciones emitidas por la UGEDEP no se justifica ni evidencia que dicha relación exista ni se explica por qué sería relevante y podría provocar la incautación de la compañía.
35. En la resolución 059-UGEDEP-2011, la UGEDEP determina que el accionante no demostró “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario” de INMOPETROSA S.A. Sin embargo, en su reclamo administrativo, el accionante demostró que era el propietario del 50% de las acciones de la compañía. Esto se desprende de los anexos del oficio SC.SG.DRS.2011.2992 9416 de 6 de abril de 2011, emitido por la Superintendencia de Compañías. En efecto, dicha entidad registró la cesión, a través de la cual el accionante adquirió el 50% de las acciones de la compañía, el 8 de julio de 2010. Ni la UGEDEP, en su momento, ni ninguna de las entidades estatales que han comparecido en el proceso han presentado elemento alguno que ponga en duda la propiedad del accionante sobre el 50% de las acciones de INMOPETROSA S.A. cuando se produjo la incautación.
36. El segundo argumento que consta en la resolución 059-UGEDEP-2011 se centra en que el accionante no habría “desvirtuado el nexo y la vinculación que existe entre INMOPETROSA S.A. y los señores Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, quienes figuraron en su oportunidad como administradores de la referida compañía”. Respecto de este punto, se evidencia que la resolución impone al accionante la carga de la prueba sobre un hecho negativo para justificar una incautación. Aquello de ninguna forma es razonable. No obstante, a pesar de esta injustificada e irrazonable inversión de la carga de la prueba, el accionante adjuntó a

su reclamo administrativo y a su demanda de acción de protección certificados emitidos por el Banco de Préstamos y el BCE que demuestran que ninguno de los accionistas de la compañía al momento de la incautación, los ex accionistas, ni los ex administradores tenía relación alguna con el Banco de Préstamos, entidad que cerró sus operaciones en el contexto del feriado bancario. Inclusive, en el proceso consta el pronunciamiento de otra entidad del Estado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el que se determina que el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera “no se cumple respecto a los señores Peter Joseph Graetzer, Klaus Nicolás Graetzer y Carlos Julio Arnao Ramírez”. Por otro lado, ni la UGEDEP ni ninguna de las entidades estatales que han comparecido en el proceso han presentado elemento alguno encaminado a demostrar la existencia de la relación que se asume en la resolución 059-UGEDEP-2011.

37. Además, el solo hecho de que pudiese existir una relación entre Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer con el Banco de Préstamos, de ninguna forma habilitaba a que el Estado incaute bienes de terceros, como el accionante. El hecho de que Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer hayan tenido cargos en INMOPETROSA S.A. no permite, bajo ningún supuesto previsto en la legislación ecuatoriana, que la compañía o sus accionistas puedan ser responsables por presuntas obligaciones de las personas que ejercieron cargos en la compañía. Por tanto, la supuesta relación de Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer con el Banco de Préstamos no brinda sustento a la incautación, pues el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, norma en la que se sustentó la incautación de la compañía, no permite que el Estado se apropie de bienes de terceros.
38. El tercer argumento que consta en la resolución 059-UGEDEP-2011 se centra en que el accionante no “se ha manifestado ni probado nada con relación a los negocios que mantiene esta compañía con sociedades de propiedad de personas vinculadas con el Banco de Préstamos”. Nuevamente, se verifica que la UGEDEP estaba obligada a sustentar y motivar las afirmaciones en las que se fundamentó para la incautación de INMOPETROSA S.A. Pese a ello, ni en la resolución ni dentro el proceso de acción de protección, se presentó algún elemento que lleve a la conclusión de la existencia de negocios entre la compañía incautada y personas vinculadas al Banco de Préstamos. Pero aún así, eso de ninguna forma justificaría que el Estado se haya apropiado de INMOPETROSA S.A., pues no existe fundamento alguno en el ordenamiento jurídico para que una compañía deba responder por las obligaciones que tienen personas con las que la compañía mantiene negocios.
39. Finalmente, el argumento de que las resoluciones de la UGEDEP no contienen la palabra “confiscación”, sino únicamente referencias a la “incautación” de la compañía, no tiene cabida. Una confiscación se evidencia en los hechos, en los efectos que

producen las actuaciones del Estado (en este caso la “incautación” injustificada y arbitraria de la compañía por parte de la UGEDEP) y no en los términos utilizados.

- 40.** Conforme lo expuesto, estimamos que la UGEDEP se apropió de forma arbitraria de las acciones que tenía el accionante en la compañía INMOPETROSA S.A. La “incautación” de la compañía se produjo sin motivación y por fuera del marco legal aplicable. Por lo que, tal como acusó el accionante, sin sustento legal, la UGEDEP le arrebató la propiedad de una compañía constituida 8 años después del feriado bancario (*i.e.* en 2006) con base en una supuesta relación de la compañía con (i) dos personas que eran menores de edad cuando ocurrió el feriado bancario y (ii) con terceros, indeterminados, con los que INMOPETROSA S.A. habría realizado negocios, pese a que aquello no constituía una causal de incautación.
- 41.** En conclusión, respondiendo el problema jurídico planteado, consideramos que la UGEDEP vulneró el derecho del accionante a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación y, por ello, debió ordenarse una reparación integral.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Voto salvado

Jueces: Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes
y Raúl Llasag Fernández

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 2894-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 12:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)