



Quito, D.M., 20 de noviembre de 2025

**CASO 2632-22-EP**

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

**SENTENCIA 2632-22-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado en contra de la sentencia de acción de protección emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. La Corte concluye que el actor del proceso de origen presentó una acción de protección manifiestamente improcedente, por cuanto la controversia versaba sobre un tema de mera legalidad que debía ser tramitado en la vía contencioso administrativa. Al haber conocido y resuelto dicha acción de protección, la Sala de la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica.

**1. Antecedentes**

**1.1. El proceso de origen**

1. El 8 de febrero de 2022, Carlos Fabián Ávila Córdova (“actor”) presentó una demanda de acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”) y la Procuraduría General del Estado (“PGE”).<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 17250-2022-00031 y su sustanciación recayó en el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Tribunal de Garantías Penales”).
2. El 25 de marzo de 2022, el Tribunal de Garantías Penales declaró la improcedencia de la acción de protección.<sup>2</sup> Frente a esta decisión, el actor interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> En su demanda, el actor sostuvo que la CGE omitió “de forma arbitraria su obligación de respetar los plazos previstos en los art. 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el examen especial No. DAAC-0081-2015, oficio 927 DPR de fecha 23 de marzo de 2016, donde se predeterminó (sic) la responsabilidad administrativa culposa y la resolución 49298 de fecha 15 de febrero de 2019 donde se confirma la responsabilidad, fueron dictados cuando caduco (sic) la facultad controladora y caduco (sic) la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad”. Esto, a criterio del accionante, habría vulnerado sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

<sup>2</sup> El Tribunal de Garantías Penales manifestó que: “es evidente que son actos administrativos, los cuales tienen previstos procedimientos claros; y, en el supuesto caso que lo previsto en esa normativa, se haya inobservado y/o incumplido por la Contraloría General del Estado, pues existen los mecanismos de impugnación previstos en la misma Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sus reglamentos y otras leyes conexas como el propio Código Orgánico Administrativo u otros; entonces la pretensión del accionante de que este juez constitucional entre a analizar el cumplimiento de esa normativa, nos llevaría a



3. El 7 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y dejó sin efecto la sentencia subida en grado.<sup>3</sup>
4. La CGE interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron rechazados el 20 de septiembre de 2022 por considerar que la intención fue modificar la sentencia.
5. El 12 de octubre de 2022, la CGE (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección *in examine* en contra de la sentencia de 7 de septiembre de 2022 (“**sentencia impugnada**”) y el auto que resolvió los recursos de aclaración y ampliación de 20 de septiembre de 2022 (“**auto impugnado**”).

## 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. Por sorteo, la causa recayó en el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 28 de diciembre de 2022 concedió el término de 5 días a la entidad accionante a fin de que aclare y complete su demanda en lo relativo a los requisitos previstos en los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
7. El 3 de enero de 2023, la CGE presentó un escrito en el cual aclaró y completó la demanda de acción extraordinaria de protección.

---

una exagerada intervención del derecho constitucional para resolver asuntos que no revisten esa trascendencia y que deben ser resueltos sea en sede administrativa y hasta en la justicia ordinaria; [...] pues de toda la documentación analizada no encontramos que en ese trámite y con la emisión de las resoluciones N.º 927 de fecha 23 de marzo del año 2016, a través de la cual se predeterminó la responsabilidad administrativa culposa por un valor de USD 5.840,00 que fuera notificada el 05 de abril del año 106; y, la N.º 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019 a través de la cual se confirmó la mentada responsabilidad administrativa culposa en contra del accionante, por lo que con ello, de ninguna manera se evidencia que se le hayan vulnerado sus derechos constitucionales; es decir como interesado conoció todo el trámite realizado y la sanción que se le impuso, pudiendo formular las acciones administrativas y/o legales que a su criterio pudieran proceder para proteger sus derechos, en donde tiene la oportunidad de actuar y además de interponer y ejercer las acciones administrativas o jurisdiccionales previstas en la ley para estos casos; por consiguiente, las argumentaciones del accionante caen absolutamente en la esfera de la legalidad y no tienen rango constitucional a ser discutidos [...].”

<sup>3</sup> La Sala de la Corte Provincial fundamentó su análisis en que la CGE “no cumplió con ninguno de los términos que le disponía la norma en el desarrollo del proceso”, por lo que “la entidad accionada dejó de aplicar la normativa al caso en concreto” y por tanto vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes. Dispuso “dejar sin efecto la resolución 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019, emitida por la [CGE]. Además que en 30 días la [CGE] remita un informe mediante el cual justifique el cumplimiento de [la] sentencia.”



8. El 20 de enero de 2023, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda presentada por la CGE.<sup>4</sup>
9. Tras la renovación parcial de la Corte Constitucional, el caso fue sorteado y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
10. El 6 de noviembre de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

## 2. Competencia

11. Los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, establecen 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. Argumentos de la entidad accionante

12. La entidad accionante impugna el auto de 20 de septiembre de 2022 y la sentencia de 7 de septiembre de 2022. No obstante, a partir de lo alegado y referido en la demanda, se verifica que solamente presenta argumentos en contra de la sentencia impugnada. En particular, alega que dicha sentencia vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Por lo tanto, únicamente se analizará la sentencia de 7 de septiembre de 2022.
13. Respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante argumenta lo siguiente:
  - 13.1. El acto administrativo objeto de la controversia se trató de una resolución de responsabilidad administrativa culposa y que la Sala de la Corte Provincial, señaló que la CGE “inobservó el procedimiento establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado referente a la determinación de responsabilidad civil culposa”. A criterio de la CGE, ello implica que la decisión impugnada carezca de motivación por no tener la fundamentación normativa suficiente según lo dispuesto por la sentencia 1158-17-EP/21 y afirma que “la normativa citada no corresponde a los fundamentos fácticos del caso concreto”.

<sup>4</sup> El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.



- 14.** Respecto a la seguridad jurídica, la entidad accionante señala que:
- 14.1.** La Sala de la Corte Provincial vulneró su derecho al no realizar el análisis correspondiente conforme lo establecen los artículos 40 y 42 de la LOGJCC y que se centró en analizar un precedente jurisprudencial dictado por la Corte Nacional de Justicia el cual no era aplicable al caso. Además, sostiene que la Sala inobservó normas previas, claras y públicas ya que al tratarse de un acto administrativo “solo cabía el recurso subjetivo o de plena jurisdicción razón por la cual el Tribunal rechazó la acción de protección presentada por cuanto son asuntos de mera legalidad”.
- 15.** En función de estos argumentos, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial.

### **3.2. Argumentos de la judicatura accionada**

- 16.** A pesar de que la Sala de la Corte Provincial fue debidamente notificada mediante auto de 20 de enero de 2023 con el cual se dispuso que remita un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda y se insistió sobre este pedido en el auto de avoco de 6 de noviembre de 2025, la Sala de la Corte Provincial no presentó dicho informe.

### **4. Planteamiento de problemas jurídicos**

- 17.** El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por una acción u omisión de una autoridad judicial. Este Organismo ha determinado que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por el accionante, es decir, las acusaciones que este dirige contra la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.<sup>5</sup>
- 18.** También ha manifestado que, para poder pronunciarse respecto de los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección, es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre el derecho presuntamente vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, independientemente de los hechos que dieron origen al proceso. Asimismo, esta Corte ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.



elementos: (i) una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, (ii) una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.<sup>6</sup>

19. Es pertinente señalar que, la fase de admisión es de carácter preliminar, razón por la cual, la última valoración respecto al contenido de los cargos planteados en una acción extraordinaria de protección debe realizarse en la etapa de sustanciación. Por lo que, a pesar de que en el auto de admisión se haya considerado que los cargos cumplían con los requisitos formales de admisibilidad, el examen profundo y detenido de estos se los realiza en la presente etapa, de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.<sup>7</sup>
20. Cuando en la etapa de sustanciación no se identifica un argumento mínimamente completo, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para ofrecer una respuesta a los accionantes; sin embargo, si después de haber efectuado dicho esfuerzo, no se advierte un argumento claro y completo, la Corte se encuentra impedida de pronunciarse al respecto.<sup>8</sup>
21. En el caso *in examine*, respecto del argumento referente a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, resumido en el párrafo 13.1, la entidad accionante no esgrime un cargo completo. La CGE señala que, en la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, la normativa citada no corresponde a los fundamentos fácticos del caso concreto por lo que es insuficiente al irse en contra de lo dictado por la sentencia 1158-17-EP/21. Sin embargo, no explica de forma concreta cómo se afecta de manera directa e inmediata su derecho – requisito (iii) –. Al no encontrar un cargo completo, pese a realizar un esfuerzo razonable que permita efectuar un análisis de fondo, la Corte no realizará apreciaciones sobre esta alegación.
22. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 14.1. *supra*, la entidad accionante sostiene que la Sala de la Corte Provincial vulneró su derecho a la seguridad jurídica al haber resuelto un “asunto de mera legalidad” y no haber analizado la procedencia de la acción conforme los artículos 40 y 42 de la LOGJCC por cuanto a su criterio, para impugnar el acto administrativo “solo cabía un recurso subjetivo” y no la acción de protección. Este argumento se basa en que la acción de protección fue

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 18.

<sup>7</sup> Véase las sentencias: 1494-22-EP/25, 31 de julio de 2025, párr. 23; 936-21-EP/25, 8 de mayo de 2025, párr. 20; 1318-21-EP/25, 1 de mayo de 2025, párr. 17; 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16.

<sup>8</sup> Véase las sentencias: 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16; 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.



manifestamente improcedente. En función de ello, y en línea con la jurisprudencia de este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, al haber conocido y resuelto una acción de protección manifestamente improcedente por tratarse de una controversia de mera legalidad que correspondía a la vía contencioso administrativa?**

## 5. Análisis

**5.1.¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, al haber conocido y resuelto una acción de protección manifestamente improcedente por tratarse de una controversia de mera legalidad que correspondía a la vía contencioso administrativa?**

23. El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Este Organismo ha señalado que los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar tienen relación con “la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitaria”.<sup>9</sup>
24. Con base en este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, es decir, que cumplan con su propósito de proteger derechos constitucionales al tenor de su objeto específico, ámbito de protección y principios rectores.<sup>10</sup> Por ello, las autoridades judiciales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de esta garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, ya que las garantías constitucionales no constituyen un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.<sup>11</sup>
25. Esta Corte ha determinado que existe una vulneración a la seguridad jurídica cuando las autoridades jurisdiccionales que conocen una acción de protección “se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento”,<sup>12</sup> por ejemplo, cuando resuelven asuntos que son manifestamente improcedentes conforme a la naturaleza, objeto o finalidad de dicha garantía.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 2012-22-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 28.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 58.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 21.



26. También ha manifestado que, previo a pronunciarse sobre la supuesta vulneración de derechos alegada, la autoridad jurisdiccional tiene el deber de abordar, a través de un problema jurídico, la procedencia de la acción de protección examinada.<sup>14</sup> Si no se realiza este análisis, podría pasar inadvertido que la garantía jurisdiccional incurra en improcedencia desnaturalizante o manifiesta.<sup>15</sup> Sobre este último supuesto, la Corte determinó que “un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria”.<sup>16</sup>
27. En el caso *in examine*, la entidad accionante sostiene que se habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica ya que la Sala de la Corte Provincial aceptó una acción de protección respecto de un asunto de mera legalidad. Para ello, cabe verificar si la Sala de la Corte Provincial conoció una pretensión que corresponde a la esfera constitucional o, por el contrario, si concedió una pretensión específica de la vía contencioso administrativa.
28. De la revisión de la demanda de acción de protección se constata que la pretensión del actor fue la siguiente:
- a.2) [La Sala de la Corte Provincial] [d]eje sin efecto la resolución 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019, donde la Contraloría General del Estado, confirmó la responsabilidad administrativa culposa del señor Carlos Fabián Ávila Córdova.<sup>17</sup>
29. En función de esta pretensión, la Corte procederá a verificar si los argumentos que la sostienen se refieren a genuinas vulneraciones de derechos constitucionales o si, por el contrario, se refieren a una controversia de mera legalidad que debe ser sometida a la vía contencioso administrativa.
30. Revisado el expediente del proceso de origen, esta Corte verifica que el actor mencionó los siguientes antecedentes:
- 30.1. Desde la fecha de la orden de trabajo número 007 DA1-2012 hasta que se practicó el examen especial número DAAC – 0081- 2015, a los procesos precontractuales y de ejecución de obra, adquisición de bienes y prestación de servicios incluidos los de consultoría en el Consejo de la Judicatura de

<sup>14</sup> *Ibid.*, párr. 22.

<sup>15</sup> Al respecto véase el párrafo 23 y los pies de páginas 14 y 15 de la sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

<sup>17</sup> Demanda de acción de protección, pág. 16.



Transición, por el periodo comprendido entre 26 de julio de 2011 y 31 de mayo de 2012, pasaron 717 días en exceso por lo que el informe sería nulo absoluto.

- 30.2.** Que el 5 de abril de 2016, el actor fue notificado con un acto administrativo predeterminando responsabilidad administrativa culposa dictado por la autoridad cuando su facultad controladora había caducado.
- 30.3.** Que el 27 de mayo de 2019 el actor fue notificado con la resolución 49298 confirmando la responsabilidad administrativa culposa y sancionándolo por el valor de USD 5 840. Esta notificación se realizó 1147 días después de haberse producido la predeterminación de responsabilidades, excediéndose del plazo establecido en los artículos 53 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- 30.4.** Que la CGE “actuó [...] cuando había caducado la competencia para que determine la responsabilidad civil culposa, de ahí que, la expedición de pronunciamientos fuera del plazo legal, vicia de nulidad el procedimiento y consecuente acto administrativo [...]”
- 31.** Continúa su exposición respecto a la vulneración de derechos constitucionales y concluye lo siguiente:
- Con los antecedentes expuestos señor/a Juez/a Constitucional, Contraloría General del Estado, ha omitido de forma arbitraria su obligación de respetar los plazos previstos en los Arts. 26 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el Examen especial No. DAAC-0081-205, oficio 927 DPR de fecha 23 de marzo del 2016 donde se predeterminó (sic) la responsabilidad administrativa culposa y la resolución 49298 de fecha 15 de febrero del año 2019 respectivamente, fueron dictados fuera del tiempo para ejercer la competencia con lo cual ha generado una transgresión de mi derecho constitucional al debido proceso y seguridad jurídica contenido en el artículo 76 N°1 y 3; 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador, TODA VEZ QUE, INSISTO CADUCO (sic) EN EL PRIMER LUGAR LA FACULTAD CONTROLADORA Y EN EL SEGUNDO CADUCO (sic) LA COMPETENCIA PARA QUE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DETERMINE LA RESPONSABILIDAD (énfasis original)
- 32.** De lo expuesto, esta Corte observa que el argumento central de la acción de protección radicó en que la facultad controladora y determinadora de la CGE habría caducado. De este modo se evidencia, que el actor buscó la declaratoria de nulidad por caducidad de un acto administrativo a través de la acción de protección.
- 33.** Ahora bien, la entidad accionante de la acción *in examine* alega que la Sala de la Corte Provincial no realizó el análisis correspondiente conforme los artículos 40 y 42 de la



LOGJCC por lo que aceptaron una acción de protección improcedente por tratarse de un asunto en la esfera de la legalidad.

34. De la lectura integral de la sentencia de 7 de septiembre de 2022, se observa que los juzgadores de la Sala de la Corte Provincial determinaron su competencia con base en los artículos 86 de la CRE, 24 y 168 de la LOGJCC. Posterior a ello, declararon la validez procesal. Despues de invocar los alegatos del actor y de la CGE expusieron los argumentos del Tribunal de primera instancia con los que, en su momento, rechazaron la demanda de acción de protección por considerar que el asunto debía ser sometido a mecanismos de impugnación previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“LOCGE”) y otras leyes conexas como el Código Orgánico Administrativo (“COA”).
35. En el acápite séptimo de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial, se citan los artículos 8 numeral 2 literal h) y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 76 numeral 7 literal m) y 88 de la CRE. Enuncia doctrina sobre la Acción de Protección, el artículo 39 de la LOGJCC y sobre los artículos 40 y 42 de la LOGJCC señala:

[...] existen ciertos requisitos que la ley exige (sic) se cumplan, así lo establece el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que refiere: “Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”; [...] El Art. 42 ibídem trata de la improcedencia de la acción de protección indica: “Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisible la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.” [...] En virtud de la naturaleza de la acción y conforme dispone al artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es imprescindible determinar la posible vulneración de derechos constitucionales, a cuyo efecto se debe considerar el mérito del expediente, inclusive la relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante la Juez A quo; y, demás aspectos de relevancia; si de ellos no se desprende una vulneración de derechos, lo pertinente y jurídicamente adecuado es rechazar la acción planteada [...]



36. De la revisión integra de la sentencia y en especial atención al acápite mencionado en el párrafo 35 *supra*, se evidencia que la Sala de la Corte Provincial se limitó a enunciar los artículos 40 y 42 de la LOGJCC sin analizar la procedencia de la acción de protección para impugnar un acto administrativo sustentado en la caducidad de la facultad controladora y determinadora de la CGE.<sup>18</sup>
37. Esta Corte advierte que la pretensión, sustentada en que la facultad controladora y determinadora de la CGE había caducado, era manifiestamente improcedente, por cuanto el artículo 69 de la LOCGE establece expresamente que “[p]odrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas”. En el mismo sentido, el artículo 72 de la LOCGE señala que “[...] la caducidad será declarada de oficio o a petición de parte, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según se hubiere presentado el reclamo como acción o como excepción.” Por ello, si el actor pretendía que se dejase sin efecto el acto administrativo que declaraba su responsabilidad administrativa culposa, por haber caducado la facultad controladora y determinadora de la CGE, debía someter la controversia a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo donde, inclusive, podía solicitar la suspensión del acto.<sup>19</sup> Sin embargo, pretendió que esta controversia de mera legalidad se resuelva en sede constitucional.
38. Si bien la Corte ha establecido que no todo asunto de naturaleza administrativa debe remitirse de manera automática a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se alega la vulneración de derechos constitucionales corresponde a la justicia constitucional conocer el caso.<sup>20</sup> Es importante precisar que, la discusión sobre una presunta afectación a la seguridad jurídica por parte de un acto administrativo no adquiere *per se* relevancia constitucional; sin embargo, puede alcanzarla cuando dicha vulneración “acarree la afectación de otros preceptos constitucionales” o cuando “exista una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado o intensidad que afecte los derechos constitucionales” aspectos que deben ser analizados de forma individualizada.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Párrafo 26 *supra*.

<sup>19</sup> COA, artículo 229: [...] La ejecución del acto impugnado podrá suspenderse, cuando concurran las siguientes circunstancias:

1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, previstas en este Código o las normas que rijan el respectivo procedimiento especial. [...]

<sup>20</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, hoja 24.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 3233-21-EP/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 46.



- 39.** En el caso *in examine* a pesar de que el actor haya alegado vulneración de su derecho al debido proceso, seguridad jurídica y a la “aplicación directa de la constitución”, el núcleo de la argumentación se centró en que un juez constitucional analice una controversia de mera legalidad. Al respecto, esta Corte ha dicho que, a fin de salvaguardar la observancia de la seguridad jurídica, los jueces constitucionales, al conocer una acción de protección, no les corresponde evaluar la legalidad de actos administrativos ya que son cuestiones manifiestamente improcedentes.<sup>22</sup> Por lo tanto, los jueces tenían la obligación de analizar, en primer lugar, la procedencia de la acción de protección.<sup>23</sup> De haber realizado dicho análisis, habrían concluido que para impugnar el acto administrativo que determina responsabilidad administrativa culposa del actor, debía acudir a la vía contencioso administrativa tal como se explicó en el párrafo 37 *supra*. Más aún cuando en la demanda, el actor no presentó argumento alguno para demostrar que la vía contencioso administrativa no era eficaz para conocer y resolver la controversia.
- 40.** Por lo tanto, se observa que la Sala de la Corte Provincial aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente ya que esta buscaba la declaratoria de nulidad por caducidad del acto administrativo que determinó la responsabilidad administrativa culposa del actor. En consecuencia, se concluye que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

## 6. Reparación

- 41.** De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
- 42.** La reparación usual a una vulneración de derechos constitucionales cometida por una autoridad judicial dentro de una acción extraordinaria de protección es el reenvío, para que una nueva autoridad resuelva nuevamente la acción de protección. Sin embargo, el reenvío resulta inoficioso cuando la sentencia de acción extraordinaria de protección determina en su totalidad el contenido que debería tener la futura decisión del juez ordinario.<sup>24</sup>
- 43.** Esto es justamente lo que ocurre en el presente caso. La sección anterior concluyó que la controversia sometida a discusión en la acción de protección fue manifiestamente

<sup>22</sup> CCE, sentencia 3233-21-EP/25, 18 de septiembre de 2025, párrs. 42 y 43.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.



improcedente, pues buscaba la declaratoria de caducidad de los actos administrativos que declararon responsabilidad administrativa culposa al actor; por ello, la resolución del caso de origen se reduce a una única solución: declarar la improcedencia de la acción de protección presentada por Carlos Fabián Ávila Córdova.

- 44.** Así, la forma correcta de reparar el presente caso es dejar sin efecto la sentencia de la Sala de la Corte Provincial y declarar la improcedencia de la acción de protección. Toda vez que la sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal de Garantías Penales negó la acción de protección por improcedente, no corresponde dejar sin efecto dicha decisión.

## 7. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2632-22-EP**.
- Declarar que la sentencia del 7 de septiembre de 2022 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.
- Como **medida de reparación** se dispone dejar sin efecto la sentencia de 7 de septiembre de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y archivar el proceso 17250-2022-00031.
- 4. Notifíquese y cúmplase.**

Karla Andrade Quevedo  
**PRESIDENTA (S)**



**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de noviembre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

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