

Quito, D.M., 08 de octubre de 2025

CASO 2201-21-EP

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

SENTENCIA 2201-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación dictada en el contexto de una acción de protección. Este Organismo concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al haber aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente, ya que fue planteada para exigir el desembolso de fondos provenientes del Presupuesto General del Estado.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de junio de 2020, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha (“**GADP**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“**Ministerio**”), alegando, en lo principal, la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la propiedad. Este proceso fue signado con el número 17230-2020-05778.¹
2. En sentencia de 16 de julio de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección.² En contra de esta decisión, el GADP interpuso recurso de apelación.

¹ Los representantes del GADP, en su demanda, señalaron que el Ministerio adeudaba la cantidad de USD 11'924.853,92, por concepto de devolución del IVA, de los períodos comprendidos entre julio de 2014 a diciembre de 2019. Indicaron que este monto habría sido establecido a través de las correspondientes resoluciones del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”). A decir del GADP, la falta de transferencia de dichos recursos por parte del Ministerio representaría un claro incumplimiento del entonces vigente artículo innumerado agregado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Los representantes del GADP indicaron que la falta de estos recursos afectó el “buen vivir de los habitantes de la provincia de Pichincha”, dado que sin este dinero no es posible la ejecución y gestión de obras de competencia de este nivel de gobierno. De tal forma, su pretensión fue que se declare la vulneración de los derechos alegados, y que como reparación integral se ordene al Ministerio el pago de la totalidad de la suma pendiente. Cabe mencionar que, por el Ministerio, incluso indicó que los hechos ocurrieron en el contexto de la pandemia por COVID-19.

² El juez que conoció el caso concluyó que la acción era improcedente “al no evidenciarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, habiéndose establecido los casos de improcedencia previstos en los numerales 1 y 3 del Art. 42 ibidem [...]”.

3. En sentencia de 22 de junio de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptaron el recurso de apelación, revocaron la sentencia subida en grado; en consecuencia, aceptaron la acción de protección. En el fallo establecieron que el Ministerio “devolverá al [GADP] las cantidades pagadas [...] por concepto de IVA en las pertinentes transacciones económicas de acuerdo a las resoluciones del Servicio de Rentas Internas en cada caso”.³
4. El 21 de julio de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas (“**Ministerio**” o “**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de junio de 2021, detallada en el numeral anterior.
5. El 5 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión -conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado; y, la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez- admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.⁴
6. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC asignó la causa al juez constitucional Raúl Llasag Fernández;⁵ quien, el 18 de agosto de 2025, avocó conocimiento de la causa en atención al orden cronológico de despacho de casos y solicitó a los juzgadores que emitieron la decisión judicial impugnada que remitieran su informe de descargo.⁶

³ En el expediente, así como en la sentencia de apelación consta la participación de los representantes del Ministerio, quienes explican la naturaleza de los fondos referentes a la devolución de IVA y cuál es el proceso que en esas fechas operaba para la devolución de tales fondos a los gobiernos autónomos descentralizados. Según señaló el legitimado pasivo: “[...] el Ministerio de Economía y Finanzas está en la obligación de realizar desembolsos de dinero de acuerdo al flujo de caja efectivamente recaudada, ustedes deben entender que toda la recaudación tributaria va a la cuenta única de tesoro nacional y esa cuenta única del tesoro nacional tiene que atender a principios como la sostenibilidad, urgencia, etc. frente a eso existen ya que esto no es parecido a una devolución que hace la persona natural o jurídica [...].”

⁴ La sustanciación de la acción extraordinaria de protección, en inicio, le correspondió por sorteo a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez que, en atención al orden cronológico de despacho de causas en fase de sustanciación, avocó conocimiento mediante auto de 20 de marzo de 2025, y ordenó oficiar a los jueces de la Sala Provincial, a fin de que presenten su informe de descargo motivado. Además, solicitó al Ministerio que informara de forma sustentada si las transferencias exigidas fueron realizadas (sea total o parcialmente) al GADP de Pichincha.

⁵ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez (quien sustanciaba la causa anteriormente) y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza. Por lo tanto, el caso fue asignado al juez constitucional Raúl Llasag Fernández, por lo que correspondió que avocara conocimiento de la causa para la sustanciación.

⁶ Adicionalmente, el 21 de agosto de 2025, el GADP remitió un escrito a esta Corte en el que solicitó rechazar la acción presentada por el Ministerio porque, a su criterio, la sentencia impugnada en la causa identificó la vulneración de los derechos constitucionales y restableció los mismos “reparando las

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución (“CRE”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Del Ministerio accionante

8. De la revisión íntegra de la demanda se desprende que la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos constitucionales: a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, observancia del trámite propio de cada procedimiento, a ser juzgado por un juez imparcial, y a la garantía de motivación. También, alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.⁷ Además, pide que se deje sin efecto la sentencia impugnada, que se declare la improcedencia de la garantía jurisdiccional y se ordene su archivo.
9. Dentro de las alegaciones del Ministerio, relacionadas con la presunta vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en las garantías de observancia del trámite propio a cada procedimiento y ser juzgado por un juez imparcial, se expone que, en la sustanciación de la acción, los juzgadores debieron considerar que “si lo que se pretendía era determinar que existió un incumplimiento por parte del ministerio [...] la vía adecuada no es la acción de protección, por lo que la causa debió ser planteada ante la Corte Constitucional del Ecuador [...]”.
10. El Ministerio indica que, incluso desde la audiencia de primera instancia, su defensa expresó que la demanda planteada por el GAD provincial no correspondía ser tratada a través de una acción de protección ya que aquello, a su criterio, afecta concomitantemente el derecho a la seguridad jurídica. De tal forma estima que:

[...] los jueces de segunda instancia han decidido que la Justicia Constitucional, debe suprir a la jurisdicción Ordinaria, y que los jueces constitucionales de instancia son los competentes para analizar y ha (sic) existido un incumplimiento normativo, asumiendo competencias que están al alcance de la Corte Constitucional del Ecuador.

actuaciones cargadas de inconstitucionalidad perpetradas por el Ministerio de Economía y Finanzas al no devolver el IVA”.

⁷ Estos derechos se encuentran contemplados en los artículos 75, 76 numerales 1, 3, 7 literales k y l; y, artículo 82 de la CRE, respectivamente.

11. Respecto de la garantía de motivación, el Ministerio manifiesta que la Sala:

[...] debió exponer con claridad las normas y principios constitucionales y legales que fundamentan la ratificación de la decisión tomada por la Jueza de primer nivel respecto a la obligación que en base a sus competencias podía cumplir el Ministerio de Economía y Finanzas, situación que al ser el cumplimiento o incumplimiento de una norma infraconstitucional, jamás debió ser ventilado a través de la vía de acción de protección.

12. Además, menciona que la sentencia impugnada no es comprensible, ya que las autoridades judiciales no identifican de qué forma habría operado la vulneración de derechos alegada, en particular aquella relacionada con los derechos constitucionales de los ciudadanos de la provincia de Pichincha.

13. En lo atinente al derecho a la seguridad jurídica, el Ministerio establece que la acción de protección “bajo ningún concepto pudo haber sido planteada, como vía constitucional para cobrar una deuda del Estado con el Estado (GAD Provincial de Pichincha) sin demostrar cuál es la vulneración ocasionada a los supuestos derechos constitucionales [...].” En ese sentido, procede a citar los artículos 41 y 42 de la LOGJCC, a fin de establecer que:

[e]s por lo tanto inaudito que a través de una acción de protección se determine que no ha cumplido con lo establecido en una norma jurídica infra constitucional y que esto afecta a la vulneración del derecho patrimonial de una Persona Jurídica (sic), sin establecer de qué forma se vulneran dichos derechos constitucionales [...].

14. El Ministerio, a lo largo de su demanda, cita jurisprudencia relacionada con el objeto de la acción de protección,⁸ expresa varios antecedentes fácticos relacionados con el objeto de la controversia de origen; y, enlista una serie de pronunciamientos de diversas judicaturas del país en los que habría sido demandado por situaciones similares, y en los cuales las autoridades judiciales analizaron la inexistencia de vulneraciones de derechos y la improcedencia de la acción de protección.

3.2. De los jueces de la Sala Provincial

15. El 22 de agosto de 2025, los jueces de la Sala Provincial remitieron su informe de descargo y mencionaron que consideraron que, en el caso, la acción de protección era la vía adecuada y que en la sentencia “se argumentó que la [j]usticia constitucional no puede eludir su responsabilidad remitiendo los casos a la justicia ordinaria bajo la excusa de ser ‘asuntos de mera legalidad’, especialmente cuando se evidencia una clara vulneración de derechos constitucionales”.

⁸ Como las sentencias 001-10-PJO-CC y 016-13-SEP-CC.

16. Mencionaron que el caso no presentaba un tema de mera legalidad, puesto que “el GADP no impugnaba la legalidad de las 26 resoluciones del SRI, sino que reclamaba la vulneración de sus derechos por la omisión del Ministerio de cumplir con la obligación derivada de esas resoluciones y de la ley”. De tal forma, a criterio de los jueces era “necesaria la intervención de la justicia constitucional” para la tutela y reparación de los derechos constitucionales.
17. Finalmente, establecieron que la sentencia se encuentra debidamente motivada y “se sustenta en una interpretación de la Constitución y la ley que busca la protección efectiva de los derechos constitucionales”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁹ Asimismo, se ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes 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.¹⁰
19. Esta Corte nota que las alegaciones presentadas por el Ministerio, si bien se realizan respecto de los derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, observancia del trámite propio a cada procedimiento, a ser juzgado por un juez imparcial, y a la motivación; éstas presentan un argumento común y central respecto de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Aquello se evidencia porque, a su criterio, la decisión judicial impugnada omite considerar el objeto y normas que versan respecto de la procedencia de la acción de protección -en específico frente a las pretensiones y argumentos esgrimidos por el GAD provincial en el proceso de origen, relacionados con la exigencia de la transferencia de recursos estatales derivados de la devolución del IVA y establecidos en normativa infraconstitucional-. Así, de acuerdo con el Ministerio, los jueces constitucionales habrían resuelto un asunto que se encuentra por fuera del objeto de una acción de protección.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 18.

20. De tal forma, esta Magistratura identifica que el tratamiento más adecuado para analizar los cargos planteados es a través del derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a la exigencia de la devolución del IVA correspondiente a un gobierno autónomo descentralizado?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al referirse a la exigencia de la devolución del IVA correspondiente a un gobierno autónomo descentralizado?

21. La CRE en su artículo 82 señala: “[e]l 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”. Asimismo, la Corte ha definido a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. De tal forma, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹¹

22. Esta Magistratura ha indicado que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando las autoridades judiciales que conocen una acción de protección “se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento”,¹² por ejemplo, cuando resuelven asuntos que son manifiestamente improcedentes conforme a la naturaleza, objeto o finalidad de dicha garantía. Asimismo, la Corte ha resuelto varios casos en los que, en el marco de una acción de protección, la autoridad judicial incurrió, bien

¹¹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 21; sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 17; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

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

en improcedencia desnaturalizante, o en improcedencia manifiesta.¹³ Sin perjuicio de aquellos casos en los que existe un margen de duda razonable.¹⁴

- 23.** Respecto de la improcedencia desnaturalizante, la jurisprudencia ha estimado necesario verificar que:

[...] la improcedencia no solo que era manifiesta, sino que fue de tal magnitud que implicó la desnaturalización de la acción, esto es, subvirtió de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección; en casos así, la Corte ha establecido que dicha actuación conlleva consecuencias muy severas en el orden disciplinario, como la declaratoria de jurisdicción previa en contra de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados de parte.¹⁵

- 24.** En relación con los casos de manifiesta improcedencia, la Corte ha indicado que éstos “no alcanzan la gravedad de los anteriores, pero sí muestran que la demanda de acción de protección era claramente improcedente, por lo que la Corte, si bien ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica y anulado la correspondiente decisión judicial, no ha tomado medidas en el plano disciplinario”.¹⁶
- 25.** Con base en lo manifestado, en la sentencia 1791-22-EP/25 también se ha determinado que para que la Corte examine y se pronuncie sobre la procedencia de la acción, en el marco de una acción extraordinaria de protección, se requiere que la improcedencia

¹³ En el pie de página 16 de la sentencia 1791-22-EP/25, la Corte exemplificó escenarios de manifiesta improcedencia, cuando la pretensión es: “la restitución en dinero de la diferencia de hectárea de un inmueble rematado y adjudicado (sentencia 2012-22-EP/25), la titularidad de acciones de una sociedad (sentencia 3372-22-EP/25), la declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial (sentencia 522-20-JP/25), impugnar actos administrativos tributarios que versan sobre rectificaciones de tributos (sentencia 2555-21-EP/24), impugnar una controversia suscitada entre dos entidades privadas, durante la ejecución de un contrato (sentencia 3012-22-EP/24), la extinción de una obligación proveniente de una relación netamente contractual o de naturaleza patrimonial (sentencia 1692-21-EP/24), declarar la existencia de un despido intempestivo (sentencia 797-20-EP/24), la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo (sentencia 1452-17-EP/24), si ya se conocieron los mismos hechos, cargos y pretensiones en la vía administrativa (sentencia 2901-19-EP/24), de pretender que se determinen infracciones a los derechos de propiedad intelectual o medidas cautelares en esa materia (sentencia 446-19-EP/24), de tratarse de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos (sentencia 2006-18-EP/24), la declaratoria de silencio administrativo (sentencia 665-18-EP/24), alterar el presupuesto general del Estado (sentencia 2731-23-EP/24), la declaración a un contratista como ganador de una licitación o adjudicarle un contrato público (sentencia 1765-21-EP/24), la cuantificación del justo precio o estar en desacuerdo con este cuando sí hubo expropiación (sentencia 400-24-EP/24), el pago de regalías por transmisión de imagen y marca (sentencia 2539-18-EP/24), cuestionar la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos (sentencia 461-19-JP/23), la declaración del incumplimiento de un contrato (sentencia 1580-18-EP/23), anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta (sentencia 165-19-JP/21), entre otras”.

¹⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23. “[...] en casos cuyas demandas no resultan claramente improcedentes (por existir un margen razonable para la duda), la Corte se ha mostrado deferente con el juicio de la autoridad judicial de origen y, en consecuencia, no ha entrado a examinar la eventual improcedencia y la consecuente potencial vulneración a la seguridad jurídica”.

¹⁵ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 23.

sea, al menos, manifiesta. Asimismo, se expuso que esta calificación es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional. En tanto que a los jueces de garantías les compete, en el caso concreto, determinar si la acción procede o no, sin extenderse al juicio de manifiesta improcedencia o desnaturización.¹⁷

26. Así, en el caso analizado, corresponde dilucidar si la improcedencia que se alega fue tal y si puede calificarse de manifiesta. Esto, dado que el argumento de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica refiere que la sentencia impugnada aceptó una acción de protección que fue planteada en relación a la exigencia de la transferencia de recursos estatales derivados de la devolución del IVA a un gobierno autónomo descentralizado, con el fin de –como mencionó el Ministerio– “cobrar una deuda del Estado con el Estado”.¹⁸
27. Para tal efecto, conviene mantener claridad respecto del artículo 88 de la CRE que determina que el objeto de la garantía jurisdiccional de acción de protección radica en:

[...] el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.¹⁹

28. Asimismo es necesario recordar que, reiteradamente, la Corte ha establecido que las juezas y jueces que conocen una acción de protección deben verificar que exista una real afectación de derechos constitucionales,²⁰ analizar con detenimiento el cumplimiento de los requisitos de presentación y las causales de improcedencia de la acción de protección -establecidos por la LOGJCC en sus artículos 40, 41 y 42-; además, de la jurisprudencia de este Organismo.²¹

¹⁷ *Ibid.*, párr. 24.

¹⁸ Demanda de acción extraordinaria de protección, caso 2201-21-EP.

¹⁹ También, es necesario considerar el artículo 39 de la LOGJCC, que señala: “Objeto. - La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

²⁰ También cabe tener en cuenta los casos en los que la Corte ha señalado que los jueces no deberían realizar dicho análisis, por ejemplo, los casos que se han establecido manifiestas improcedencias y desnaturizaciones de la acción de protección. Por ejemplo, véase las sentencias 135713-EP/20; 1101-20-EP/22; 1679-12-EP/20, 25316-EP/21; 1329-12-EP/22; 1178-19-JP/21; 165-19-JP/21; 461-19-JP/23, entre otras.

²¹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 530-10-JP, 22 de marzo de 2016; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 48; sentencia 2572-22-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 104.

- 29.** El GAD provincial en el proceso de origen señaló que el Ministerio no habría transferido a su favor los valores determinados legalmente por concepto de la devolución del IVA, lo cual habría afectado sus derechos a la seguridad jurídica, a la propiedad y al buen vivir de los habitantes de la provincia. Su pretensión fue que se ordenara al Ministerio la transferencia de dichos valores.
- 30.** Por su parte, el Ministerio arguyó que la Sala Provincial que resolvió la acción de protección en segunda instancia habría inobservado que la acción de protección que, a su decir, fue planteada para “cobrar una deuda del Estado con el Estado [...] sin demostrar cuál es la vulneración ocasionada a los supuestos derechos constitucionales”. De acuerdo con el Ministerio la pretensión era improcedente, puesto que el GAD provincial debería exigirla por otras vías. Según el Ministerio, en la sustanciación de la causa en instancia su defensa habría advertido dicha situación a los juzgadores.
- 31.** Esta Corte observa que la sentencia impugnada, en su acápite quinto denominado “Análisis de la Sala”, identificó la pretensión expresada por el GAD provincial en la demanda -respecto de la falta de acreditación de los fondos consistentes en la devolución del IVA por parte del Ministerio- y estableció que existiría una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y, como consecuencia de esto, también una vulneración “al derecho patrimonial” del GAD provincial. Para llegar a tal determinación, se advierte que la Sala Provincial citó el entonces vigente artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (ver párrafo 36 *infra*), y estableció que el Ministerio no inició el proceso de asignación presupuestaria para el pago de los valores solicitados por el GAD provincial. Adicionalmente, la sentencia indicó:

[...] En el presente caso, si bien se analiza lo dispuesto en una norma legal; es decir, el artículo 1nnumerado (sic) agregado a continuación del Art. 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno, y consecuentemente lo resuelto por el Servicio de Rentas Internas (SRI) en 26 resoluciones (actos administrativos) lo que se alega es la vulneración a la seguridad jurídica por la falta del inicio del proceso de asignación presupuestaria del valor establecido en las Resoluciones del Servicio de Rentas Internas, conforme lo establece la norma citada, lo que evidentemente no puede ser demandado en la justicia ordinaria por control de legalidad mediante una acción Contencioso Tributaria, porque se estaría frente a un pedido de nulidad de las resoluciones, que en el presente caso no es la pretensión; por lo que, se concluye que en la demanda no se impugna la legalidad del acto, mucho menos la falta de cumplimiento de una norma de carácter legal; por lo que se concluye que no es un asunto de mera legalidad.

- 32.** Con base en ello, la Sala resolvió aceptar la acción de protección, y como medida de reparación dispuso que el Ministerio devolviera al GAD provincial “las cantidades pagadas [...] por concepto de IVA”.

33. En ese contexto, es menester recordar que la Corte –a través de la sentencia 2731-23-EP/24– conoció un caso en el que, por medio de una acción de protección, se ordenaron medidas que propendieron o conllevaron a la modificación del Presupuesto General del Estado para incrementar los fondos destinados a una institución pública. En dicho caso la Corte expresó que:

[...] la garantía activada no debió ser utilizada para **alterar** el Presupuesto General del Estado, **pretendiendo reconducir fondos públicos** [...] Por ende, no se puede declarar la procedencia de la acción de protección cuando su pretensión busca tratar y resolver un asunto que está por fuera de las facultades o potestades constitucionales que caracterizan a la Función Judicial.²² [Énfasis agregado].

34. También, la sentencia citada previamente consideró que el ordenamiento jurídico prevé normas constitucionales específicas respecto del manejo del Presupuesto General del Estado como, por ejemplo, los artículos 284, 286, 292 y 296 de la CRE. Esto, con la finalidad de evitar la “injerencia directa en atribuciones, deberes y responsabilidades constitucionales exclusivas de otros poderes del Estado”,²³ y que se afecte la previsibilidad y la planificación presupuestaria que son principios rectores del sistema financiero nacional.

35. Ahora bien, en el caso *in examine* se observa que la sentencia emitida por la Sala Provincial se refirió al entonces vigente artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno que señalaba:

Art. (...).- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y universidades y escuelas políticas públicas.- [...] **Los valores equivalentes al IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas políticas públicas serán asignados vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado** y el Ministerio de Finanzas los acreditará en la cuenta correspondiente. Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

[Énfasis agregado].

36. Además, en el contexto de esa referencia normativa empleada por los jueces de instancia, es importante considerar que el mismo Ministerio en el proceso de acción de protección explicó la naturaleza de los fondos provenientes de la devolución de IVA, y cuál era el procedimiento que en esas fechas operaba para la devolución de tales fondos a los gobiernos autónomos descentralizados. De esa manera, considerando

²² CCE, sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024, párrs. 50 y 52. Adicionalmente, en la sentencia 1791-22-EP/25, la Corte compiló varias de las ejemplificaciones de casos en los que ha conocido supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, entre ellos se encontró “[...] alterar el presupuesto general del Estado (sentencia 2731-23-EP/24) [...]”.

²³ *Ibid.*, párr. 51.

la norma citada por los jueces, la propia defensa del Ministerio y la época de presentación de la acción de protección, es plausible entender que los valores de la devolución del IVA a los gobiernos autónomos descentralizados podían considerarse parte del Presupuesto General del Estado.²⁴

37. En ese sentido, esta Magistratura nota que los supuestos de hecho del caso actual y el de la sentencia 2731-23-EP/24 no son totalmente análogos. Así en la sentencia 2731-23-EP/24 esta Corte estableció la improcedencia de la acción de protección al haber sido utilizada para “alterar” el Presupuesto General del Estado, con el fin de reconducir fondos para incrementar el presupuesto de una institución pública específica. En el caso actual, en cambio, se observa que la acción planteada no buscaba alterar el Presupuesto General del Estado, sino resolver controversias sobre la existencia de deudas entre entidades estatales, derivadas de un supuesto normativo que determinaba la asignación presupuestaria, y su pago a través de desembolsos que provengan de dicho presupuesto.²⁵
38. No obstante, pese a la distinción mencionada, esta Magistratura nota que los casos tienen un puntal común que radica en la obtención de fondos del Presupuesto General del Estado por medio de una acción de protección. En ese sentido, también resulta lógico y necesario que esta Corte analice la procedencia o la manifiesta improcedencia de esta pretensión frente a la naturaleza de la garantía jurisdiccional.
39. En ese sentido conviene establecer que en la sentencia 2731-23-EP/24 se dijo que, al buscar resolver asuntos de índole presupuestario, que tienen sus propios cauces

²⁴ Esta norma fue reformada. La reforma fue publicada en el R.O. 486-S de 02 de julio de 2021. Incluso, en referencia al entonces vigente artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno que señalaba que estos valores no serían parte de los ingresos permanentes del Estado Central, es menester tener en cuenta lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que menciona que: “no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado Central, pero sí del Presupuesto General del Estado, los siguientes: [...] el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios [...]. [Énfasis agregado].

²⁵ De la revisión del expediente de acción de protección es posible observar que el Ministerio no controvirtió la existencia de la deuda, y a lo largo del proceso judicial incluso explicó cuál era el procedimiento a seguirse para la transferencia de dichos valores a los gobiernos autónomos descentralizados que, según indicó, incluso se habían visto afectados por la pandemia de COVID-19 que sobrevino en el país. Adicionalmente, en la sustanciación de la causa ante esta Corte, el Ministerio remitió varios documentos, entre los que se aprecia el Memorando Nro. MEF-SRF-2025-0178-M, que en su punto 2 menciona “2.- Se determine cuál fue la situación del GAD de Pichincha a la fecha de presentación de la demanda esto es 25 de junio de 2020. Con respecto a este punto, es importante señalar que, antes del 25 de junio del 2020, el Servicio de Rentas Internas emitió resoluciones por concepto del Impuesto al Valor Agregado - IVA a esta Cartera de Estado a favor del GAD Provincial de Pichincha, las cuales se encontraban pendientes de pago. Dichas resoluciones estaban consideradas en la programación de pagos, y sus valores se acreditarían conforme la disponibilidad de caja fiscal en cumplimiento al artículo 74 numeral 36 del COPFP y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial Nro. 0008, de 18 de febrero del 2022, que establece la “Política de Gestión de Programación de Pagos en la Caja Fiscal”.”.

normativos y procedimentales, se busca por ende que la Función Judicial actúe por fuera de las facultades o potestades constitucionales que la caracterizan, pretendiendo que se resuelvan “disputas inter orgánicas” respecto del Presupuesto General del Estado y su manejo. Lo dicho constituye una propiedad relevante que el caso actual y el que originó la sentencia citada.

40. Así, en virtud de lo indicado –y como se hizo en su momento a través de la sentencia 2731-23-EP/24– es menester establecer que el uso de una acción de protección para resolver controversias sobre la existencia y el pago de deudas entre entidades del Estado derivadas de un supuesto normativo que determina una asignación presupuestaria cuyos desembolsos provengan del Presupuesto General del Estado, también constituye una pretensión manifiestamente improcedente en el contexto del objeto y naturaleza de la acción de protección. Esto, justamente porque se busca que el accionar judicial derivado de una garantía jurisdiccional como la acción de protección arbitre y resuelva asuntos que rebasan su naturaleza, aun cuando la propia Constitución prevé normas específicas respecto del manejo del Presupuesto General del Estado para evitar la injerencia directa en atribuciones, deberes y responsabilidades constitucionales exclusivas de otros poderes del Estado.
41. Pese a lo dicho, y conforme a la jurisprudencia,²⁶ es menester establecer de forma taxativa que la presente sentencia alude exclusivamente al supuesto de hecho analizado, por lo que no se incluyen las pretensiones y disposiciones relativas a la erogación económica que pudieren ordenarse dentro de otros procesos judiciales ordinarios y constitucionales.
42. Así, en el caso concreto, esta Corte observa que las autoridades judiciales dispusieron medidas que propendieron o conllevaron a la entrega de fondos públicos, del Presupuesto General del Estado a una institución estatal con la finalidad de solventar una deuda entre entidades estatales, derivada de un supuesto normativo que determinaba una asignación presupuestaria, lo cual –como se dijo anteriormente y en observancia a la jurisprudencia de la Corte– también implica una inobservancia a la finalidad que el diseño constitucional estableció para la acción de protección -y por ende para las medidas de reparación- en el artículo 88 de la CRE y en los artículos 6, 18, 39, 40 y 42 de la LOGJCC. Así, lo resuelto por la Sala Provincial escapa del ámbito de procedencia de la acción de protección.
43. En definitiva, al observar que la Sala aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente, se concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

²⁶ CCE, sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 54.

6. Reparación integral

- 44.** Conforme a lo establecido en el artículo 86.3 de la CRE, y los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Así, habiendo encontrado la vulneración a la seguridad jurídica, es fundamental que esta Corte determine las medidas de reparación idóneas en el caso *in examine*.
- 45.** Esta Magistratura ya ha establecido que:
- [G]eneralmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial [...].²⁷
- 46.** De tal forma, a fin de determinar las medidas de reparación que corresponden en la causa, esta Corte estima indispensable aclarar que lo decidido en esta sentencia se circumscribe expresamente a la determinación de la manifiesta improcedencia de la acción de protección frente al caso presentado ante la justicia constitucional. El razonamiento constante a lo largo del fallo no implica valoración alguna sobre las normas que regulaban o regulan lo relacionado con el impuesto al valor agregado a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, la obligatoriedad de su cumplimiento, o con los procedimientos que el Ministerio haya realizado o deba llevar a cabo para cumplir la normativa sobre ese tema.
- 47.** En ese sentido, dada la declaración de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada, ya que el reenvío deviene inútil y perjudicial, al establecerse que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser tratados a través de una acción de protección. En tal virtud, esta Corte también dispone, como medida de reparación, dejar sin efecto el proceso 17230-2020-05778, por lo cual se ordena su archivo.²⁸ Aquello implica que ninguna de las sentencias emitidas en este proceso judicial subsiste.

²⁷ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

²⁸ Adicionalmente, la Corte nota que el artículo innumerado posterior al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno fue reformado a través de la Ley s/n publicada en el Registro Oficial 486-S, de 02 de julio de 2021, que estableció: “Excepcionalmente cuando el impuesto al valor agregado sea recaudado por entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas políticas del país, actuando estos como agente de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las

48. No obstante, esta Corte nota que -en escrito de 28 de marzo de 2025- el Ministerio informó que pagó la totalidad del valor pendiente por concepto de devolución del IVA al GADP Pichincha, a través de diversos mecanismos. De la revisión del expediente de instancia constan las contestaciones e intervenciones del Ministerio, en las que se puede observar que este siempre explicó el mecanismo a seguir para la cobertura y entrega de dichos valores, y estimó los retrasos en asuntos referentes a las dificultades que supuso el manejo de la pandemia de COVID-19 en el país. Además, mediante Memorando Nro. MEF-SRF-2025-0178-M, en su punto 2 el Ministerio mencionó que antes de la presentación de la demanda de acción de protección el 25 de junio de 2020 “el Servicio de Rentas Internas ya había emitido emitido resoluciones por concepto del Impuesto al Valor Agregado - IVA a esta Cartera de Estado a favor del GAD Provincial de Pichincha, **las cuales se encontraban pendientes de pago. Dichas resoluciones estaban consideradas en la programación de pagos, y sus valores se acreditarían conforme la disponibilidad de caja fiscal en cumplimiento al artículo 74 numeral 36 del COPFP y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 0008, de 18 de febrero del 2022, que establece la “Política de Gestión de Programación de Pagos en la Caja Fiscal”.** [Énfasis agregado].
49. De tal forma, esta Corte cree necesario aclarar que, si bien se ordena dejar sin efecto el proceso judicial 17230-2020-05778 y que ninguna de las sentencias emitidas en este proceso judicial subsista, el valor pagado al GADP –según refiere el propio Ministerio– es un valor que debía cubrir incluso antes y a pesar del planteamiento de la acción de protección, por lo que dadas las situaciones jurídicas actuales en relación con dicho pago, esta Corte no considera pertinente disponer su devolución como una medida de reparación.
50. Finalmente, esta Corte recuerda que, como la jurisprudencia ha manifestado previamente,²⁹ el ordenamiento jurídico prevé normas constitucionales específicas respecto del manejo del Presupuesto General del Estado. Además, recuerda la existencia de cauces específicos -que no corresponden a la acción de protección- para solventar diferencias entre los distintos actores de los diversos niveles de gobierno, en relación con el cumplimiento de obligaciones legales-presupuestarias, en el marco de las competencias constitucionalmente reconocidas.

universidades y escuelas políticas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable”.”.

También, se observa que en estas reformas se agregó la Disposición Transitoria Cuarta, en la que se incluyó un procedimiento y plazos para la realización de las asignaciones pendientes de pago a los gobiernos autónomos descentralizados por concepto de devolución del IVA, hasta la entrada en vigencia de las reformas que fueron publicadas en el Registro Oficial 486-S, de 02 de julio de 2021.

²⁹ Ver párrafo 35 *supra*.

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 **2201-21-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que dictaron la sentencia de 22 de junio de 2021.
- 3. Dejar sin efecto** la sentencia de 22 de junio de 2021, y en general, dejar sin efecto el proceso 17230-2020-05778, por lo cual se ordena su archivo. Lo cual implica que ninguna de las sentencias emitidas en este proceso judicial subsiste, con la precisión realizada en los párrafos 48 y 49 de esta sentencia.
- 4. Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- 5. Notifíquese y archívese.**

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)