

BANCO DE RESOLUCIONES EN
TEMAS DE LITIGIO
ESTRATÉGICO

JURISPRUDENCIA CORTE
CONSTITUCIONAL DEL
ECUADOR CASO No.
3364-21-EP/25

TRIBUNAL	EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
MATERIA	Constitucional
INTERVINO LA DEFENSORÍA PÚBLICA	No
DATOS DEL DEFENSOR/A PUBLICO	N/A
DERECHOS INVOLUCRADOS	Derecho a la libertad de tránsito; derecho a la seguridad jurídica
BREVE RELACIÓN DE LOS HECHOS	<p>La compañía A.A S.A fue disuelta el 15 de abril de 2004, y cancelada el 23 de septiembre de 2005, cuya inscripción se realizó el 7 de febrero de 2017. La accionante era accionista de la compañía A.A S.A hasta su disolución y cancelación.</p> <p>La Dirección Provincial de Pichincha del IESS inició un proceso coactivo con orden de cobro contra la mencionada compañía, el 30 de mayo de 2007.</p> <p>La accionante se enteró del proceso coactivo seguido en su contra por una notificación a un familiar, que también era accionista de la compañía.</p> <p>Mediante auto de 8 de febrero de 2011, el funcionario de coactiva del IESS determinó medidas cautelares en contra de la accionista de la compañía. Entre las medidas dictadas en su contra, se encontraban: “(i) la retención de cuentas bancarias; (ii) la prohibición de gravar o enajenar vehículos; y (iii) la prohibición de salida del país.”</p>

Luego, en auto de 20 de marzo de 2017, se emitieron nuevamente medidas cautelares contra de la accionante, en el marco del proceso coactivo, entre las que se encuentran: (i) *el bloqueo y retención de fondos*; (ii) *la prohibición de enajenación de vehículos*; y (iii) *la prohibición de enajenación de bienes inmuebles*.

A esa fecha, la accionante mantenía vigente una prohibición de salida del país, dispuesta por el Ministerio del Interior.

Con fecha 4 de marzo del 2021, la accionante presentó una acción de protección en contra del funcionario de coactiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) y la Procuraduría General del Estado. La accionante alegó haber sido arbitrariamente a un proceso coactivo número a través de los autos de pago de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017, por una deuda de la compañía A.A S.A, de la cual era accionista y que posteriormente fue liquidada y cancelada.

Mediante sentencia de 16 de abril de 2021, la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito rechazó la acción de protección al considerarla improcedente. El fundamento de esta decisión fue que la acción de protección perseguía una finalidad de mera legalidad, y por lo tanto, la desnaturalizaba. En virtud de lo resuelto, la accionante interpuso el respectivo recurso de apelación.

La Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“ Corte Provincial”), mediante sentencia de 13 de octubre de 2021, rechazó el recurso de apelación planteado y confirmó la sentencia subida en grado.

El 15 de noviembre de 2021, la accionante presentó acción extraordinaria de

	<p>protección contra las sentencias de 16 de abril de 2021, emitida por la Unidad Judicial, y de 13 de octubre de 2021, dictada por la Corte Provincial.</p>
<p>FUNDAMENTOS DE DERECHO</p>	<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de circulación y residencia en su artículo 22</p> <p>Artículo 64 de la Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Artículo 76.7.1) de la Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador</p> <p>Artículo 76 de la LOGJCC</p> <p>Artículo 270 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”)</p> <p>Artículo 421 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”)</p> <p>Artículo 942 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”)</p> <p>artículos 968 y 969 del CPC o, actualmente, el COGEP en sus artículos 315, 316 y 317</p> <p>Artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales LODDL</p> <p>Artículo 75 de la Ley de Seguridad Social (“LSS”).</p> <p>Artículo 287 de la Ley de Seguridad Social (“LSS”).</p> <p>Artículo 288 de la Ley de Seguridad Social (“LSS”).</p> <p>Artículo 290 de la Ley de Seguridad Social (“LSS”).</p>
<p>CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL CASO</p>	<p>Para la imposición de medidas contra terceros distintos a la persona jurídica coactivada debe existir previamente una decisión jurisdiccional que declare el abuso de la personalidad jurídica. Asimismo, los funcionarios de coactiva no</p>

	<p>tienen competencia jurisdiccional para disponer la prohibición de salida del país.</p>
<p>ARGUMENTOS Y FUNDAMENTACIÓN DE LA CORTE</p>	<p>La Corte Constitucional planteó el siguiente problema jurídico:</p> <p>¿La sentencia de apelación cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?</p> <p>De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las juezas y jueces: (i) <i>enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión</i>, (ii) <i>expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho</i>, y (iii) <i>realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante</i>.</p> <p>La Corte Constitucional determina que los jueces de la Corte Provincial anunciaron las normas y su correlación con los hechos del caso concreto, y además analizaron la existencia o no de la vulneración de la garantía alegada frente a los argumentos de la parte accionante. Por consiguiente, la Corte Constitucional concluye que el fallo de la Corte Provincial contiene los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales.</p> <p>Los jueces de la Corte Provincial se ampararon bajo el artículo 421 del Código de Procedimiento Civil (CPC) para justificar que “<i>las medidas preventivas no deben ser notificadas</i>”, como sucedió en el caso concreto; lo que demuestra a criterio de la Corte que la garantía de defensa se ampara en una motivación suficiente.</p> <p>La sentencia de la Corte Provincial expresó que los funcionarios de coactiva tienen la facultad para disponer las medidas preventivas previstas en el Código de Procedimiento Civil (CPC a la luz del artículo 270 <i>Ibidem</i>. En tal virtud, la</p>

Corte Provincial expresó que facultad de emitir medidas preventivas, en especial, la limitación a la libertad de tránsito, se encuentra justificada. Por lo tanto, la Corte Provincial consideró que no existe vulneración al derecho a la libertad de tránsito. La Corte Constitucional del Ecuador, observa que el análisis precedente tiene una motivación suficiente, por lo que no existe una vulneración a la garantía de motivación.

Sin embargo, la Corte Constitucionales enfática al expresa que: “45. *La Corte recalca que en el marco de la presente acción extraordinaria de protección no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la sentencia de 13 de octubre de 2021, pues la garantía de motivación “no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.*

El otro problema jurídico que formula la Corte Constitucional es el siguiente:

¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente de la sentencia 22-13-IN/20?

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 22-13-IN/20, emitida el 9 de junio de 2020, declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales LODDL, referente a las medidas a ser impuestas contra el patrimonio de terceros ajenos a un proceso coactivo o a la fase de ejecución de un proceso laboral. En los numerales 3.2, 3.3 y 3.4 de la parte resolutive de la sentencia, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

3.2 Dentro de un procedimiento coactivo o en fase de ejecución de un proceso laboral, la imposición de una medida en contra de los bienes de un tercero -sea este persona natural o jurídica-se realizará de forma subsidiaria al deudor principal. Dado que la disposición legal exige como condición el abuso de derecho o fraude en un acto jurídico o

contrato, a la imposición de estas medidas y deberá preceder una declaratoria judicial ejecutoriada que determine el cumplimiento de dicha condición, la que se obtendrá por medio de mecanismos jurisdiccionales idóneos que permitan mayor debate y contradicción, en los términos señalados en este fallo.

3.3 En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo [sic].

3.4 Es imprescindible que tanto los terceros como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado de estas medidas hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario, según corresponda.

A partir del precedente contenido en la sentencia 22-13-IN/20, la imposición de medidas contra terceros distintos de la persona jurídica coactivada esté precedida de una decisión jurisdiccional que declare el abuso de la personalidad jurídica.

La Corte fundamentó este precedente en la afectación del derecho de propiedad, al determinar que “en caso de omitirse tales procedimientos de manera previa a la imposición de [las] medidas, [existiría una] interferencia inaceptable en el uso, goce y disposición de los bienes del tercero, ya que dicha decisión se ha tomado por medio

de un trámite no idóneo” que vulneraría el derecho de propiedad.

En tal virtud, la Corte Constitucional del Ecuador determinó, en el presente caso que, los jueces de la Sala Provincial omitieron aplicar el precedente de la Sentencia 22-13-IN/20. La omisión se debía a que, a criterio de los jueces de la Corte Provincial, la justificación de la extensión del proceso coactivo a los accionistas de la compañía se fundamentaba en virtud de los artículos 75 y 290 de la Ley de Seguridad Social.

A su vez, la Corte Constitucional del Ecuador determina que los jueces de la Corte Provincial debían deliberar a la luz del precedente 22-13-IN/20, dado que fue emitido previamente a la sentencia de apelación. En dicha sentencia, la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso [...] sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”. Además, la Corte precisó que su decisión debe aplicarse (i) “sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre [que] estos no hubieren causado estado en sede administrativa; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial; y, (ii) “a los actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada.

Por lo tanto, la Corte Constitucional expresa que, en virtud de la inobservancia del precedente por parte de los jueces de la Corte Provincial, se ocasionó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

La Corte Constitucional considera necesario plantearse si procede la acción de protección, a la luz de la sentencia 1791-22-EP/25. Para ello, formula el siguiente problema jurídico: **¿Es procedente la acción de protección para tutelar el derecho a la libertad de tránsito cuando se emiten medidas de prohibición de salida del país por parte de funcionarios administrativos en un proceso coactivo?**

La Corte Constitucional del Ecuador expresa que es procedente, dado que puede existir una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado de intensidad que afecte sus derechos constitucionales en los procesos coactivos.

En virtud de la alegación de la accionante sobre la vulneración de su derecho a la libertad de tránsito, a casusa de la medida de prohibición de salida del país emitida en su contra, la Corte Constitucional del Ecuador plantea el siguiente problema jurídico:

¿La medida de prohibición de salida del país emitida en el proceso coactivo vulneró el derecho a la libertad de tránsito de María Inés Dueñas Moreno?

Los jueces de la Corte Constitucional manifiestan que el derecho a la libertad de tránsito no es absoluto, dado que puede ser limitado y regulado a la luz de la Constitución de la República del Ecuador, los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, y la ley. Además, señalan que la

	<p>prohibición de salir del país solo podrá ser ordenada por juez competente.</p> <p>En virtud de la Sentencia 8-19-CN/22, la Corte Constitucional expresa que los funcionarios de coactiva carecen de competencia jurisdiccional, y que el artículo 64, numeral 14 de la Constitución establece que 'la prohibición de salida del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente'. Por consiguiente, el máximo intérprete de la Constitución determinó que la medida cautelar de prohibición de salida del país impuesta en el auto del 8 de febrero de 2011 carecía de justificación y, por lo tanto, el funcionario ejecutor del IESS vulneró el derecho a la libertad de tránsito de la accionante.</p> <p>Finalmente, la Corte destaca que, a pesar de que el IESS recorrió a los artículos 290 de la LSS y 942 del CPC para imponer la prohibición de salida del país a la accionante. En tal virtud, la Corte Constitucional determina que la medida es contraria al ordenamiento jurídico, lo que implica una vulneración adicional a la seguridad jurídica.</p>
--	---

<p>MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ADOPTADAS</p>	<p>La Corte Constitucional emitió las siguientes medidas de reparación a favor de la accionante:</p> <p>“</p> <p><i>108. Una vez declarada la violación del derecho a la seguridad jurídica por parte de los jueces que emitieron la decisión impugnada, y libre movilidad, por parte del IESS, corresponde establecer una reparación proporcional y adecuada al hecho violatorio de los derechos referidos.</i></p> <p><i>109. Con relación a la violación del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de segunda instancia, corresponde dejarla sin efecto y, en</i></p>
---	--

su reemplazo, los sujetos procesales deberán estar a lo resuelto en esta sentencia que es de cumplimiento obligatorio, por lo que, devuelto el expediente, no se dictará una sentencia en sustitución.

110. A su vez, con relación al derecho a la libre movilidad, en el marco del análisis realizado sobre el derecho a la seguridad jurídica, como medidas de reparación integral, considerando que la sentencia de la Corte determina en su totalidad el razonamiento con respecto a que se inobservó la sentencia 22-13-IN/20, corresponde la anulación de las providencias de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017, que ampliaron los efectos del proceso coactivo 21037029 y archivar el mismo únicamente respecto de la accionante, así como toda actuación administrativa posterior derivada de tales autos.

111. En consecuencia, se dispone el inmediato levantamiento de todas las medidas cautelares impuestas a María Inés Dueñas Moreno en los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017. Particularmente, dado que existe una vulneración al derecho a la libertad de tránsito, se dispone también el levantamiento de la medida de prohibición de salida del país dispuesta contra María Inés Dueñas Moreno.

112. Como medida de no repetición, se dispone que el IESS y el Consejo de la Judicatura publiquen la sentencia en páginas web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por un periodo de (3) tres meses consecutivos contados a partir de la notificación de esta sentencia. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida al día siguiente de culminado el plazo de tres meses.”

FALLO

El Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

“

1. *Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 3364-21-EP.*
2. *2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia dictada el 13 de octubre de 2021 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.*
3. *Dejar sin efecto la sentencia de 13 de octubre de 2021, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.*
4. *Aceptar la acción de protección presentada por Alejandro Ponce Martínez, en calidad de mandatario de María Inés Dueñas Moreno, en el marco del proceso 17957-2021-00038.*
5. *Declarar la vulneración del derecho a la libertad de tránsito, por parte de la Dirección Provincial de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.*
6. *Archivar el proceso coactivo 21037029 respecto de María Inés Dueñas Moreno.*
7. *Disponer el inmediato levantamiento de todas las medidas cautelares impuestas a María Inés Dueñas Moreno en los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017.*
8. *Dejar a salvo las acciones que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social crea tener, las cuales deberá ejercer en la vía correspondiente y respetando el procedimiento previsto para el efecto.*

	<p>9. Ordenar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Consejo de la Judicatura publiquen la presente sentencia en sus páginas web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por un periodo de (3) tres meses consecutivos contados a partir de la notificación de esta sentencia. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida al día siguiente de culminado el plazo de tres meses.”</p>
<p>VOTACIÓN POR LA QUE FUE ADOPTADA</p>	<p>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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez</p>
<p>VOTO CONCURRENTES / SALVADO:</p>	<p>N/A</p>
<p>OTROS DATOS DE INTERÉS: LINK DE LA CORTE CONSTITUCIONAL</p>	<p>https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoidHJhbWl0ZSIslmV1aWQioiIxYTI2NWQ0NC04M2Q4LTRlYjktYmNkZi1iY2QwM2I2MzlhZjQucGRmIn0=</p>

Elaborado por:
Abg. Alain Luna Rodríguez

Revisado y Aprobado por:
Ab. Homero Danilo Sulca Villamarin.