

Quito, D.M., 24 de julio de 2025

CASO 3321-21-EP

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

SENTENCIA 3321-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza si se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y la seguridad jurídica en una decisión emitida en un recurso de apelación de una acción de protección relacionada con un proceso coactivo iniciado por un “juez de coactivas” del IESS. Una vez concluido el análisis, se descarta la vulneración de la garantía de motivación pues la sentencia impugnada contiene una fundamentación suficiente. Por otra parte, con base en la sentencia 2966-21-EP/25, la Corte verifica que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica pues la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha inobservó el precedente establecido en la sentencia 22-13-IN/20.

Además, esta Corte verifica el cumplimiento de los requisitos para un análisis de mérito en virtud de la sentencia 176-14-EP/19 y declara la vulneración del derecho a la libre movilidad porque el “juez de coactivas” del IESS no tiene potestades jurisdiccionales para emitir la medida de prohibición de salida del país.

1. Contenido

1. Antecedentes y procedimiento	2
1.1. Antecedentes procesales	2
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional	3
2. Competencia	3
3. Argumentos de los sujetos procesales	3
3.1. Argumentos de la acción y pretensión	3
3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada	5
4. Planteamiento de los problemas jurídicos	6
5. Resolución del problema jurídico	7
5.1. ¿La sentencia impugnada cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?	7
5.2. ¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente de la sentencia 22-13-IN/20?	10
6. Presupuestos para el control de mérito	12
7. Acción de protección de origen	14
7.1. Argumentos de los sujetos procesales	14
7.1.1. Fundamentos de la accionante	14
7.1.2. Fundamentos del IESS	16
7.2. Hechos probados	16

7.3.	Análisis de mérito del proceso originario	18
7.3.1.	Planteamiento de los problemas jurídicos de mérito	18
7.3.2.	Resolución de los problemas jurídicos de mérito	19
7.3.2.1.	¿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?	19
7.3.2.2.	¿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?	21
8.	Reparación integral	25
9.	Decisión	26

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 17 de marzo de 2021, María Inés Dueñas Moreno (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de un “juez de coactivas” del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), cuestionando sus actuaciones dentro de un proceso coactivo. Mediante autos de 24 de mayo de 2011 y de 20 de marzo de 2017, el IESS amplió el proceso coactivo **21037028** y dictó medidas cautelares en contra de la accionante por presuntas obligaciones solidarias pendientes de la compañía Ancholag Alto S.A. Sociedad Civil en Predios Rústicos (“**Ancholag**” o “**compañía**”), de la cual ella era accionista. En consecuencia, alegó la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de motivación y de defensa, a la movilidad, a la propiedad y a la seguridad jurídica.
2. El proceso se signó con el número 17986-2021-00282 y la competencia por sorteo recayó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, (“**Unidad Judicial**”).
3. El 25 de junio de 2021, el juez de la Unidad Judicial aceptó parcialmente la acción de protección al no habersele notificado a la accionante en el proceso coactivo. Como medida de reparación, ordenó retrotraer el proceso coactivo “hasta la posterior emisión del auto de fecha 24 de mayo del 2011.” La accionante interpuso recurso de apelación solicitando, en lo principal, el archivo del proceso coactivo y la revocatoria de las medidas cautelares dictadas dentro del mismo.
4. El 24 de septiembre de 2021, en voto de mayoría, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

(“**Sala de la Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación ya que, a su criterio, al haberse dispuesto que se retrotraiga el proceso, las medidas cautelares quedaron sin efecto. En consecuencia, confirmó la sentencia venida en grado y ratificó la vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación en el proceso coactivo.

5. El 25 de octubre de 2021, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 25 de enero de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la demanda y requirió a la Sala de la Corte Provincial que presente un informe de descargo.¹ El 16 de febrero de 2022, fue atendido el requerimiento.
7. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien, en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 30 de abril de 2025. A su vez, el 16 de junio de 2025, la jueza sustanciadora convocó a audiencia para el 23 de junio de 2025, diligencia a la cual comparecieron el IESS y el mandatario de la accionante.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2 literal d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales²

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

9. La accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la defensa, a la libre movilidad, al debido proceso en la garantía de motivación, a la propiedad y a la obtención de la reparación integral (artículos 82, 76.7 literal l), 66.14, 66.26 y 88, respectivamente, de la Constitución). Como fundamento de su pretensión, formula los siguientes cargos:

¹ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

² Esta sección al igual que la sección 7.1 *infra* contiene las alegaciones realizadas por escrito como en la audiencia celebrada ante esta Corte.

- 9.1.** En cuanto a la garantía de motivación, la accionante sostiene que la Sala de la Corte Provincial se limitó a efectuar una “afirmación a priori”, al señalar que el “juez de coactivas” había citado las normas aplicables para vincularla al proceso y dictar medidas cautelares. Afirma que hay que verificar “si la sentencia enuncia las normas en las que se funda”, si “explica su pertinencia frente a los hechos” y si “analiza las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas”.
- 9.2.** La accionante sostiene que la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, en contraposición a la sentencia 22-13-IN/20, al no considerar que un funcionario administrativo “equivocadamente llamado juez de coactivas” la vinculó a un proceso coactivo “sin dar explicación”. Así, añade que en la sentencia 22-13-IN/20 la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales “que permitió el develamiento societario, al existir fraude en el uso de la personalidad jurídica, con el fin de cobrar obligaciones laborales o créditos de las instituciones del Estado”.
- 9.3.** En ese sentido, la accionante sostiene que la autoridad judicial debió justificar por qué se le atribuía responsabilidad solidaria pese a que no ejercía funciones de representación ni ostentaba mandato alguno respecto de la compañía. Agrega que no era empleadora ni representante legal o apoderada de la misma, por lo que, a su juicio, no resultaba aplicable el artículo 75 de la Ley de Seguridad Social. La accionante afirma que lo anterior vulneró su derecho a la propiedad porque no se justificó que sea deudora.
- 9.4.** La accionante menciona que existen procesos de acción de protección, incluso respecto de la misma accionante y otra compañía llamada Recycob S.A., en los cuales se habría determinado que la responsabilidad no puede llegar hasta los accionistas conforme la sentencia 22-13-IN/20. En consecuencia, la accionante manifiesta que se debía suprimir “el contenido del auto de pago” y las medidas cautelares.
- 9.5.** La accionante indica que se vulneró el derecho al libre tránsito por el funcionario del IESS pues, a su parecer, el artículo 912 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”) permitía exclusivamente que se prohibiera la salida “de extranjeros deudores que no tenían bienes raíces”.³ También indica que se vulneró su derecho a la defensa como consecuencia de lo anterior. Por ello, considera que debía dejarse

³ En su demanda la accionante citó el referido artículo con el siguiente contenido: “El que tema que su deudor se ausente para eludir el cumplimiento de una obligación, puede solicitar que se le prohíba ausentarse, siempre que el acreedor justifique la existencia del crédito, **que el deudor es extranjero** y que no tiene bienes raíces” (énfasis del original).

sin efecto la medida de prohibición de salida del país, toda vez que no fue dictada por una autoridad judicial competente. Añade que este razonamiento es igualmente aplicable a las otras medidas cautelares ordenadas.

10. Con base en lo anterior, la accionante solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos y se la desvincule del proceso coactivo iniciado por el IESS.

3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada

11. Miguel Ángel Narváez Carvajal, parte de los jueces que emitieron el voto de mayoría de la Sala de la Corte Provincial indica que las alegaciones de vulneración de derechos de la accionante fueron “cabalmente” resueltas en la sentencia impugnada.
12. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica considera que la decisión impugnada tomó en cuenta que el juez de primera instancia aplicó normativa vigente a la época sobre el proceso coactivo y que “ir más allá” invadiría “la competencia de la jurisdicción ordinaria, porque son aspectos de legalidad sobre la relación jurídica de la legitimada activa con la compañía Ancholag [...]”. Además, estima que la accionante confunde la acción de protección y la acción extraordinaria de protección pues plantea los mismos argumentos en las dos acciones.
13. Ante una posible vulneración del derecho a la defensa, la Sala de la Corte Provincial afirma que lo que la accionante denomina “falsa afirmación” no “corresponde a la realidad del texto de la sentencia [...]” impugnada. Más bien afirma que determinó que la prohibición de salida del país se dejó sin efecto “con el fallo de primer nivel”.
14. Con respecto a la presunta vulneración de la garantía de motivación, la judicatura accionada menciona que en su sentencia “se explica las razones y el sustento normativo, sobre cuya base se ha ampliado el proceso coactivo contra la accionante [...]”. Así, se refiere a que se habría ampliado la responsabilidad con respecto a la accionante con fundamento en “los artículos 75 y 287” de la Ley de Seguridad Social “con el fin de proteger los derechos laborales de los empleados [...]”.
15. A propósito de la vulneración del derecho a la movilidad o libre tránsito, la Sala de la Corte Provincial indica que consideró que la medida de prohibición de salida del país no vulneró derechos porque, a su juicio, la vulneración ocurrió con el derecho a la defensa.
16. Sobre la presunta falta de reparación adecuada que alega la accionante, la Sala de la Corte Provincial afirma que el efecto de la sentencia de primera instancia sobre el proceso coactivo fue dejar sin efecto el auto de pago que ordenó medidas cautelares.

17. Añade que el pedido de retrotraer el proceso administrativo al estado anterior a la emisión del auto de pago de 24 de mayo de 2011 fue rechazado porque se vulneraría los derechos de los trabajadores de quienes no se efectuaron aportaciones al IESS “debido a que la coactiva habrá prescrito” pues se habría superado los cinco años para plantear la acción de cobro, de conformidad con los artículos 2414 y 2415 del Código Civil y 946 del CPC.
18. La Sala de la Corte Provincial solicita que se rechace la presente acción y que se considere que los siguientes temas escapan del ámbito constitucional: determinar la calidad de la responsabilidad de la accionante en el proceso coactivo, si las obligaciones pendientes iban en favor del IESS o de trabajadores, si correspondía o no dictar la medida de prohibición de salida del país, entre otros.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁴
20. Con respecto al cargo del párrafo 9.1 *ut supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?**
21. En los párrafos 9.2-9.4 *ut supra*, la accionante plantea una vulneración de varios derechos. No obstante, sus cargos se centran en una misma base fáctica, esto es, que la Sala de la Corte Provincial inobservó el precedente de la sentencia 22-13-IN/20. La inobservancia de este precedente habría conllevado a que se responsabilice a la accionante por obligaciones que no le correspondían. En consecuencia, se abordarán los cargos a través del derecho a la seguridad jurídica.⁵ **¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente de la sentencia 22-13-IN/20?**
22. A continuación, los aspectos centrales del cargo restante del párrafo 9.5 *ut supra* se refieren a la actuación del funcionario administrativo del IESS. Dado que el cargo

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ CCE, sentencia 2966-21-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 12.

referido corresponde a un examen de mérito⁶ de conformidad con las sentencias 844-20-EP/24, 804-19-EP/24 y 2451-19-EP/24,⁷ *prima facie* no se analizará.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?

23. La Corte Constitucional ha establecido que, sobre la base del criterio rector de la motivación,⁸ el artículo 76.7.l) de la Constitución⁹ contiene una regla sobre la garantía de motivación: Si la motivación de un acto de autoridad pública contiene una argumentación jurídica carente de fundamentación normativa o de fundamentación fáctica suficientes (supuesto de hecho), entonces esa decisión es nula (consecuencia jurídica).¹⁰

24. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las juezas y jueces enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, y realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.¹¹ Esta estructura mínimamente completa constituye el criterio rector a la luz del cual deben examinarse los cargos relacionados con la alegada vulneración de la garantía de motivación.

⁶ En principio, estas alegaciones no pueden examinarse en función del objeto de la garantía en cuestión, sin perjuicio del control de mérito que procedería, excepcionalmente y de oficio. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

⁷ CCE, sentencias 844-20-EP/24, 04 de julio de 2024, párr. 22; 804-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33; y, 2451-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 19.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57: “Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.l) de la Constitución, pues este prescribe que ‘[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho’. Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los ‘elementos argumentativos mínimos’ que componen la ‘estructura mínima’ de una argumentación jurídica”.

⁹ Constitución. Artículo 76.- “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

¹⁰ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 18.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 a 61. Adicionalmente, con respecto al estándar reforzado de la garantía de motivación en casos de garantías jurisdiccionales, ver: CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103; y CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

25. Ahora bien, en la sentencia impugnada se enuncian varias normas como los artículos 86.3, inciso segundo, 88, 76.7 letras a), l) y m), 66.14, 66.26 y 82 de la Constitución, 8.8 y 24 de la LOGJCC y 208.1 del COFJ. A su vez, los artículos 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y normas relacionadas con los hechos de origen: Código Civil, Ley de Seguridad Social y CPC.

26. Asimismo, la sentencia impugnada se refiere a los hechos como “Elementos fácticos”. En aquella sección, la Sala de la Corte Provincial menciona los aspectos principales del proceso coactivo 21037028.

27. La sentencia impugnada describe las alegaciones de la accionante en relación con la posible vulneración de sus derechos, resume lo decidido de la sentencia de primera instancia y desarrolla su análisis propio. La Sala de la Corte Provincial aborda el contenido del derecho a la seguridad jurídica y ante su posible vulneración indica que:

el juez de coactivas del IESS aplicó normativa previa, clara y pública sobre la coactiva, específicamente, para sustanciar el proceso coactivo No. 21037028, motivo de la acción de protección. Por tanto, no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la CRE.

28. En relación con la garantía de motivación, la Sala de la Corte Provincial se refiere a su contenido e indica que:

[...] en el proceso coactivo No. 21037028, el accionado ha aplicado normas de la LSS y CPC, explicando brevemente por qué lo hace para tomar la decisión de emitir medidas cautelares, lo que evita que sea arbitraria; en cuanto a la procedencia o sobre la aplicación de determinadas normas infraconstitucionales, no corresponde dilucidar al Juez Constitucional. En consecuencia, el juez de coactivas no vulneró el debido proceso en la garantía de básica de la motivación prevista en el artículo 76.7.1) normas de la CRE.

29. Por su parte, en cuanto al derecho a la propiedad, la Sala de la Corte Provincial cita su contenido y menciona que:

El Juez de origen después de confirmar que la propiedad está garantizada constitucionalmente en todas sus formas, considera que la accionante no ha demostrado la forma en que se ha violentado ese derecho. La accionante no determina por qué el juez de coactivas vulneró su derecho a la propiedad, considerado un derecho total o pleno, ya que no explica cómo se han visto afectadas sus facultades como titular de dicho derecho al uso, a percibir frutos, a disponer, a estar en posesión o a defenderlo. Por tanto, la legitimada pasiva no ha vulnerado el derecho a la propiedad previsto en el artículo 66.26 de la CRE.

30. En relación con el derecho a la defensa, la sentencia impugnada contiene consideraciones sobre el contenido del mismo y menciona que “en el proceso sub

examine, es evidente que al no haber sido la accionante notificada con el auto resolutivo de 24 de mayo de 2011, no pudo ejercer su derecho a la defensa, el que se ha vulnerado”.

- 31.** En relación con el derecho a la movilidad, la Sala de la Corte Provincial hace referencia al proceso coactivo seguido en contra de la accionante. La decisión impugnada indica que la cancelación de la compañía Ancholag S.A. no justificaría, según el criterio del IESS, la eliminación de la obligación patronal. Además, señala que, con base en los artículos 941 y siguientes del Código de Procedimiento Civil y 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, se dictó un auto de pago. Añade que, conforme a lo dispuesto en los artículos 75 y 287 de la Ley de Seguridad Social, el IESS extendió la responsabilidad a la accionante “con el fin de proteger los derechos laborales de los empleados de la citada compañía”. Del mismo modo, precisa que las medidas cautelares se emitieron conforme a la normativa vigente en aquella época y de manera debidamente motivada. Finalmente, la sentencia impugnada concluye manifestando que:

más allá de ordenar medidas cautelares, como la prohibición de salida del país, lo relevante es la falta de notificación o citación de la accionante con esa providencia y en general con el proceso coactivo, lo que vulneró el derecho a la defensa de la accionante. En definitiva, el accionado no vulneró el derecho a la movilidad previsto en el artículo 22.3 la Convención ADH y artículo 66.14 de la Constitución.

- 32.** Finalmente, la Sala de la Corte Provincial también indica que:

De la revisión de la sentencia en su integridad y la parte resolutive en particular (considerando noveno), se acepta parcialmente la acción de protección, declarando vulnerado el derecho a la defensa de la accionante, retrotrae el proceso de coactiva No. 21037028 al estado en que se generó la vulneración del derecho constitucional a la defensa, hasta la posterior emisión del auto de 24 de mayo del 2011, referente a la vinculación únicamente de la señora MARÍA INÉS DUEÑAS MORENO, a quien se debe citar y/o notificar, para que ejerza el derecho a la defensa; decisión que se sujeta al artículo 18 de LOGJCC, al disponer que la reparación integral procurará que se restablezca a la situación anterior a la violación; la legitimada activa antes de que se vulnera el derecho a la defensa, no registraba medida cautelar alguna en su contra (ejemplo: prohibición de enajenar bienes, prohibición de salir del país, etc.), las que quedaron sin efecto. En lo demás, de acuerdo al examen de la sentencia impugnada y a la motivación precedente, se establece que no se vulneró los derechos a la motivación, a la propiedad, a la movilidad o circulación y a la seguridad jurídica. Por tanto, no ha lugar la alegación de la accionante.

- 33.** Con los antecedentes expuestos, la Sala de la Corte Provincial decidió confirmar la sentencia de primera instancia y rechazar el recurso de apelación.
- 34.** De la revisión de la sentencia impugnada, conforme el análisis que precede, esta Corte encuentra que la Sala accionada cumplió con los parámetros mínimos que exige la

garantía de motivación respecto de garantías jurisdiccionales. Es decir, la Sala de la Corte Provincial enunció las normas jurídicas aplicadas, explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos dado como probados en el caso y realizó un análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados como vulnerados por la accionante.

35. En conclusión, la sentencia de la Sala de la Corte Provincial cumple con los requisitos mínimos establecidos en la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la Constitución y no vulnera la garantía de motivación.

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

36. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra previsto en el artículo 82 de la Constitución e implica respetar la norma constitucional; se fundamenta en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

37. Este derecho contiene, entre sus elementos, la confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, en aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.¹²

38. Cuando este Organismo interpreta una norma y determina condiciones para su constitucionalidad, dichas condiciones se incorporan al ordenamiento jurídico y deben ser aplicadas obligatoriamente por las autoridades judiciales como parte de la disposición normativa.¹³ Por tanto, si una autoridad inobserva el precedente, se configura una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica, por alejarse arbitrariamente de las disposiciones de este Organismo.¹⁴

39. La sentencia 22-13-IN/20, emitida el 9 de junio de 2020 y publicada en el Registro Oficial el 21 de agosto de 2020 (esto es, previo a la sentencia de la Sala de la Corte Provincial de 24 de septiembre de 2021), 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

¹² CCE, sentencia 2707-17-EP/23, 05 de julio de 2023, párr. 39.

¹³ CCE, sentencia 2966-21-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 14.

¹⁴ *Ibíd.*

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

- 40.** A partir del precedente contenido en la sentencia 22-13-IN/20, la imposición de medidas contra terceros distintos de la persona jurídica coactivada debe estar 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.¹⁵
- 41.** En lo pertinente para el problema jurídico planteado, la sentencia impugnada, hace referencia a que la cancelación de la compañía Ancholag S.A. no justificaría, de acuerdo al IESS, la eliminación de la obligación patronal. Además, menciona que, con base en los artículos 941 y siguientes del CPC y 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, se dictó un auto de pago. Agrega que, de acuerdo al IESS, se amplió la responsabilidad solidaria en contra de la accionante de conformidad con los artículos 75 y 287 de la Ley de Seguridad Social “con el fin de proteger los derechos laborales de los empleados de la citada compañía”.

¹⁵ CCE, sentencias 2966-21-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 16 y 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 48.

42. En función de ello, se advierte que la Sala de la Corte Provincial omitió la consideración de la sentencia 22-13-IN/20 de la Corte Constitucional. En su lugar, basó su análisis en el hecho de que el IESS buscaba proteger derechos laborales, lo que justificaría ampliar la responsabilidad solidaria en contra de la accionante, independientemente de la existencia o no de una declaración jurisdiccional de abuso de la personalidad jurídica.
43. Este razonamiento resulta contrario al precedente de la sentencia 22-13-IN/20 realizada por esta Corte. Como se indicó, la referida sentencia determinó que el elemento fundamental para responsabilizar a un tercero por las obligaciones de una persona jurídica es una decisión jurisdiccional previa que declare el abuso de la personalidad jurídica. Por tanto, se verifica una inobservancia del precedente de la Corte Constitucional.
44. Los jueces de la Sala Provincial tenían el deber de observar la sentencia 22-13-IN/20 porque, en su decisión, la Corte aclaró que constitucionalidad condicionada de esta disposición “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”.¹⁶
45. Al existir una inobservancia del precedente emitido por esta Corte en la sentencia 22-13-IN/20, se concluye que la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.
46. Toda vez que se determinó que la decisión judicial impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica y considerando que la presente causa tiene origen en una garantía jurisdiccional constitucional, a continuación, la Corte decide, de oficio, verificar si se cumplen los presupuestos excepcionales para realizar un examen de mérito.

6. Presupuestos para el control de mérito

47. La Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución, lo que en

¹⁶ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párrs. 88-90.

ocasiones excepcionales requiere que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional.

48. Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte se refiere a un control de mérito que se realiza de oficio, de forma excepcional y requiere de la verificación de los siguientes presupuestos determinados en sentencia 176-14-EP/19:

48.1. Que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio;

48.2. Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior;

48.3. Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y,

48.4. Que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

49. En el caso en cuestión se verifica el cumplimiento de los presupuestos referidos:

49.1. Se cumple el **primer** presupuesto porque esta Corte determinó que, en la sentencia impugnada, la judicatura accionada vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

49.2. En cuanto al **segundo** requisito, se verifica su cumplimiento pues *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario podrían constituir una vulneración de derechos que no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales inferiores. El caso, en consideración a lo alegado en la demanda, en la audiencia tanto ante la Unidad Judicial como ante esta Corte y por las alegaciones de las partes, se refiere a la posible limitación del derecho a la libertad de tránsito por parte de una autoridad administrativa sin competencias judiciales.

49.3. Respecto al **tercer** presupuesto, se constata que el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión, lo cual puede ser verificado en la ficha de la causa de selección asociada al caso 3057-21-JP en el sistema automatizado de la Corte Constitucional.

49.4. En cuanto al **cuarto** presupuesto, esta Corte considera que existe gravedad. La gravedad de un caso puede determinarse, entre otros elementos, “por la condición

del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte”.¹⁷

49.5. En el presente caso, la Corte encuentra gravedad debido a que en el caso en cuestión una autoridad administrativa presuntamente habría ordenado la prohibición de salida del país lo cual tendría incidencia directa en el derecho a la libertad de tránsito de la parte accionante. Así, la accionante incluso afirma que no puede regresar a Ecuador por varios años debido a la actuación del IESS. A su vez, en la audiencia celebrada ante esta Corte, el IESS sostuvo que un juicio de excepciones a la coactiva no prosperaría porque habría prescrito. En consecuencia, para la propia entidad accionada, el IESS, no existe otra vía para poder analizar la prohibición de salida del país.

50. Una vez que se ha determinado que se cumplen los presupuestos referidos, esta Corte procederá a analizar el mérito del caso.

7. Acción de protección de origen

7.1. Argumentos de los sujetos procesales

7.1.1. Fundamentos de la accionante

51. La accionante impugnó su vinculación al proceso coactivo **21037028** iniciado por el IESS en relación con obligaciones patronales pendientes de Ancholag S.A. En particular atacó los autos de pago de 24 de mayo de 2011 y de 20 de marzo de 2017 en los cuales se amplió el proceso coactivo y se emitieron medidas cautelares en su contra. Afirma que se emitieron una serie de medidas hasta por USD 40.000 en contra de los accionistas vinculados, entre ellos, la accionante, como: retención de cuentas bancarias, prohibición de enajenar vehículos, prohibición de salida de país y prohibición de enajenar acciones societarias.

52. La accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en las garantías de motivación y defensa, a la movilidad, a la propiedad y a la seguridad jurídica. Así señala que:

52.1. No fue vinculada adecuadamente al proceso coactivo pues no se le habría notificado al residir fuera del país por más de quince años.

¹⁷ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 57.

52.2.No se habrían motivado adecuadamente los autos de pago impugnados. Afirma que estos se habrían limitado a enumerar los artículos 75 de la Ley de Seguridad Social, 912, 421, 422, 423, 424, 428 y 290 del CPC y 92 de la Ley de Compañías vigente a la época, pero, a su parecer, no eran adecuados porque no se habrían iniciado previamente otras acciones para vincular a los accionistas. En ese sentido, la accionante alega que las normas no eran las correctas y que si el IESS hubiese realizado un trabajo adecuado pudo haber concurrido oportunamente al proceso de liquidación de la compañía para reclamar la deuda como un pasivo prioritario.

52.3.La accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica pues estima que un funcionario administrativo emite medidas cautelares sin ninguna norma que lo ampare. La accionante señala que se debía solicitar el levantamiento del velo societario de la compañía ante un juez civil de conformidad con el artículo 412-A del derogado CPC aplicable a la fecha del primer auto de pago y del artículo 17-A y 17-B de la Ley de Compañías vigente. Aquello ya habría sido reconocido en las acciones de protección 17371-2019-00636, planteada por otra de las accionistas de Ancholag, y 09201-2015-0121, presentada por Pedro Isaías Bucaram, en contra de las medidas cautelares ordenadas por el “juez de coactivas”. En esta última además se habría indicado que la vinculación de accionistas no puede realizarse con la sola aplicación de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, sino que se debe iniciar un proceso para demostrar que los accionistas usaron la compañía para defraudar.

52.4.La accionante alega que se vulnera el derecho a la propiedad porque el funcionario de coactivas considera que puede cobrar deudas a personas no obligadas a su pago y por ello, afirma, no puede invertir ni ahorrar en Ecuador.

52.5.Con respecto al derecho a la libertad de tránsito, la accionante señala que la prohibición de salir del país sólo puede ser ordenada por juez competente. Afirma que los autos de pago emitidos violaron el derecho a la movilidad al no justificar debidamente la razón por la que se imponía la prohibición de salida del país. Indica que han transcurrido 10 años desde que el “juez de coactivas” del IESS ordenó la medida, lo cual le ha causado un grave daño en el núcleo de su familia, pues no puede ver a sus padres de 86 y 78 años, quienes viven solos en Ecuador. Si bien reside fuera del país, señala que no puede ejercer su derecho a la libre movilidad en el país por temor a que no pueda salir de retorno a su hogar en Estados Unidos.

53. Con base en lo anterior, solicita que se declare la vulneración de sus derechos y se dejen sin efecto los autos de 24 de mayo de 2011 y 20 de marzo de 2017 expedidos por el “juez de coactivas” del IESS.

7.1.2. Fundamentos del IESS

54. El IESS alega que la inactividad de la compañía y su inscripción de cancelación no son justificación para que no se honre su obligación producto de una relación laboral con los trabajadores. Por ello, señala que el “juez de coactivas” avocó conocimiento de la causa derivada de la orden de cobro 21037028 el 11 de junio de 2007 dando inicio al proceso coactivo en contra de la compañía.
55. El IESS sostiene que citó a la compañía a través de su representante legal y que ejerció la jurisdicción coactiva de acuerdo con los artículos 941 y siguientes del CPC con el objetivo de hacer efectivo el pago de lo que se adeuda. Agrega que todos los accionistas conocían sus obligaciones pues existía la extinción de la persona jurídica.
56. Afirma que con base en los artículos 75 y 287 de la Ley de Seguridad Social se amplió el proceso coactivo en contra de la accionante. Añade que, al ejercer la jurisdicción coactiva solidariamente en contra de los accionistas de la compañía, no tiene la obligación de levantar el velo societario o división patrimonial de la que gozan las personas jurídicas. Afirma que no se trata de acreencias pendientes de índole tributaria, sino que lo que persigue el IESS es el cumplimiento de los derechos laborales.
57. Por ello señala que la actuación del “juez de coactivas” se encuentra establecida en normas preexistentes, claras, públicas y de aplicación vigente a la fecha, en consecuencia, las medidas preventivas fueron debidamente fundamentadas.

7.2. Hechos probados

58. La determinación de los hechos probados en garantías jurisdiccionales se realiza con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de las garantías, subsidiariamente se aplica el COGEP y el COFJ.¹⁸
59. Los siguientes son hechos pertinentes y no controvertidos por las partes, es decir, no han sido contradichos ni por la accionante ni por el IESS:

¹⁸ CCE, sentencias 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 67; 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43; 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94; y, 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 74-76. *Ibid.*, párr. 70 y ss.

- 59.1.** La compañía Ancholag fue constituida el 22 de enero de 1971 para la explotación agrícola, ganadera y forestal. Mediante resolución 04.Q.IJ.1575 de 15 de abril de 2004, la Superintendencia de Compañías declaró la disolución por inactividad de la empresa, y dispuso su liquidación.
- 59.2.** Mediante resolución 05.Q.IJ.3934 de 23 de septiembre de 2005, la Superintendencia de Compañías declaró la cancelación de la compañía. El 7 de febrero de 2017, se inscribió dicha cancelación en el Registro de la Propiedad y Mercantil de Cayambe.
- 59.3.** La señora María Inés Dueñas Moreno fue accionista de la mencionada compañía hasta su disolución y cancelación. La accionante no fue mandataria ni representante de la compañía Ancholag.
- 59.4.** Ante la disolución y cancelación de la compañía Ancholag, el IESS no concurrió oportunamente al proceso de liquidación de la compañía para que se incluya su deuda como un pasivo prioritario.
- 59.5.** El 11 de junio de 2007, Oliver Arellano Rosales, en calidad director provincial de Pichincha y asumiendo la competencia de “juez de coactivas” del “IESS-Pichincha”, da inicio al “juicio de coactiva” por la orden de cobro 21037028. El proceso se inició en contra de Ancholag. El auto se fundamentó en los artículos 38 literal a) y 288 de la Ley de Seguridad Social.¹⁹
- 59.6.** El 24 de mayo de 2011, Edmundo Navas Castro, “juez de coactivas” de la Dirección Provincial de Pichincha, emitió el auto de pago en el cual amplió el proceso coactivo en contra de, entre otros, la accionante debido a obligaciones patronales pendientes por ajuste de aportes de 2004. El auto se fundamentó en los artículos 75 de la Ley de Seguridad Social y 912 del CPC y ordenó en contra de los coactivados:²⁰
- 59.6.1.** Retención de cuentas, valores e inversiones por USD 25.200.
- 59.6.2.** Prohibición de enajenar vehículos.
- 59.6.3.** Prohibición de salida del país “conforme lo estipulado en el artículo 912” del CPC.

¹⁹ A fs. 75 del expediente de la Unidad Judicial.

²⁰ A fs. 28 del expediente de la Unidad Judicial.

59.6.4. El auto ordenó la prohibición de enajenar acciones, bloqueo y retención de utilidades en varias compañías como Hotel Colón Internacional C.A., Holcim Ecuador S.A., Corporación Favorita C.A., etc.²¹

59.7. El 16 de noviembre de 2016, Carlos López Zambrano, en calidad de “juez de coactiva”, con base en los artículos 38 literal a), 75, 288 y 290 de la Ley de Seguridad Social, así como 421, 422, 423, 424 y 428 del CPC ordenó extender la responsabilidad de las obligaciones patronales insolutas solidariamente en contra de Guillermo Felipe Dueñas Iturralde, Juan Pablo Dueñas Moreno, Luis Alfonso Izurieta Iturralde, Joe Paúl Ocaña Merino y Gabriel Antonio Lucero Montenegro, en sus calidades de representantes legales de Ancholag.²²

59.8. El 20 de marzo de 2017, Carlos Esteban López Zambrano, “juez de coactivas” de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS, emitió un auto de pago con medidas cautelares, entre otros, en contra de la accionante, por el valor de USD 40.000. Además, ordenó la retención de fondos de cuentas, pólizas u otro tipo de inversión de las coactivadas; prohibición de enajenar vehículos de las coactivadas; y, prohibición de enajenar bienes inmuebles. El auto se fundamenta en los artículos 38 literal a), 75, 288 y 290 de la Ley de Seguridad Social; 421-424 y 428 del CPC.²³

7.3. Análisis de mérito del proceso originario

7.3.1. Planteamiento de los problemas jurídicos de mérito

60. Antes de analizar la presunta vulneración de derechos en el caso *in examine*, esta Corte considera necesario plantearse si procede la acción de protección, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia 1791-22-EP/25. Para ello, se 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?**

61. De responderse afirmativamente el problema jurídico anterior, esta Corte analizará la vulneración de derechos alegada.

²¹ A fs. 28 del expediente de la Unidad Judicial.

²² A fs. 253 del expediente de la Unidad Judicial. Entre el 24 de mayo de 2011 y 16 de diciembre de 2016 el IESS no determinó qué actuaciones realizó.

²³ A fs. 12 del expediente de la Unidad Judicial.

62. Con respecto a los cargos planteados sobre el derecho a la defensa, considerando que la señora Dueñas Moreno no fue debidamente notificada en el proceso coactivo, este Organismo observa que se refieren expresamente a temas de legalidad, pues se trata de una cuestión que bien puede ser resuelta en la vía judicial ordinaria. Por lo tanto, en el marco del mérito de la acción de protección, la Corte Constitucional no se pronunciará sobre la vulneración del derecho a la defensa por la presunta falta de notificación a la señora Dueñas Moreno con el proceso coactivo.
63. En los restantes argumentos, la accionante alega la vulneración de varios derechos. A pesar de ello, se advierte que centra su argumentación en la falta de competencia del IESS para vincularle al proceso coactivo y para dictar la prohibición de salida del país.
64. Esta Corte ha sostenido que las juezas y jueces constitucionales pueden responder a los argumentos de las partes analizando varios derechos en conjunto o reconduciendo los argumentos hacia otros derechos.²⁴ Considerando aquel criterio y lo analizado en la sección 5 *ut supra*, se 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?**

7.3.2. Resolución de los problemas jurídicos de mérito

7.3.2.1. ¿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?

65. La Corte Constitucional ha resuelto varios casos en los que, en el marco de una acción de protección, la autoridad judicial incurrió en (i) improcedencia desnaturalizante o en (ii) improcedencia manifiesta.²⁵
66. En la primera clase de casos —improcedencia desnaturalizante—:
- 66.1. La improcedencia no solo que es manifiesta, sino que es de tal magnitud que implica la desnaturalización de la acción. Es decir, se subvierte de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección. En casos de este tipo, la Corte ha establecido que dicha actuación conlleva consecuencias muy severas en el orden disciplinario, como la declaratoria de jurisdicción previa en

²⁴ CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 72.

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

contra de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados de parte.²⁶

- 66.2.** Entre los distintos tipos de desnaturalización, uno de los más comunes atañe a la improcedencia de la acción de protección debido a un evidente alejamiento del objeto de la garantía. Una desnaturalización por improcedencia de la acción de protección ocurre cuando existe un alejamiento del objeto de la garantía que implica un abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.²⁷
- 67.** Los casos de la segunda clase —improcedencia manifiesta—: 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.²⁸
- 68.** 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.²⁹
- 69.** En el caso en cuestión se impugnaron actos derivados de un proceso coactivo. En función de ello, esta Corte encuentra pertinente referirse a la naturaleza de este tipo de procesos.
- 70.** Las controversias derivadas del proceso de ejecución coactiva o de la emisión del título de crédito tienen su vía específica como es la vía ordinaria. Un proceso de coactiva en el cual se impugna, por ejemplo, cualquier situación derivada del trámite pueden discutirse en la jurisdicción ordinaria. Tal es así que, en su momento, los artículos 968 y 969 del CPC o, actualmente, el COGEP en sus artículos 315, 316 y 317 regulan el proceso de excepciones a la coactiva. A su vez, del inciso segundo del artículo 316 del COGEP se advierte que se podrían discutir ciertos actos derivados del proceso coactivo ante la jurisdicción contencioso administrativa. Asimismo, del inciso tercero de la misma norma, se reconoce la procedencia del recurso de casación.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ CCE, sentencias 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrs. 23 y 1788-24-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 49.

²⁸ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrs. 23.

²⁹ *Ibíd.*

71. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte encuentra que sí pueden existir situaciones excepcionales que adquieren relevancia constitucional en procesos de coactiva, cuando existe una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado de intensidad que afecte los derechos constitucionales, cuestiones que se deben analizar en cada caso concreto.
72. En este caso, esta Corte encuentra que existen cuestiones de relevancia constitucional que permiten señalar que la acción de protección sí es procedente. Así, en este caso es procedente por cuanto se trata de una posible afectación a la libertad de tránsito reconocida en el artículo 66.14 de la Constitución. Frente a aquel argumento no hay otra vía adecuada y eficaz.
73. En función del elemento antes referido, esta Corte encuentra que la acción de protección es la vía idónea y eficaz, sin que se pueda entender que se está analizando una controversia meramente ordinaria que tiene sus vías respectivas. Por lo tanto, se procede a analizar los problemas jurídicos sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales.

7.3.2.2. ¿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?

74. El artículo 66.14 de la Constitución reconoce el derecho a transitar libremente y señala expresamente que “[l]a prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente”. La Constitución advierte la importancia del control judicial como el único medio para la limitación y goce del derecho a la movilidad humana y a la libre circulación con la finalidad de eliminar la arbitrariedad.
75. Las medidas administrativas no pueden plantear restricciones y prácticas injustificadas que afecten al derecho a la libertad de tránsito, tanto a nacionales como extranjeros.
76. De conformidad con lo anterior, resulta relevante evidenciar que en el Ecuador cualquier limitación a la movilidad humana y libertad de circulación debe ser ordenada por un juez competente.
77. La jurisdicción es la función pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley.³⁰ Como determina la Constitución y el COFJ replica, la potestad jurisdiccional solo puede ser ejercida por las juezas y jueces

³⁰ CCE, sentencia 8-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 29.

nombrados de conformidad con sus preceptos. Por su parte, los sujetos u órganos explícitamente reconocidos en la Constitución que pueden administrar justicia, y cuya jurisdicción no proviene de la Función Judicial son la Corte Constitucional del Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral, los jueces y juezas de paz, los tribunales de conciliación y arbitraje, así como la justicia indígena, cada uno de ellos con sus propias particularidades.³¹

- 78.** En esa línea, un funcionario de coactiva del IESS no administra justicia de conformidad con los artículos 167 y 168 de la Constitución. El artículo 167 de la Constitución establece que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución. El artículo 168 de la Constitución prescribe los principios de la administración de justicia. Entre estos, se señala que, en virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. Quienes ejercen la denominada “jurisdicción coactiva” son funcionarios de la administración pública, empleados recaudadores que por lo mismo no ejercen jurisdicción.³²
- 79.** El funcionario ejecutor no puede ser considerado un juez, pues en el proceso coactivo no existe un juicio como tal, ya que solo intervienen dos partes: el deudor o sujeto coactivado y el funcionario que representa al acreedor. El funcionario ejecutor es únicamente un servidor de la administración pública, que no regula un proceso judicial y tampoco ostenta facultades jurisdiccionales de ninguna índole.³³
- 80.** En las sentencias 8-19-CN/22 y 60-11-CN/20 y acumulados, este Organismo reiteró que la potestad coactiva no constituye una facultad jurisdiccional, pues conforme al principio de unidad jurisdiccional, reconocido en la Constitución, solo los jueces, tribunales y cortes que forman parte de la Función Judicial pueden administrar justicia, así como los demás órganos a los cuales el constituyente explícitamente dotó de esta potestad.
- 81.** Si bien en ocasiones la propia legislación denomina como “juez” a este servidor público, aquello no comporta que efectivamente lo sea, pues sus funciones se encuentran previstas en la normativa infra constitucional. El análisis en el Derecho no debe efectuarse sobre la base de los nombres o denominaciones, sino respecto a los contenidos.³⁴

³¹ *Ibíd.*, párr. 31.

³² *Ibíd.*, párr. 32.2.

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*, párr. 32.6.

- 82.** La naturaleza de la acción coactiva es propia del principio de autotutela administrativa, en virtud del cual, la administración pública goza del privilegio de determinar por sí misma derechos y obligaciones, así como lograr su ejecución sin necesidad de acudir a sede judicial.
- 83.** El funcionario de coactivas o ejecutor del IESS, como se señaló en los párrafos precedentes, pertenece a la administración pública y sus atribuciones se encuentran reguladas por la legislación infraconstitucional. En esa línea, no dirime conflictos en calidad de tercero imparcial, sino que ejerce la acción coactiva cuya finalidad no se relaciona con obtener justicia, sino con el cobro de créditos del IESS en firme para asegurar la satisfacción de intereses generales relacionados con el principio de autotutela de la Administración.³⁵
- 84.** Ahora bien, como ha quedado establecido, la prohibición de salida del país únicamente puede ser dispuesta por un juez o una jueza competente para evitar el abuso de la autoridad, la arbitrariedad y garantizar imparcialidad. La facultad de restringir el derecho a la movilidad se encuentra atribuida únicamente a juezas y jueces.
- 85.** En el caso en cuestión, se dictó una medida de prohibición de salida del país por parte de un funcionario del IESS en el marco de un proceso coactivo administrativo. Si bien la medida se habría fundamentado en los artículos 38 literal a), 75, 288 y 290 de la Ley de Seguridad Social; 421-424, 428 y 912 del CPC, ninguno de aquellos le permitía dictar aquella medida en su calidad de funcionario administrativo. En particular el artículo 912 del CPC se refería a extranjeros y la accionante no lo es.
- 86.** Los artículos 38 literal a), 75, 288 y 290 de la Ley de Seguridad Social señalan, respectivamente:

Art. 38.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Son atribuciones y deberes del Director Provincial, en la circunscripción territorial a su cargo: a. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General [...].

Art. 75.- RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LOS EMPLEADOS PRIVADOS, MANDATARIOS Y REPRESENTANTES.- Iguales obligaciones y responsabilidades tienen los patronos privados y, solidariamente, sus mandatarios y representantes, tanto por la afiliación oportuna de sus trabajadores como por la remisión al IESS, dentro de los plazos señalados, de los aportes personales, patronales, fondos de reserva y los descuentos que se ordenaren. La responsabilidad solidaria de mandatarios y representantes se referirá

³⁵ CCE, sentencia 8-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 36.

a actos u omisiones producidas en el período de su mandato y subsistirá después de extinguido éste.

Art. 288.- TITULARES DE LA JURISDICCION COACTIVA.- La jurisdicción coactiva se ejercerá por medio del Director General o Provincial del Instituto, según el caso, quien expedirá las órdenes de cobro e iniciará, sin más trámite, los juicios de coactiva, de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

Art. 290.- MEDIDAS PREVENTIVAS.- En el auto de pago se decretará cualesquiera de las medidas preventivas previstas en el Código de Procedimiento Civil.

87. Los artículos 421-424, 428 y 912 del CPC mencionaban, respectivamente:

Art. 421.- Si el juez considerare ejecutivo el título así como la obligación correspondiente, ordenará que el deudor la cumpla o proponga excepciones en el término de tres días. Si el ejecutante acompaña a la demanda certificado del registrador de la propiedad en el que conste que el ejecutado tiene bienes raíces que no están embargados, el juez, al tiempo de dictar la providencia de que habla el inciso anterior, prohibirá que el ejecutado venda, hipoteque o constituya otro gravamen o celebre contrato que limiten el dominio o goce de los bienes que, determinados por el juez, alcancen para responder por el valor de la obligación demandada. La prohibición se notificará a los respectivos registradores de la propiedad, para los efectos legales. La citación al demandado se hará después de cumplirse lo ordenado en el inciso anterior.

Art. 422.- Podrá, asimismo, el ejecutante, en vez de la prohibición de enajenar, cuando no se trate de crédito hipotecario, solicitar la retención o el secuestro de bienes muebles, que aseguren la deuda, debiendo decretarse la una o el otro, al mismo tiempo que se dicte el auto de pago, siempre que se acompañe prueba de que tales bienes son de propiedad del deudor. Esta prueba, en caso de ser testimonial, puede practicarse sin citación de la parte contraria.

Art. 423.- Si la ejecución por cantidad de dinero, se funda en título hipotecario o en sentencia ejecutoriada, el embargo se ordenará en el auto de pago, a solicitud del ejecutante. En el primer caso, el embargo se hará en el inmueble hipotecado; y, en el segundo, en los bienes que designe el acreedor.

Art. 424.- El ejecutante podrá solicitar, en cualquier estado de la causa antes de sentencia de primer grado, las medidas precautorias que se señalan en los artículos anteriores.

Art. 428.- La retención se hará notificando a la persona en cuyo poder estén los bienes que se retengan, para que ésta, bajo su responsabilidad, no pueda entregarlos sin orden judicial. Se entenderá que la persona en cuyo poder se ordena la retención, queda responsable, si no reclama dentro de tres días. Si el tenedor de los bienes se excusa de retenerlos, los pondrá a disposición del juez, quien a su vez, ordenará que los reciba el depositario.

Art. 912.- El que tema que su deudor se ausente para eludir el cumplimiento de una obligación, puede solicitar que se le prohíba ausentarse, siempre que el acreedor justifique la existencia del crédito, que el deudor es extranjero y que no tiene bienes raíces.

88. De conformidad con los hechos probados del caso, a la accionante se le impuso por varios años la prohibición de salida del país por un funcionario que no ejerce funciones jurisdiccionales. Si bien el IESS habría actuado de esa forma con el objetivo de cobrar acreencias laborales, lo hizo sin competencia para dictar la medida. Y aun cuando pudo cobrar de forma más ágil los pasivos que la compañía Ancholag tenía, presentándose de manera oportuna al proceso de liquidación de la misma, decidió no hacerlo, sin que medie justificación de su parte al respecto. En atención a la actuación del IESS, la accionante no habría podido volver al Ecuador más de diez años. En consecuencia, dado que el funcionario administrativo del IESS dictó una medida de prohibición de salida del país, vulneró el derecho al libre tránsito.³⁶

8. Reparación integral

89. 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.

90. Con relación a la violación del derecho a la seguridad jurídica, corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada y, en 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.

91. 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 que ampliaron los efectos del proceso coactivo 21037028 a la accionante y archivar el mismo únicamente respecto de la accionante y toda actuación posterior derivada de dicho acto administrativo.

92. En consecuencia, se dispone el inmediato levantamiento de las medidas cautelares impuestas en contra de la hoy accionante. Además, se deja a salvo las acciones que el IESS crea tener, las cuales deberá ejercer en la vía correspondiente y respetando el proceso previsto para el efecto.

93. Finalmente, el IESS y el Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno, administración y disciplinario de la Función Judicial, deberán publicar la sentencia

³⁶ CCE, sentencia 502-20-EP/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 40.

en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el periodo de tres (3) meses consecutivos contados desde la notificación de esta decisión. 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.

9. 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 **3321-21-EP** y declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
- 2. Aceptar** la acción de protección declarar la vulneración del derecho al libre tránsito de la accionante por parte del IESS.
- 3. Como medidas de reparación se dispone:**
 - 3.1.** Dejar sin efecto la sentencia de 24 de septiembre de 2021 emitida por Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
 - 3.2.** Archivar el proceso coactivo 21037028 únicamente respecto de la accionante y toda actuación posterior derivada de dicho acto administrativo respecto de la accionante.
 - 3.3.** Disponer el inmediato levantamiento de las medidas cautelares impuestas en contra de la hoy accionante.
 - 3.4.** Dejar a salvo las acciones que el IESS crea tener, las cuales deberá ejercer en la vía correspondiente y respetando el proceso previsto para el efecto.
 - 3.5.** Ordenar que el IESS y el Consejo de la Judicatura publiquen la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el periodo de tres (3) meses consecutivos 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.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL