

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

CASO 3364-21-EP

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

SENTENCIA 3364-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la sentencia de apelación emitida en una acción de protección en la que se alegó la vulneración de derechos por la vinculación de la accionista de una compañía liquidada en el marco de un proceso coactivo iniciado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así como por la emisión de una medida cautelar de prohibición de salida del país. La Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica porque la Corte Provincial inobservó el precedente establecido en la sentencia 22-13-IN/20.

Adicionalmente, la Corte verifica los requisitos de procedencia del examen de mérito para llevar a cabo este análisis. En este ámbito, determina que la medida de prohibición de salida del país vulnera el derecho a la libertad de tránsito, pues fue dictada por un funcionario administrativo carente de competencia jurisdiccional, de acuerdo con lo ya establecido en la sentencia 8-19-CN/22 de la Corte Constitucional.

1. Tabla de contenido

1. Antecedentes procesales	2
1.1. El proceso de origen	2
1.2. Trámite ante la Corte Constitucional.....	3
2. Competencia	4
3. Argumentos de los sujetos procesales	4
3.1. Argumentos de la parte accionante	4
3.2. Argumentos de la jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito	6
3.3. Argumentos de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	6
4. Planteamiento de los problemas jurídicos	7
5. Resolución de los problemas jurídicos	9
5.1. ¿La sentencia de apelación cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?	9
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?	13
6. Procedencia del examen de mérito	15
7. Acción de protección de origen	16

7.1. Argumentos de los sujetos procesales	16
7.1.1. Fundamentos de la accionante	17
7.1.2. Fundamentos del IESS	20
7.2. Hechos probados	21
7.3. Planteamiento de los problemas jurídicos de mérito.....	22
7.4. Resolución de los problemas jurídicos	23
7.4.1. ¿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?	23
7.4.2. ¿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?	25
8. Reparación integral	27
9. Decisión.....	28

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso de origen

1. El 4 de marzo de 2021, María Inés Dueñas Moreno (“**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 que fue vinculada de forma arbitraria en el proceso coactivo número 21037029 a través de los autos de pago de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017, correspondiente a una deuda de la compañía Ancholag Alto S.A. Sociedad Civil en Predios Rústicos (“**Ancholag**”), posteriormente liquidada y cancelada, de la cual ella era accionista.¹ El proceso fue signado con el número 17957-2021-00038.
2. En sentencia de 16 de abril de 2021, la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección, por considerar su improcedencia. Resaltó que la acción presentada pretendía resolver asuntos de mera legalidad, por lo que se había desnaturalizado el

¹ La accionante señaló que el juicio de coactiva número 21037029 para el cobro de una deuda de USD 6.012,62 inició por negligencia de los funcionarios del IESS, que no intervinieron oportunamente en el proceso de liquidación de la compañía Ancholag para reclamar los créditos adeudados. Precisó que la obligación que se pretende cobrar no le es exigible toda vez que esta tuvo que haber sido cobrada por el IESS en el procedimiento administrativo de liquidación de la compañía. Como consecuencia de estos hechos, en la acción de protección, la accionante sostuvo que, en los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017, el funcionario de coactivas del IESS la vinculó al proceso coactivo y dispuso medidas cautelares, entre las que se encontraba la prohibición de salida de país, lo que ha impedido que ella pueda visitar a sus padres en Ecuador, pues está domiciliada en Estados Unidos de América. Asimismo, la accionante alegó que existió una vulneración de derechos toda vez que se la vinculó en el proceso coactivo sin que se haya efectuado el levantamiento del velo societario.

objeto y finalidad de la acción de protección. Respecto de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.

3. 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.
4. El 15 de noviembre de 2021, la accionante presentó acción extraordinaria de 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.²

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. En auto de 11 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y el exjuez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en calidad de ponente, admitió a trámite la presente causa.
6. Con fechas 25 de abril de 2022, 13 de mayo de 2022, 18 de enero de 2023, 24 de febrero de 2023, 13 de abril de 2023, 11 de diciembre de 2023, 23 de agosto de 2024 y 10 de enero de 2025, la accionante presentó escritos solicitando que se convoque a audiencia y se emita sentencia dentro de la presente causa.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza de la Corte Constitucional. Como resultado del resorteo de causas, de 18 de marzo de 2025, la sustanciación del presente caso le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
8. El 25 de abril de 2025 la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso conforme el orden cronológico de sustanciación de causas. En auto de 16 de junio de 2025, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública a realizarse el 23 de junio de 2025,³ tras advertir que, *prima facie*, podrían cumplirse los presupuestos excepcionales para que se conozca el mérito del proceso de origen.⁴

² Expediente judicial de segunda instancia 17957-2021-00038, fs. 36 a 59.

³ Inicialmente, en auto de 11 de junio de 2025, la jueza sustanciadora convocó a audiencia a realizarse el 16 de junio de 2025. Sin embargo, el 13 de junio de 2025, la parte actora presentó un pedido de diferimiento de la audiencia. En el mencionado auto de 11 de junio de 2025, la jueza sustanciadora también requirió a las partes que informen sobre el estado del proceso coactivo y si todavía continuaban vigentes las medidas cautelares impuestas en contra de esta.

⁴ De conformidad con la razón de audiencia constante en el SACC, la audiencia pública fue realizada el 23 de junio de 2025 con la comparecencia de la parte accionante, los legitimados activos de la acción

9. Con fechas 13, 18 y 25 de junio de 2025, la accionante y el IESS presentaron sus escritos en atención al requerimiento formulado por la jueza sustanciadora mediante auto de 11 de junio de 2025. Asimismo, el 25 de junio de 2025, Raúl Mariño, en calidad de exjuez de la Corte Provincial, presentó el informe requerido a título propio, y a nombre de Guadalupe Narváez, jueza de la Corte Provincial. Asimismo, Victoria Neacato, en calidad de jueza de la Unidad Judicial, presentó su informe.

2. Competencia

10. 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 numeral 2 literal d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante⁵

11. La accionante alega la vulneración de sus derechos a la libertad de tránsito, al debido proceso en sus garantías de defensa y motivación, y a la seguridad jurídica; reconocidos en los artículos 66, numeral 14; 76, numeral 7, literales a) y l); y, 82 de la Constitución.
12. Con respecto al derecho a la libertad de tránsito, la accionante se refiere al artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la disposición constitucional que lo reconoce, y enfatiza que esta establece que “la prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente”. En este sentido, señala que los autos de 11 de febrero de 2011 y de 20 de marzo de 2017, emitidos por el funcionario de coactiva, violaron este derecho por no justificar debidamente la razón de restricción de su libertad de movilidad, y por no estar emitidos por un funcionario competente, al no tener competencias jurisdiccionales.
13. Añade que este derecho también fue vulnerado cuando los jueces de la Corte Provincial concluyeron en su sentencia que la medida de prohibición de salida del país no configura vulneración de derechos alguna.

extraordinaria de protección, y el representante de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS, en calidad de entidad demandada de la acción de protección de origen.

⁵ En este acápite se resumen los argumentos de la demanda de acción extraordinaria de protección, así como de la audiencia celebrada el 23 de junio de 2025.

14. Para fundamentar el cargo relacionado con el derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que, si bien la sentencia de apelación se fundamenta en que la pretensión de la acción de protección es un control de legalidad, esto es falso “pues lo que [se ha] exigido es que respete [sic] los derechos constitucionales”.
15. Adicionalmente, la accionante agrega que existen sentencias de acciones de protección, dictadas en los procesos 17371-2019-00636, 09201-2015-0121 y 17957-2020-00254, en los que ya se ha discutido que, para disponer medidas cautelares en contra de los accionistas de una compañía, es indispensable iniciar un procedimiento previo, así como sobre el carácter excepcional de este tipo de medidas para los funcionarios de coactivas. Afirma que, su no consideración por parte de la Corte Provincial vulnera también el derecho a la seguridad jurídica.
16. Asimismo, expresa que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica toda vez que la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada de varios artículos de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales (“**LODDL**”), 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. Al respecto, señala que “[n]o existe seguridad jurídica cuando un funcionario administrativo ejecutor -equivocadamente llamado juez de coactiva- [me] involucra en un proceso coactivo, sin dar explicación alguna para hacerlo”.
17. En cuanto al derecho a la defensa, la accionante sostiene que este fue vulnerado ya que ni la jueza de la Unidad Judicial, ni los jueces de la Corte Provincial observaron que no fue notificada con el auto de pago en el marco del proceso coactivo, lo que le impidió presentar argumentos a su favor y defenderse.
18. Sobre la garantía de motivación, la accionante menciona que la sentencia de apelación no realiza ningún análisis fáctico ni jurídico del caso concreto, limitándose a concluir que se trataba de un asunto de mera legalidad. Indica que la sentencia debía pronunciarse sobre la alegación de vulneración del derecho a la libertad de tránsito en torno a la imposición de la medida de prohibición de salida del país emitida por una autoridad administrativa sin facultad para hacerlo.
19. Como pretensión, la accionante solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección, declare la vulneración de derechos, se ordene la reparación integral, se la desvincule del proceso de ejecución, y se deje sin efecto la medida de prohibición de salida del país.

3.2. Argumentos de la jueza de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito⁶

20. El 6 de mayo de 2025, el secretario de la Unidad Judicial informó que la jueza de primer nivel, Victoria Neacato, se encontraba en licencia por vacaciones. Posteriormente, con fecha 15 de mayo de 2025, la jueza remitió el informe requerido, detallando -en lo principal- las actuaciones procesales realizadas, y citó la parte resolutive de las sentencias de primera y segunda instancia.
21. Adicionalmente, en su escrito de 25 de junio de 2025, la jueza de la Unidad Judicial señaló que la actuación del funcionario de coactiva “estuvo enmarcada en una norma vigente al momento [de los hechos]”, de modo que “no se evidenció una actuación que implica abuso de poder, falta de competencia, ni falta de motivación por parte del IESS [...]”. Por estas razones, solicitó que se declare “la improcedencia de la acción extraordinaria de protección”.

3.3. Argumentos de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha⁷

22. Mediante escrito de 6 de mayo de 2025, las juezas Guadalupe Narváez Villamarín, Cenia Vera Cevallos y el juez Antonio Pachacama Ontaneada presentaron su informe de descargo. En lo principal, establecieron que: (i) la sentencia de apelación cuenta con una motivación conforme lo exige la Corte Constitucional; (ii) los fundamentos de la demanda de la acción extraordinaria de protección cuestionan la correcta motivación de la sentencia impugnada, lo que escapa del ámbito de tutela de esta acción; y (iii) los fundamentos y pretensión de la acción de protección de origen son improcedentes, toda vez que “las actuaciones del Juez de Coactivas del [IESS] pueden ser alegadas por la vía judicial ordinaria”.
23. El 25 de junio de 2025, Raúl Mariño y Guadalupe Narváez, en calidad de exjuez y jueza de la Corte Provincial, remitieron un informe a la jueza sustanciadora informando que el funcionario de coactiva del IESS ha actuado de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico. En general, señalaron que “si bien el juez de coactivas no es un juez de la Función Judicial, sin embargo, se encontraba investido de jurisdicción coactiva y con facultades legales para ordenar medidas cautelares, como es la prohibición de salida del país”.

⁶ En este acápite se resumen los argumentos de la demanda de acción extraordinaria de protección, así como de la audiencia celebrada el 23 de junio de 2025.

⁷ En este acápite se resumen los argumentos de la demanda de acción extraordinaria de protección, así como de la audiencia celebrada el 23 de junio de 2025.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

24. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, 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 de derechos constitucionales.⁸
25. Con respecto a la sentencia de primera instancia de 16 de abril de 2021, en el párrafo 17, la accionante plantea como cargo que la jueza de la Unidad Judicial vulneró su derecho a la defensa, pues no analizó que no fue notificada con los autos de pago en el marco del proceso coactivo, lo que le impidió presentar argumentos a su favor y defenderse. Toda vez que el cargo se refiere a un argumento que no habría sido analizado en la sentencia de primera instancia, en virtud del principio *iura novit curia*,⁹ esta Corte lo reconduce hacia la garantía de motivación, y se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de primera instancia incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes porque no se pronunció sobre el cargo relativo a su falta de notificación con los autos de pago en el proceso coactivo?**
26. El párrafo 18 *ut supra* plantea como cargo la presunta vulneración del derecho al debido proceso en su garantía de motivación por cuanto la sentencia de apelación no realizó “ningún análisis fáctico ni jurídico del caso concreto”, sino que se limitó a señalar que se trataba de un tema de mera legalidad, sin haber analizado la vulneración de los derechos alegados nuevamente por medio del recurso de apelación. Por lo tanto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de apelación cumple con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales?**
27. Por su parte, en el cargo resumido en el párrafo 14 *ut supra*, la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica toda vez que la sentencia de apelación concluyó que la pretensión de la acción de protección de origen es realizar un control de legalidad, pese a que esta se fundamentó en las posibles vulneraciones de derechos constitucionales en el marco de un proceso coactivo ante el IESS. La Corte Constitucional considera que el cargo en cuestión se refiere a una mera inconformidad, por lo que se lo descarta.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ LOGJCC. Artículo 4, numeral 13.

28. En el párrafo 16, la accionante se refiere a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto la Corte Provincial inobservó el precedente de la sentencia 22-13-IN/20, lo cual habría implicado permitir su involucramiento en un proceso coactivo respecto de una empresa de la cual fue accionista. Por lo tanto, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente de la sentencia 22-13-IN/20?**
29. Sobre los cargos presentados en los párrafos 12, 13 y 15 *ut supra*, este Organismo verifica que se trata de pretensiones que no están relacionadas con la naturaleza de la acción extraordinaria de protección. Los cargos detallados se refieren a posibles vulneraciones de derechos que fueron alegadas en la acción de protección de origen, tales como: (i) el derecho a la libertad de tránsito frente a la imposición de la medida de prohibición de salida del país (párrafos 12 y 13); y (ii) la posibilidad de emitir medidas cautelares en procesos coactivos en contra de los accionistas de una compañía (párrafo 15).
30. Este Organismo recuerda que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, solo se puede pronunciar respecto de las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen directamente de la decisión judicial impugnada, sin valorar el fondo de la controversia. Únicamente de forma excepcional y de oficio la Corte Constitucional podría conocer el mérito de un proceso judicial de origen,¹⁰ cuando se verifiquen presupuestos concretos. En atención al presente caso, cabe precisar que en ocasiones anteriores, la Corte ya ha mencionado que el cuestionar la competencia de una entidad para dictar medidas cautelares de prohibición de salida del país en el proceso de origen, no puede ser objeto de pronunciamiento en una acción extraordinaria de protección.¹¹ Por lo tanto, en caso de que se cumplan los presupuestos para que la Corte realice un control de mérito, este Organismo procederá a analizar los cargos relacionados con la acción de protección de origen.
31. Finalmente, para el análisis de los problemas jurídicos formulados, la Corte Constitucional analizará, en primer lugar, los cargos relacionados con la sentencia de apelación. De esta forma, únicamente en caso de verificar que la sentencia de apelación no ha subsanado las alegaciones formuladas respecto de la de primera instancia (párrafos 17 y 25), la Corte analizará los cargos respecto de esta sentencia.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹¹ CCE, sentencias 2451-19-EP/24, 11 de enero de 2024; 804-19-EP/24, 21 de febrero de 2024; y 844-20-EP/24 de 4 de julio de 2024.

5. Resolución de los problemas jurídicos

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

32. La Corte Constitucional ha establecido que, sobre la base del criterio rector de la motivación,¹² el artículo 76.7.1) de la Constitución¹³ 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*).¹⁴
33. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las juezas y jueces (i) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, y (iii) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.¹⁵ 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.
34. Para analizar la suficiencia motivacional en la sentencia de apelación de 13 de octubre de 2021, corresponde considerar los cargos formulados por la accionante en la acción de protección de origen junto con los derechos alegados como vulnerados. Así, se verifica que la accionante alegó la vulneración de los derechos al debido proceso en sus

¹² 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 76.7.1 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”.

¹³ 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”.

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

¹⁵ 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.

garantías de defensa y motivación, a la libertad de circulación y movilidad, y a la seguridad jurídica.¹⁶

- 35.** De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la Corte Provincial se refiere a los antecedentes del caso particular (sección 1), su competencia (sección 2), y la naturaleza normativa y doctrinaria de la acción de protección (sección 3). Posteriormente, en la sección 4, se refiere al caso concreto y se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 expedidos por el juez de coactivas del IESS vulneraron derechos de la accionante, en la época que fueron emitidos?
- 36.** De esta forma, en la sección 4.2.1, la Corte Provincial analiza las alegaciones de la demanda de acción de protección respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y precisa que la actuación del funcionario de coactiva se remite a lo determinado en los artículos 75¹⁷ y 290 de la Ley de Seguridad Social (“LSS”).¹⁸ Añade que la parte accionante pretende que se discuta la legalidad de la aplicación de tales normas, así como sobre su constitucionalidad; de modo que pretende que se efectúe un control de legalidad de lo actuado por el funcionario de coactiva del IESS.
- 37.** Más adelante, la Corte Provincial se remite a los artículos 287 y 288 de la LSS, que se refieren a la facultad de jurisdicción coactiva del IESS, así como al artículo 942 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”),¹⁹ que “otorgó la calidad de jueces de coactivas, por lo que no cabe discutir sobre la calidad que ostentaban los jueces de coactivas, a la época de las actuaciones referidas [...]”. En particular, con respecto a la

¹⁶ Expediente judicial de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, fjs. 1-19.

¹⁷ Artículo 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 a actos u omisiones producidas en el período de su mandato y subsistirá después de extinguido éste. Ley de Seguridad Social. Registro Oficial Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001.

¹⁸ Artículo 290.- Medidas preventivas.- En el auto de pago se decretará cualesquiera de las medidas preventivas previstas en el Código de Procedimiento Civil. Ley de Seguridad Social. Registro Oficial Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001.

¹⁹ Artículo 942.- (Reformado por la tercera disposición para el cobro eficiente de las acreencias del Estado, del Decreto Ley s/n, R.O. 583-S, 24-XI-2011).- El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior. Tal ejercicio está sujeto a las prescripciones de esta Sección, y, en su falta, a las reglas generales de este Código, a las de la ley orgánica de cada institución, y a los estatutos y reglamentos de la misma, en el orden indicado y siempre que no haya contradicción con las leyes, en cuyo caso prevalecerán éstas. Respecto del [IESS] se aplicará lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social. Los servidores o servidoras recaudadores mencionados en este artículo tendrán la calidad de Jueces Especiales, denominándose los Jueces de Coactiva. Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de julio de 2005.

alegación sobre la extensión del proceso coactivo sin un procedimiento previo a la señora María Inés Dueñas Moreno, en calidad de accionista de Ancholag, la sentencia de apelación señala que el funcionario de coactiva se remitió a los artículos 75 y 290 de la LSS. Por tanto, concluye que no existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues la actuación del funcionario de coactiva se ajustó a la LSS y al CPC.

38. De lo anterior, se observa que los jueces de la Corte Provincial enunciaron varios artículos de la LSS y del CPC como las normas en que se funda la decisión; explicaron la pertinencia de su aplicación para justificar la competencia del juez coactivo, así como de la extensión del proceso coactivo a los accionistas de la compañía; y, frente a lo expuesto, concluyeron que no existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, se verifica que la sentencia de apelación examina el cargo sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica a la luz del criterio rector de la motivación (párrafo 33).
39. Sobre el cargo de la garantía de motivación, en la sección 4.2.2. la sentencia de apelación revisa los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 y considera que estos cumplen con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, argumentando que fueron fundamentados conforme a la normativa vigente a la época de su emisión. Específicamente, con respecto a la extensión del procedimiento coactivo a la señora Dueñas Moreno, la Corte Provincial determina que el funcionario de coactiva se refirió a un oficio remitido por la Superintendencia de Compañías que certifica su calidad de accionista y al artículo 75 de la LSS. Finalmente, se refiere a la alegación de la accionante respecto a que tuvo que iniciarse una acción de levantamiento del velo societario, conforme los artículos 17A y 17B de la Ley de Compañías (“LC”), de forma previa a la vinculación de María Inés Dueñas Moreno al proceso coactivo; sin embargo, precisa que esta discusión no le compete a la justicia constitucional, y que la accionante debe acudir a la justicia ordinaria para el efecto.
40. De esta forma, se evidencia que la judicatura accionada enunció las normas, explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso concreto, y realizó un análisis sobre la existencia o no de la vulneración de esta garantía frente a los argumentos de la parte accionante. Por lo tanto, el análisis en cuestión cuenta con los elementos de una motivación suficiente en garantías jurisdiccionales (párrafo 33).
41. En cuanto a la alegación sobre la vulneración de la garantía de defensa, la sección 4.2.3 de la sentencia de segunda instancia señala que no existen actuaciones en el proceso coactivo que hayan sido resueltas en rebeldía de la señora Dueñas Moreno, y añade que lo único que se puede observar del proceso “son actuaciones en cuanto a medidas preventivas que no cabe notificarse o citarse previo a su ejecución porque sería

inoportuno que la accionada [sic] conozca de estas medidas, con la finalidad de asegurar el resultado de la medida [sic]”; y, a manera de ejemplo, cita el inciso final del artículo 421 del CPC²⁰ para concluir que “tratándose de medidas preventivas, no deben notificarse o citarse, con la adopción de esas medidas a la persona contra quien va dirigida”.

42. Al respecto, este Organismo verifica que, los jueces de la Corte Provincial se refirieron al artículo 421 del CPC para justificar que “las medidas preventivas no deben ser notificadas”, como sucedió en el caso concreto; lo que evidencia que el análisis de la garantía de defensa cumple con los criterios de una motivación suficiente.
43. Por último, en la sección 4.2.4 la sentencia de apelación analiza el derecho a la libertad de tránsito, y expone que, según el artículo 942 del CPC, no existe discusión sobre la calidad que ostentaba el juez de coactivas del IESS. En esta línea, la sentencia establece que los funcionarios de coactiva tienen la facultad para disponer las medidas preventivas previstas en el CPC, de conformidad con el artículo 270 del mismo cuerpo. De esta forma, la Corte Provincial considera que la facultad de emitir medidas preventivas, en especial, la limitación a la libertad de tránsito, se encuentra justificada; por lo que, a su criterio, no existe vulneración de este derecho. De este modo, se observa que el análisis precedente tiene una motivación suficiente.
44. De lo anterior, se encuentra que la sentencia de 13 de octubre de 2021 tiene una motivación suficiente, por lo que no existe una vulneración a la garantía de motivación.
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”.²¹

²⁰ Art. 421.- (Reformado por la Disposición Reformativa segunda, num. 3 de la Ley s/n, R.O. 544-S, 9-III-2009). - Si la jueza o 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, la jueza o 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 la jueza o 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** (énfasis añadido). Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de julio de 2005.

²¹ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

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?

46. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Este Organismo ha señalado que los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar tienen relación con “la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria”.²²
47. De conformidad con el numeral quinto del artículo 76 de la LOGJCC, cuando la Corte 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.²³ Por tanto, si una autoridad inobserva el precedente que la Corte realiza de una norma, se configura una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica, por alejarse arbitrariamente de las disposiciones de este Organismo.²⁴
48. 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 (es decir, previo a la sentencia de la Corte Provincial), declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la 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

²² CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

²³ CCE, sentencia 2966-21-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 14.

²⁴ El mismo razonamiento justifica que la inobservancia de un precedente judicial en sentido estricto de esta Corte configure una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica.

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.

- 49.** 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.²⁵ 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.²⁶
- 50.** En la sentencia impugnada, los jueces de la Sala Provincial inobservaron el precedente de la sentencia 22-13-IN/20. A criterio de los jueces que emitieron la sentencia de apelación, la justificación de la extensión del proceso coactivo a los accionistas de la compañía Ancholag se justificó en los artículos 75 y 290 de la LSS (conforme se analizó en el párrafo 37 y 39 de la sección 5.1).
- 51.** A criterio de esta Corte, los jueces de la Corte Provincial debían considerar al precedente 22-13-IN/20, dado que fue emitido previamente a la sentencia de apelación. En el mencionado precedente, la Corte Constitucional aclaró que su aplicación

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.²⁷

²⁵ Este requisito -declaración jurisdiccional de abuso de la personalidad jurídica previo a responsabilizar a terceros por obligaciones de una persona jurídica- se justifica en la propia naturaleza de las personas jurídicas, que se caracterizan por (i) ser centros de imputación distintos de sus socios o accionistas; y, por (ii) la existencia, por regla general, de responsabilidad limitada de los socios o accionistas, quienes únicamente responderán frente a terceros por las operaciones sociales hasta el monto de su aporte. CCE, sentencia 2310-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 29. De acuerdo con la sentencia 22-13-IN/20, la decisión debe ser jurisdiccional y no puede ser expedida dentro de un procedimiento coactivo, pues este no permite el nivel de debate ni las garantías procesales necesarias para levantar el velo societario. CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 69

²⁶ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 48.

²⁷ Id., párrs. 88-89.

52. Al existir una inobservancia del precedente emitido por esta Corte en la sentencia 22-13-IN/20, se concluye que los jueces de la Corte Provincial violaron el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.
53. Finalmente, en consideración de lo expuesto en el párrafo 31 *ut supra*, se verifica que, conforme el análisis realizado en los párrafos 41 y 42, la Corte Provincial sí se pronunció sobre el cargo del derecho a la defensa de la accionante. Por lo tanto, la omisión de respuesta de este cargo en la sentencia de primera instancia ha sido subsanada por la sentencia de apelación. En consecuencia, la Corte considera que no resulta necesario el análisis del problema jurídico planteado en el párrafo 25, respecto de la sentencia de primera instancia.
54. Ahora bien, tras verificar que existe una vulneración a la seguridad jurídica, esta Corte considera pertinente revisar los requisitos para la procedencia de un examen de mérito de la acción de protección de origen, en virtud de las alegaciones realizadas por la accionante.

6. Procedencia del examen de mérito

55. Conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección procede contra decisiones judiciales en las que se hayan vulnerado, de forma directa, derechos constitucionales. Es decir, debido a su naturaleza extraordinaria, la Corte Constitucional como órgano competente para conocer este tipo de acciones, no puede revisar los méritos de lo decidido por los jueces de instancia, sino únicamente los cargos formulados en torno a las decisiones judiciales que hayan sido impugnadas. No obstante, este Organismo ha determinado que esta regla no es absoluta.²⁸
56. Cuando se trata de decisiones judiciales definitivas cuyo proceso de origen es una garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional ha determinado que “el objeto del litigio es necesariamente de orden constitucional”;²⁹ lo que permite que de forma excepcional y de oficio se pueda revisar lo resuelto en el proceso de origen. Tal como se explicó en el párrafo 30 *ut supra*, para que la Corte pueda conocer el fondo de la controversia a través de un control de méritos, se requiere que se cumplan los siguientes presupuestos:³⁰

²⁸ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52.

²⁹ *Id.*, párr. 54.

³⁰ *Id.*, párrs. 55-61.

- 56.1.** Que la autoridad judicial inferior haya violado el derecho al debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección;
- 56.2.** Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan construir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior;
- 56.3.** Que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión;
- 56.4.** Que el control de mérito, al menos cumpla con uno de los cuatro requisitos: gravedad; novedad; relevancia nacional; o inobservancia de precedentes constitucionales.
- 57.** En el presente caso, se verifica que **(i)** el caso en cuestión proviene de una acción de protección, en donde -conforme se detalló en la sección 5.2 *ut supra*- se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica; **(ii)** *prima facie*, en el proceso de origen podrían existir derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales; **(iii)** el caso no ha sido seleccionado para su revisión;³¹ y **(iv)** el mismo cumple con los criterios de gravedad y relevancia.
- 58.** Particularmente, el caso reviste de gravedad por cuanto, de verificarse las alegaciones sostenidas por la accionante, implicaría que un funcionario de coactiva, está actuando sin competencia alguna y de manera injustificada limitando el derecho a la libertad de tránsito de una persona, cuya presunta vulneración no puede ser ignorada por la Corte Constitucional. Ello, a su vez, conllevaría que la accionante esté impedida de viajar a Ecuador pues no podría regresar al país en el que ahora reside.
- 59.** En consecuencia, se verifica que el presente caso cumple con los presupuestos para que la Corte realice un examen de mérito de la acción de protección de origen.

7. Acción de protección de origen

7.1. Argumentos de los sujetos procesales

³¹ En la certificación de Secretaría General en el SACC, no consta que el proceso tenga relación con alguna otra causa ante la Corte Constitucional.

7.1.1. Fundamentos de la accionante³²

Sobre el proceso de disolución, liquidación y cancelación de la compañía Ancholag

60. 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 Compañías³³ declaró la disolución por inactividad de la empresa, y dispuso su liquidación.
61. 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.

Sobre el juicio coactivo iniciado por parte del IESS

62. Con fecha 30 de mayo de 2007, el funcionario de coactiva de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS inició un proceso para el cobro de una deuda pendiente de Ancholag, por el valor de USD 6.012,62, signado con el número 21037029. La accionante sostiene que, pese a que el IESS “no había comparecido a ejercer su derecho en el proceso de liquidación [de la compañía], arbitrariamente, inició un proceso de ejecución”.
63. Tras varias actuaciones en el marco del proceso coactivo, así como la emisión de medidas cautelares contra los representantes legales de Ancholag, el 8 de febrero de 2011,³⁴ el funcionario de coactiva hizo extensivo el proceso contra los accionistas de la empresa: María Inés Dueñas Moreno, María Eugenia Moreno Wenzel, y Juan Pablo Dueñas Moreno, y el gerente general, Luis Alfonso Izurieta Iturralde,³⁵ pero no fue notificada con este auto. El funcionario de coactiva ordenó medidas cautelares para cubrir hasta USD 20.000, entre las que se encontraban (i) la retención de cuentas bancarias; (ii) la prohibición de gravar o enajenar vehículos; (iii) la prohibición de salida del país, específicamente para Juan Pablo Dueñas Moreno, María Inés Dueñas Moreno y Luis

³² Los fundamentos de la accionante constituyen una recopilación de los argumentos presentados en la demanda de acción de protección, de las audiencias de primera y segunda instancia, así como de la audiencia realizada ante la Corte Constitucional.

³³ La disposición general décimo segunda de la reforma a la Ley de Compañías, publicada en el Registro Oficial Suplemento 249 de 20 de mayo de 2014, establece: “En todas las disposiciones de la Ley de Compañías y demás normas donde conste la frase ‘Superintendente de Compañías’ dirá ‘Superintendente de Compañías y Valores’, y en todas aquellas en las que conste ‘Superintendencia de Compañías’ dirá ‘Superintendencia de Compañías y Valores’”.

³⁴ A fs. 65 y 202 del expediente de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

³⁵ De conformidad con el oficio SC.SG.DRS.Q.2011.891.2975 de 1 de febrero de 2011 de la Superintendencia de Compañías.

Alfonso Izurieta Iturralde; así como (iv) una orden de arraigo contra la señora María Eugenia Moreno Wenzel.

64. Posteriormente, el 20 de marzo de 2017³⁶ el funcionario de coactiva ordenó nuevamente medidas cautelares en contra de María Eugenia Moreno Wenzel y María Inés Dueñas Moreno, por un monto de hasta \$25.000. Concretamente, dispuso (i) el bloqueo y retención de fondos; (ii) la prohibición de enajenación de vehículos; y (iii) la prohibición de enajenación de bienes inmuebles. Según la accionante, no fue notificada con esta disposición, por lo que se habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de defensa.
65. De conformidad con la accionante, las medidas cautelares emitidas en su contra siguen vigentes. Al respecto, adjunta al expediente judicial una consulta virtual al Ministerio de Gobierno que demuestra que, a fecha 31 de marzo de 2021, María Inés Dueñas Moreno se encontraba impedida de salir del país.³⁷ En la audiencia pública ante la Corte Constitucional, la accionante ratificó la vigencia de las medidas en su contra.

Sobre la acción de protección

66. El 4 de marzo de 2021, la accionante presentó una demanda de acción de protección, en la que alegó que nunca fue notificada con el auto de 8 de febrero de 2011, pese a que en el mismo el funcionario de coactiva la vinculó al proceso coactivo y dictó medidas cautelares en su contra. En la audiencia pública celebrada ante la Corte Constitucional, la accionante indicó que ella se enteró del proceso coactivo seguido en su contra por una notificación a su madre, María Eugenia Moreno Wenzel, en el marco del mismo proceso. Sin embargo, aclaró que nunca fue debidamente citada ni notificada al proceso coactivo.
67. Sobre el mismo auto de 8 de febrero de 2011, la accionante argumentó que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues “tiene como único sustento la enumeración de los artículos 290 de la [LSS] y 897, 907, 909, 912 y 918 del [CPC]”. Señaló que el auto en cuestión no argumentó por qué las normas citadas permiten que un funcionario de coactiva vincule directamente a los accionistas de una compañía en un proceso coactivo, sin antes solicitar por la vía judicial que se determine la representación y responsabilidad de la compañía, o se determine que se usó la personalidad jurídica para perjudicar a terceros mediante fraude.

³⁶ A fs. 52 del expediente de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

³⁷ A fs. 289 a 291 del expediente de la Unidad Judicial de Adolescentes Infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

- 68.** Asimismo, la accionante sostuvo que, según otras decisiones judiciales, “no es posible endilgar obligaciones directamente a los accionistas o socios de compañías”, y se refirió específicamente a los procesos 17371-2019-00636 (iniciado por María Eugenia Moreno Wenzel) y 09201-2015-0121.
- 69.** Con respecto al auto de 20 de marzo de 2017, la accionante argumentó que tampoco fue notificada con dicho auto, pese a contener nuevas medidas cautelares en su contra. También sostuvo que el auto en cuestión vulneró la garantía de motivación, pues el artículo 75 de la LSS, citado en el mismo, no se relaciona con el contenido de la disposición, pues se refirió a la responsabilidad solidaria de empleados, mandatarios y representantes, y no mencionó directamente a los accionistas de la compañía. Precisó que, en caso de requerir que los accionistas se responsabilicen de las obligaciones en el juicio coactivo, se tuvo que haber solicitado el levantamiento del velo societario, conforme los artículos 412A del CPC, y 17A y 17B de la LC.
- 70.** En el mismo sentido, la accionante señaló que cuando el auto de 20 de marzo de 2017 cita los artículos 290 de la LSS, 92 de la LC, y 421, 422, 423, 424, y 428 del CPC, “se refería a compañías de responsabilidad limitada que nada tiene que ver con una sociedad anónima”, como lo era Ancholag. Por esta razón, la accionante expresó que no existe motivación legal para vincularla.
- 71.** La accionante señaló que los dos autos impugnados vulneran su derecho a la libertad de tránsito, pues entre las medidas preventivas que se emitieron, se encuentra también la de prohibición de salida del país. Al respecto, la accionante citó el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, que señala que la prohibición de salida del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente, y argumentó que se ha vulnerado este derecho no solamente porque no existe una razón fundamentada para explicar la razón por la cual se emitió, sino también porque la prohibición provino de un funcionario administrativo que no es competente para el efecto.
- 72.** En consecuencia, la accionante expuso que se han mantenido las medidas cautelares emitidas- entre ellas, la prohibición de salida del país- sin que se haya iniciado una acción de levantamiento de velo societario ni se la haya notificado debidamente en el proceso coactivo.
- 73.** Finalmente, con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante afirmó que, en el marco del proceso coactivo, no se realizó el levantamiento del velo societario “y no se aplicaron las normas vigentes, con lo que se generó una total inseguridad jurídica”.

74. Como pretensión, la accionante planteó que se declare que los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 vulneraron sus derechos. En consecuencia, solicitó que se deje sin efecto los autos impugnados, y se ordene la reparación integral, “condenando al juez de coactiva del [IESS] al pago de las costas, daños y perjuicios, y daños morales”, y se disponga que la ejecución del proceso coactivo no continúe, así como que se levanten todas las medidas preventivas ordenadas en su contra.

7.1.2. Fundamentos del IESS³⁸

75. En primer lugar, el IESS alegó la improcedencia de la acción de protección, pues señaló que la accionante tuvo que acudir a la vía contencioso administrativa para atender su pretensión, que es dejar sin efecto los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 y las medidas cautelares dispuestas en ellos. En la audiencia pública ante la Corte Constitucional, el representante del IESS sostuvo también que en este caso la parte accionante tuvo que haber presentado una acción de excepciones a la coactiva.
76. Por otro lado, la entidad accionada sostuvo que los autos de 8 de febrero de 2011 y 20 de marzo de 2017 se encuentran debidamente motivados, y fueron emitidos con base en los artículos 38, 287 y 288 de la LSS, que otorgan la titularidad de la jurisdicción coactiva al IESS, por lo que “es evidente que no se ha violado derecho constitucional alguno”.
77. En este sentido, el IESS precisó que las medidas cautelares fueron también emitidas con una base legal, conforme los artículos 75 y 290 de la LSS; y que toda vez que no se pudo recuperar lo adeudado por Ancholag, se extendieron las medidas cautelares a los accionistas de la empresa, en atención al artículo 1 de la LODDL, y del artículo 143 de la LC.
78. Sobre el mismo punto, en el escrito de 18 de junio de 2025, el IESS indicó que existen dos medidas cautelares vigentes en contra de la señora María Inés Dueñas Moreno, mismas que fueron oficiadas el 30 de marzo de 2017 a la Superintendencia de Bancos y a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En la audiencia pública, el representante del IESS confirmó que se emitió una medida cautelar de prohibición de salida del país, pero que la misma nunca fue oficiada al Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁸ Los fundamentos de la parte accionada constituyen una recopilación de los argumentos presentados en las audiencias de primera y segunda instancia, el escrito de ratificación y legitimación de la intervención en la audiencia de primera instancia (a fs. 331 a 336), así como de la audiencia realizada ante la Corte Constitucional.

- 79.** Sobre la presunta falta de inicio de un procedimiento previo para el levantamiento del velo societario, en la audiencia pública celebrada ante la Corte Constitucional, el representante del IESS se refirió al artículo 942 del CPC, y señaló que “es una norma especial para el ejercicio de la jurisdicción coactiva del IESS, y no se considera la aplicación de leyes adicionales, como la [LC]”. Añadió que se trata de una discusión de legalidad, que no compete a la justicia constitucional.
- 80.** Asimismo, en su escrito de 18 de junio de 2025, el IESS indicó: “en lo referente al develamiento societario, cabe indicar que la información sobre socios y accionistas es de acceso público y se encuentra publicado en la página web de la Superintendencia de Compañías, en este aspecto, el IESS tiene la obligación de ejecutar las acciones necesarias para el cobro de las obligaciones patronales en mora en beneficio de sus afiliados, beneficiarios, pensionistas y sistema de seguridad social, en cumplimiento de la ley”.
- 81.** En la audiencia pública, el representante del IESS confirmó que no se realizó ninguna acción previa de levantamiento de velo societario o un proceso de determinación de fraude o abuso en el uso de la personalidad jurídica.
- 82.** Sobre la presunta falta de notificación del proceso coactivo, en la audiencia de primera instancia, el IESS manifestó que, de las notificaciones realizadas en el proceso coactivo, “el representante legal de la empresa debió haber corrido traslado a los socios o accionistas”.
- 83.** En la audiencia pública, el representante del IESS agregó que la acción de protección propuesta contra los autos de pago del proceso coactivo demuestra que la señora María Inés Dueñas Moreno conoce sobre el mismo, y pese a ello no ha comparecido. Al respecto, se refiere al artículo 84 del CPC y al artículo 53 del COGEP, que señalan que, si una parte manifiesta que conoce una determinada petición o providencia, se considerará citada o notificada en la fecha de tal manifestación.

7.2. Hechos probados

- 84.** De conformidad con la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte Constitucional,³⁹ cuando la parte accionada en una garantía jurisdiccional es una entidad pública, se presumen ciertos los hechos de la demanda si dicha entidad no demuestra lo contrario o no suministra la información solicitada, siempre que de los demás elementos de convicción no se derive una conclusión contraria.

³⁹ CCE, sentencias 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 67; 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 74-76; 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94; y 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43.

85. En consecuencia, en el presente caso, la Corte Constitucional considera probados los siguientes hechos:

85.1. La compañía Ancholag 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 señora María Inés Dueñas Moreno fue accionista de la mencionada compañía hasta su disolución y cancelación.

85.2. La Dirección Provincial de Pichincha del IESS inició un proceso coactivo con la orden de cobro 21037029 contra la empresa Ancholag, el 30 de mayo de 2007.

85.3. La señora María Inés Dueñas Moreno se enteró del proceso coactivo seguido en su contra por una notificación a su madre, que también era accionista de la compañía Ancholag.

85.4. Mediante auto de 8 de febrero de 2011, el funcionario de coactiva del IESS hizo extensivo el proceso a María Inés Dueñas Moreno, en calidad de accionista de la compañía, y dispuso medidas cautelares en su contra. 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.

85.5. Posteriormente, en auto de 20 de marzo de 2017, se emitieron nuevamente medidas cautelares contra María Inés Dueñas Moreno, en el marco del proceso coactivo 21037029, 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.

85.6. De conformidad con la página web de consulta de impedimentos de salida del país del Ministerio del Interior, la señora María Inés Dueñas Moreno sí tiene un impedimento vigente.⁴⁰

7.3. Planteamiento de los problemas jurídicos de mérito

86. 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

⁴⁰ Consulta realizada el día 23 de julio de 2025 en la página web:
<https://impedimentos.migracion.gob.ec/simiec-consultaImpedimentos/>

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?

87. De responderse afirmativamente el problema jurídico anterior, esta Corte analizará la vulneración de derechos alegada.
88. Por otro lado, de los cargos resumidos en la sección 7.1 *ut supra*, así como a partir de los hechos probados en el proceso (sección 7.2), la Corte Constitucional se pronunciará sobre el mérito de los derechos constitucionales que no fueron tutelados en las sentencias de instancia.
89. Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad de tránsito debido a la medida de prohibición de salida del país emitida en contra de María Inés Dueñas Moreno (párrafo 71) se deduce 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?**
90. 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 (párrafos 66 y 69), 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.

7.4. Resolución de los problemas jurídicos

7.4.1. ¿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?

91. 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.⁴¹
92. En la primera clase de casos -improcedencia desnaturalizante-:

⁴¹ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrs. 23.

- 92.1.** 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 contra de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados de parte.⁴²
- 92.2.** 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.⁴³
- 93.** 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.⁴⁴
- 94.** 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.⁴⁵
- 95.** En el caso en cuestión se impugnaron actos derivados de un proceso coactivo. En función de ello, esta Corte encuentra pertinente analizar la naturaleza de estos procedimientos.
- 96.** Las controversias derivadas del proceso de ejecución coactiva o de la emisión del título de crédito tienen su vía específica de resolución en la justicia 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

⁴² *Ibíd.*

⁴³ 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.

⁴⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrs. 23.

⁴⁵ *Ibíd.*

artículos 968 y 969 del CPC o, actualmente, el COGEP en sus artículos 315, 316 y 317, regulan el procedimiento 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.

- 97.** 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.
- 98.** En este caso, esta Corte encuentra que existen cuestiones de relevancia constitucional que permiten señalar que la acción de protección sí es procedente. Así, se determina que en el presente 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.
- 99.** 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.

7.4.2. ¿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?

- 100.** El derecho a la libertad personal se encuentra consagrado de forma amplia en el artículo 66 de la Constitución incluyendo una lista no taxativa de escenarios y situaciones en los que se permite el ejercicio positivo de la libertad a las personas y un límite para injerencias arbitrarias a este derecho. El derecho a la libertad es uno de los principales cimientos del estado constitucional de derechos y justicia y es uno de los pilares fundamentales para la salvaguarda de la democracia y el respeto de otros derechos humanos.⁴⁶

⁴⁶ CCE, sentencias 2533-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 63; y 101-22-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 42.

- 101.** Así, el derecho a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 66, numeral 14 de la Constitución, implica la posibilidad de que las personas puedan circular libremente en el territorio nacional, escoger su lugar de residencia, así como entrar y salir del país libremente.
- 102.** De la misma forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de circulación y residencia en su artículo 22, que dispone:
1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo [...].
- 103.** Este derecho no es absoluto, pues puede ser limitado y regulado en la Constitución, los instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y la ley.⁴⁷ Tal es así, que el mismo artículo que lo reconoce determina que la prohibición de salir de país sólo podrá ser ordenada por juez competente.
- 104.** En el caso que nos ocupa, la accionante sostiene que se ha vulnerado el derecho a la libertad de tránsito, pues en el marco del proceso coactivo seguido contra la empresa Ancholag, de la cual ella era accionista, se emitió una medida cautelar de prohibición de salida del país (párrafo 85.4). La accionante agrega que esta medida no se encuentra debidamente motivada, y que el funcionario de coactiva no era competente para emitirla. Para el efecto, el IESS justifica la emisión de esta medida de conformidad con los artículos 290 de la LSS y 942 del CPC, que otorgan jurisdicción coactiva a esta entidad.
- 105.** En la sentencia 8-19-CN/22, la Corte Constitucional estableció que los funcionarios ejecutores de la acción coactiva no forman parte de los órganos de la Función Judicial; de manera que pertenecen a la Administración pública y sus atribuciones se encuentran reguladas por la legislación infraconstitucional. Ellos no dirimen conflictos en calidad de tercero imparcial, sino que ejercen la acción coactiva, cuya finalidad no se relaciona con obtener justicia, sino con el cobro de créditos tributarios en firme para asegurar la

⁴⁷ CCE, sentencia 101-22-IN/25, 9 de enero de 2025, párr. 44.

satisfacción de intereses generales relacionados con el principio de autotutela de la Administración.⁴⁸

- 106.** Por lo tanto, considerando que los funcionarios de coactiva no tienen competencia jurisdiccional, y que el artículo 64, numeral 14 de la Constitución determina que “la prohibición de salida del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente”; la Corte verifica que la medida cautelar de prohibición de salida del país impuesta en el auto de 8 de febrero de 2011 no se encuentra justificada. En consecuencia, al haber dictado una medida de prohibición de salida del país en el marco de un proceso coactivo, el funcionario ejecutor del IESS vulneró el derecho a la libertad de tránsito de María Inés Dueñas Moreno.
- 107.** Finalmente, la Corte resalta también que, pese a que el IESS se amparó en los artículos 290 de la LSS y 942 del CPC para imponer la medida de prohibición de salida del país, esta es contraria al ordenamiento jurídico; lo cual implica que también existe una vulneración a la seguridad jurídica.

8. Reparación integral

- 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.
- 109.** Con relación a la violación del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de segunda instancia, corresponde dejarla sin efecto 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.
- 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

⁴⁸ CCE, sentencia 8-19-CN/22, 27 de enero de 2022, párr. 36.

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.

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 parcialmente** la acción extraordinaria de protección *3364-21-EP*.
- 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.
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.
10. 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