

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

732-23-EP/26 En el Caso No. 732-23-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 732-23-EP	2
2-23-IS/26 En el Caso No. 2-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 2-23-IS	24

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSA:

194-25-IN Acción Pública de Inconstitucionalidad. Legitimados Activos: Carla Sherezade Vásquez Cevallos y otras	40
---	----



Sentencia 732-23-EP/26
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 05 de febrero de 2026

CASO 732-23-EP

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

SENTENCIA 732-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección interpuesta contra el auto de 7 de febrero de 2023, dictado dentro de una acción de protección por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas. La Corte concluye que dicha autoridad judicial vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, al inadmitir la acción sin verificar si la demanda se sustentaba en la alegación de vulneraciones directas a derechos constitucionales ni analizar la real existencia de tales vulneraciones atribuibles a los efectos del acto impugnado.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales en la judicatura de origen

1. El 04 de diciembre de 2009, Mariana de Jesús Loza Arguello, Olga América Loza Arguello, Greta Loza Arguello, Blanca Gladys Loza Arguello y Ruth Victoria Loza Rozales (“**herederas**”) presentaron una demanda en juicio ejecutivo en contra de la Cooperativa de Vivienda “Ernesto Che Guevara” (“**Cooperativa**”) y solicitaron el embargo de los derechos y acciones de todo el bien inmueble que vendieron a la Cooperativa y que fue hipotecado a favor de las actoras.¹
2. El 29 de diciembre de 2009, el Juzgado Décimo Octavo de lo Civil de Pichincha ordenó el embargo de los derechos y acciones que les correspondían a las herederas del predio hipotecado conforme a la escritura hipotecaria, los certificados del Registro de la Propiedad y el avalúo catastral que se acompañaron.
3. El 26 de julio de 2021, la Unidad Judicial Civil del cantón Santo Domingo -que asumió

¹ El juicio ejecutivo fue inicialmente signado con el número 1591-2009 y, posteriormente, renumerado como 23331-2013-14041. En el certificado de gravámenes de 18 de diciembre de 2009 emitido por el Registro de la Propiedad del cantón Santo Domingo se determinó que las hermanas Loza Arguello heredaron los derechos y acciones equivalentes al % 11,11 y el % 5,5 por la compra hecha a la Junta de Defensa Nacional del predio el Naranjal. Posteriormente, las herederas vendieron dichos derechos y acciones mediante compraventa inscrita el 15 de diciembre de 1999 a la Cooperativa de Vivienda “Ernesto Che Guevara”. Además, en la escritura de compraventa inscrita la Cooperativa constituyó una primera hipoteca en favor de las herederas hasta la total cancelación de los valores adeudados por la compraventa de los derechos y acciones mencionados.

la competencia de dicho caso durante la tramitación del proceso- dispuso que la Cooperativa pague a la parte actora, la suma de USD 720.606,94.

4. El 18 de octubre de 2021, se publicó en el registro oficial No. 560 la Ordenanza Municipal M-026-WEA emitida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo declarando de utilidad pública con fines de expropiación especial en favor del municipio del predio “El Naranjal”. Dicha Ordenanza dispuso, además, la cancelación del embargo que pesaba en contra de la Cooperativa y que fue dictado dentro del juicio ejecutivo No. 1591-2009 propuesto por las herederas e inscrito en el Registro de la Propiedad en 2010.
5. El 10 de diciembre de 2021, César Patricio Guevara Guzmán, en calidad de procurador judicial de Mariana de Jesús Loza Arguello, (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo (“**GAD**”) por la vulneración de derechos constitucionales mediante la emisión de la resolución GADMSD-WEA-SO-174-2021-09-28-04 que aprobó la referida Ordenanza disponiendo la expropiación del predio el Naranjal y la cancelación de la orden de embargo emitida por parte de un juez dentro del procedimiento ejecutivo.²
6. El 24 de mayo de 2022, el Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Tribunal**”) negó la demanda.³ El accionante presentó un recurso de apelación.

² En su demanda el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, debido proceso en la garantía cumplimiento de normas y derechos de las partes y defensa. En lo principal, el accionante señaló que no se respetó la jerarquía constitucional y los derechos de las personas adultas mayores, ya que en el acto impugnado el GAD no determinó “que (sic) hacer con los DERECHOS VULNERADOS DE LAS HERMANAS LOZA”. En esta línea, el accionante mencionó que el acto impugnado vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y defensa al haber evitado su participación en el proceso de expropiación, a pesar de que el GAD conocía que el predio a expropiarse estaba embargado. Asimismo, consideró que si el GAD quería expropiar terrenos de dicha zona debió hacerlo solo respecto de los terrenos que no se encontraban embargados. Como pretensión los accionantes solicitaron que se declare que el acto impugnado vulneró sus derechos y como medidas de reparación solicitaron el pago de daños y perjuicios ocasionados por el acto impugnado y que se oficie al Registro de la Propiedad con el objeto de imponer como medida cautelar la prohibición de enajenar el predio el Naranjal. Proceso 23171-2021-00013.

³ En la sentencia, el Tribunal determinó que “se verifica la publicación difundida el 06 de octubre de 2021 por medio del Diario Centro de Santo Domingo, en la misma que la Secretaría General del GAD Municipal de Santo Domingo con fecha 01 de octubre de 2021, ha dispuesto la NOTIFICACIÓN CON EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA ORDENANZA MUNICIPAL M-026-WEA A los representantes legales de las Cooperativas de Vivienda ‘Ernesto Che Guevara’ y ‘Dr. Oswaldo Arguello Jiménez’. A los acreedores de las Cooperativas de Vivienda ‘Ernesto Che Guevara’ y ‘Dr. Oswaldo Arguello Jiménez’. [...] a Ordenanza Municipal M-026-WEA, ha cumplido con el procedimiento de formación, presentación, discusión y aprobación mediante dos sesiones ordinarias por el Órgano Legislativo Municipal de Santo Domingo; y, posteriormente con fecha 29 de septiembre del año 2021, en cumplimiento de los artículos 322 y 324 del COOTAD”.

7. El 07 de febrero de 2023, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Corte Provincial**”), sin aceptar el recurso de apelación interpuesto, inadmitió la demanda de acción de protección propuesta y declaró la nulidad de lo actuado desde el auto de calificación de la demanda, al considerar que “el Tribunal de Garantías Penales es incompetente para conocer y tramitar la demanda de acción de protección, con la que se pretende dejar sin efecto una ordenanza municipal, cuando el trámite de tal declaratoria corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador”.⁴
8. El 08 de marzo de 2023, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 7 de febrero de 2023 emitido por la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 01 de junio de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y solicitó a los jueces de la Corte Provincial, que emitieron el voto de mayoría, la remisión de su informe de descargo motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.⁵
10. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy quien, en atención al orden cronológico, avocó conocimiento el 22 de diciembre de 2025 y dispuso nuevamente a los jueces de la Corte Provincial que

⁴ La Corte Provincial estableció que la “pretensión de la accionante para que se deje insubsistente la Ordenanza Municipal N° 026-WEA por la que se dispuso la cancelación del embargo del predio de su propiedad con el fin de regularizar las posesiones de hecho que tienen varias personas sobre los predios de la Cooperativa de vivienda Ernesto Che Guevara y DR. Oswaldo Arguello Jimenez (sic), no es la adecuada ni corresponde a la acción constitucional de Protección prevista en el Ar. 88 de la Constitución de la República del Ecuador; en consecuencia y para garantizar los derechos al debido proceso y seguridad jurídica que se consagran en los Art. 76 y 82 ibidem (sic), el Tribunal, con criterio de mayoría, de los doctores Galo Luzuriaga Guerrero (PONENTE), y Dr. Ivan Leon Rodríguez,(sic) declaran la **NULIDAD** de lo actuado, desde el auto de calificación de la demanda de fecha 15 de diciembre del 2021 ya que, el Tribunal de Garantías Penales, es incompetente para conocer y tramitar la demanda de acción de protección, con la que se pretende dejar sin efecto una ordenanza municipal, cuando el trámite de tal declaratoria, corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador, de acuerdo a lo que se dispone en el Art. 75 letra d) número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] No es objeto de la controversia, como así (sic) lo expresa el propio accionante, en su demanda, lo dispuesto en los Arts. 3 y 10 de la Ordenanza Municipal aprobada mediante Resolución (sic) N° GADMSD-WEA-SO-174-2021-09-28-904 de fecha 8 de septiembre del 2021, lo que confirma la tesis de que, su pretensión es la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N° 026-WEA, lo cual no corresponde al trámite de la acción de protección. Sin aceptar el recurso de apelación interpuesto, se **inadmite** la demanda de acción de protección propuesta [...] dejando a salvo el derecho de la mandante para proponer la vía constitucional expedita, su reclamo”. (énfasis añadido)

⁵ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 732-23-EP estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín y la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

remitan un informe de descargo motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

11. El 21 de enero de 2026, el juez Iván Xavier León Rodríguez integrante del voto de mayoría del tribunal de la Corte Provincial que emitió el auto impugnado, remitió el informe solicitado.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

13. El accionante alega que el auto de la Corte Provincial vulneró los derechos de los adultos mayores a recibir atención prioritaria, a la tutela judicial efectiva, a la defensa en las garantías de no ser privado de dicho derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento y a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, al debido proceso en las garantías de motivación y seguridad jurídica.⁶
14. En relación con la vulneración de la garantía de motivación, alega que la Corte Provincial inobservó sus argumentos sobre las violaciones de los derechos humanos de las hermanas Loza al desestimar su demanda, al considerar que su pretensión tenía por objeto la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza y que, por ende, la autoridad competente para tramitar dicha petición era la Corte Constitucional. Sostiene que esta conclusión se adoptó pese a que en ningún momento solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del acto impugnado. Por el contrario, el accionante habría solicitado que la Corte Provincial analice cómo la cancelación del gravamen, ordenada mediante Ordenanza, vulneró sus derechos a la defensa, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, debido proceso, propiedad y derechos de la persona adulta mayor, los cuales constan como pretensiones en el párrafo 7.1 de su demanda.
15. El accionante pretende que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección, declare que se vulneraron los derechos alegados y los repare. Asimismo, solicita que el GAD reconozca su responsabilidad, se disculpe con la mandante del accionante y sus hermanas, se indemnice a las hermanas Loza y se disponga seguimiento a la “Defensoría Pública” para el resarcimiento de los derechos vulnerados.

⁶ Constitución, artículos 35, 36, 37, 75, 76 numeral 7 literales a), b) y l) y 82, respectivamente.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. El juez de la Corte Provincial estableció en su informe que se denota inconformidad por parte del accionante con el auto de inadmisión de la Corte Provincial en cuanto a la incompetencia del tribunal para conocer la acción jurisdiccional propuesta al tratarse de un acto normativo que es competencia del tribunal contencioso administrativo para el control de legalidad. En esta línea, el juez mencionó que en múltiples fallos la Corte Constitucional ha exigido que los jueces constitucionales aseguren su competencia previa a resolver las causas puestas en su conocimiento. Agregó que el accionante tampoco identifica de forma concreta la vulneración de la garantía de motivación.
17. Respecto de la presunta vulneración de la seguridad jurídica alegada, argumentó en su informe que no se ha explicado cómo se ha violado este derecho por parte del accionante, recalcó que no se ha vulnerado este derecho “en atención a que los jueces tienen atribución para la interpretación jurídica aunque las partes procesales no se encuentren de acuerdo con tales decisiones o valoraciones jurídicas”. Por último, el juez mencionó que el accionante pretende convertir a la Corte Constitucional en una nueva instancia lo cual sería improcedente al solicitar que se deje sin efecto el auto de inadmisión que emitió la Corte Provincial puesto que no se trata de un auto definitivo o sentencia. Por último, el juez menciona que las alegaciones del accionante se refieren a la interpretación legal y motivación suficiente que no son revisables mediante acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. Conforme a los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷
20. En cuanto a las alegaciones respecto de las presuntas vulneraciones de los derechos de los adultos mayores a recibir atención prioritaria, a la tutela judicial efectiva, a la defensa en las garantías de no ser privado de dicho derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento y a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación

⁷ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

de su defensa y a la seguridad jurídica señaladas en el párrafo 13 *supra*, estas no cuentan con una base fáctica ni justificación jurídica, ya que el accionante solamente ha invocado estos derechos, mas no ha presentado argumentos propios que indiquen cuáles fueron las acciones u omisiones de la Corte Provincial que vulneraron los derechos mencionados de manera directa e inmediata. Así, esta Corte conforme lo determina la sentencia 1967-14-EP/20, ni aun realizando un esfuerzo razonable, encuentra argumentos claros y completos para analizar posibles vulneraciones a estos derechos. Por lo cual, no se planteará un problema jurídico al respecto.⁸

21. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14 *supra*, la Corte observa que el accionante centra su argumento en la supuesta falta de motivación del auto impugnado. Esto porque la Corte Provincial no habría realizado un análisis de los derechos que alegó como vulnerados y, en su lugar, determinó que la pretensión del accionante era improcedente ya que tenía como objetivo la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma. Para lo cual, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el auto impugnado, por no contener un análisis sobre la real existencia de vulneración de los derechos constitucionales alegados?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el auto impugnado, por no contener un análisis sobre la real existencia de vulneración de los derechos constitucionales alegados?

22. El artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución determina que “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”.
23. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar la real vulneración de derechos, aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica”.⁹
24. Así, en su jurisprudencia, la Corte ha reiterado que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la existencia o no de vulneración a los derechos. Si en dicho análisis, de los actos u omisiones impugnados, no se determina la existencia directa de vulneraciones a los derechos, sino más bien

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 103 y 103.1.

conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹⁰

25. Por lo tanto, esta Corte debe verificar si el auto de la Corte Provincial cumple con los elementos referidos en los párrafos anteriores para determinar si la decisión judicial cuenta con una motivación suficiente.
26. En la demanda de acción de protección, el accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos y a la defensa.¹¹
27. Así, de la revisión del auto impugnado se observa que:
 - 27.1. En el considerando quinto, la Corte Provincial identificó que el accionante invocaba como derechos vulnerados a la seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de que solo se podrá juzgar a una persona ante un juez competente y que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa. Respecto a estos derechos, la Corte Provincial desarrolló en qué consiste cada uno.
 - 27.2. En el considerando sexto, la Corte Provincial estableció que la pretensión del accionante es que se deje insubsistente el acto impugnado en el que se dispuso la cancelación del embargo sobre el predio de su propiedad y, por tanto, el pedido no era procedente vía acción de protección. Aquello se debe a que la Corte Provincial consideró que era incompetente para conocer una demanda de acción de protección con la cual se pretendía dejar sin efecto una ordenanza municipal, cuando “el trámite de tal declaratoria, corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador [...] [p]ara ejercer el control abstracto de constitucionalidad [...] de los actos normativos y administrativos de carácter general”.
28. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado el rol de los jueces en el marco de una acción de protección. Al respecto, ha señalado que en las decisiones judiciales se deberá realizar un análisis profundo de la real existencia de la vulneración de un derecho constitucional y sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto y, solamente cuando no se encuentre una vulneración, se podrá determinar la vía idónea

¹⁰ *Ibid.*, párrs. 28 y 103.1. Asimismo, cabe señalar que, de conformidad con el párrafo 103.2 de la sentencia 1158-17- EP/21, este tercer criterio tiene relación con la congruencia frente al Derecho, en el sentido de que se apunta “a reforzar la tutela de derechos fundamentales a través de la exigencia de que, al resolver un determinado problema jurídico, el juez conteste a determinadas cuestiones” que, en el caso de garantías jurisdiccionales, se trata de la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de violación de derechos constitucionales.

¹¹ A fojas 670 a 673 vuelta del expediente de primera instancia.

y eficaz para resolver el asunto en controversia.¹²

- 29.** Cabe resaltar que esta Corte también ha señalado que “ante la alegación de una vulneración de derechos, los jueces y juezas no pueden limitarse a verificar que la actuación de las autoridades accionadas esté prevista en una norma, sino que necesariamente deben analizar el alegado impacto de dicha actuación en los derechos cuya vulneración se alega”.¹³
- 30.** Además, este Organismo ha señalado que el centro de análisis de la acción de protección no es la naturaleza jurídica del acto u omisión impugnado, sino si este afecta o no derechos constitucionales. Esto se debe a que la naturaleza jurídica del acto impugnado no determina la competencia de los jueces al conocer la acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.¹⁴ En esta línea, los jueces constitucionales deben tomar en cuenta que la naturaleza del acto impugnado no opera como causal autónoma de inadmisión.
- 31.** Por tanto, los jueces constitucionales deben verificar si en la demanda se alega una vulneración directa de derechos constitucionales. De constatarse tal alegación, corresponde, en sentencia, analizar la real existencia o no de dicha vulneración, para lo cual deberá evaluarse, además, si los efectos del acto impugnado son aptos para vulnerar de forma directa los derechos constitucionales invocados en la acción de protección.
- 32.** Ahora bien, este Organismo observa que la Corte Provincial omitió verificar si la demanda del accionante contenía una alegación de vulneraciones directas de sus derechos constitucionales atribuibles al acto impugnado. Tampoco realizó, en sentencia, un análisis sustantivo sobre la real existencia o no de dichas vulneraciones. Por el contrario, la Corte Provincial se declaró incompetente de conocer la demanda y las alegaciones del accionante limitándose exclusivamente a calificar el acto impugnado como normativo, concluyendo que la pretensión debía tramitarse mediante acción pública de inconstitucionalidad y no a través de una acción de protección, sin analizar si los efectos del acto impugnado eran aptos para producir una vulneración directa de derechos constitucionales. En consecuencia, esta Corte concluye que el auto de 7 de febrero de 2023, emitido por la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

6. Decisión

¹² CCE, sentencias 1158-17-EP/21, párr. 103.1 y 128-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 27.

¹³ CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 71.

¹⁴ CCE, sentencias 260-13-EP/20, 1 de julio de 2020, párr. 35 y 307-10-EP/19, 9 de julio de 2019, párr. 21.

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 **732-23-EP**.
2. **Declarar** que el auto de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas emitido el 7 de febrero de 2023 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. **Dejar** sin efecto la decisión de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas emitida el 7 de febrero de 2023.
 - 3.2. **Retrotraer** el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y **ordenar** que, previo sorteo, otros jueces de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas resuelvan el recurso de apelación del accionante.
 - 3.3. **Remitir** el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas.
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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Raúl Llasag Fernández, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de febrero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Juez: Jorge Benavides Ordóñez

SENTENCIA 732-23-EP/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado referente a la sentencia 732-23-EP/26 aprobada el 05 de febrero de 2026 por el Pleno de la Corte Constitucional, de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación:
2. En sentencia de mayoría la Corte Constitucional decidió:

Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección **732-23-EP**.
Declarar que el auto de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas emitida el 7 de febrero de 2023 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. Dentro de la pretensión planteada en la presente acción extraordinaria de protección la parte accionante sostuvo que la Corte Provincial de Justicia no analizó presuntas violaciones de sus derechos efectuadas a través de una Ordenanza municipal cuya aplicación sería pertinente dentro del juicio ejecutivo 1591-2009 y, posteriormente, reenumerado como 23331-2013-14041.
4. Difiero del criterio de mayoría que considera que la sentencia de mayoría debió abordar como elemento previo al desarrollo de su argumentación, si la acción propuesta era improcedente por atacar una ordenanza municipal.
5. Estos actos, dado su carácter de general y abstracto, no gozan de ejecución directa y por ello, no pueden generar, por sí mismos violaciones a derechos constitucionales que puedan ser conocidos y tutelados por la vía de la acción de protección. Por lo que, debido a su naturaleza, si contraviene derechos, su vigencia estaría sometido al análisis de la Corte Constitucional bajo el orden de sus competencias.
6. Al no corresponder a un acto autoejecutable, ni gozar de autotutela, las ordenanzas municipales para producir efectos jurídicos particulares necesitan de la intervención de una autoridad administrativa o jurisdiccional que lo aplique. De este modo, es el acto por medio del cual se aplica la ordenanza u otra norma de naturaleza legislativa el que puede generar la vulneración de derechos. De este modo, son estos actos y no una ordenanza los que pueden ser tutelados por la justicia constitucional por medio de una acción de protección o extraordinaria de protección, según el caso.

7. En definitiva, la ordenanza municipal sobre la que versa la acción materia de estudio constituye un acto normativo que goza de presunción de constitucionalidad y como tal, debe ser aplicado por los jueces en los casos cuyos presupuestos fácticos fueren pertinentes. El cuestionamiento sobre la validez jurídica de una norma general y abstracta, ante un eventual vicio de constitucionalidad debe ser tratada por medio de los mecanismos de control abstracto, específicamente la acción pública de inconstitucionalidad.
8. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección presentada por César Patricio Guevara Guzmán, en calidad de procurador judicial de Mariana de Jesús Loza Arguello en contra de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, a mi criterio, debió rechazarse.



Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 732-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 10 de febrero de 2026, a las 12h24; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 732-23-EP/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuoso con la resolución de mayoría, me aparto del criterio y decisión a la que arribó la sentencia 732-23-EP/26, por las siguientes consideraciones:
2. El Pleno de la Corte Constitucional, en voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección planteada por César Patricio Guevara Guzmán en calidad de procurador judicial de Mariana de Jesús Loza Arguello (“**accionante**”). En esta decisión, la Corte constató la transgresión del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante debido a que los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala de la Corte Provincial**”) habrían inadmitido la acción de origen sin analizar la real existencia de vulneraciones a los derechos constitucionales del accionante.
3. Al respecto, considero pertinente primero referirme a los cargos planteados por el accionante en su demanda. Como lo reproduce el voto de mayoría, la única alegación de la acción extraordinaria de protección radicaba en que los jueces de la Sala de la Corte Provincial no habrían realizado un análisis de vulneración de derechos constitucionales previo a inadmitir la demanda. Por consiguiente, el único problema jurídico que se podía plantear en virtud de la alegación del accionante consistía en determinar si los jueces de la Sala de la Corte Provincial habrían vulnerado el derecho al debido proceso en la **garantía de la motivación** (art. 76.7.1 CRE), al no haber realizado el análisis de las presuntas transgresiones de derechos constitucionales. Es decir, no se habría cumplido el estándar reforzado de motivación en garantías jurisdiccionales.
4. Sobre lo dicho, este Organismo ha sido enfático en determinar que, si bien en garantías jurisdiccionales la motivación es reforzada,¹ existen **excepciones**. Aquello, sucede, por ejemplo, en los casos en que exista manifiesta improcedencia o improcedencia desnaturalizante de la garantía. De modo que, en estos casos, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales no se encuentran obligados a realizar el análisis de vulneración de derechos constitucionales.²

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66 y sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 20.

² CCE, sentencia 564-21-EP/25, 15 de agosto de 2025, párr. 24, sentencia 368-19-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 36 y sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

5. Ahora bien, en la causa *in examine*, la acción de protección de origen se planteó para impugnar la resolución GAD-MSD-WA-SO-174-2021-09-28-04 que aprobó la ordenanza municipal 026-WEA respecto al procedimiento administrativo para regularizar el asentamiento de las Cooperativas de Vivienda “Ernesto Che Guevara” y “Oswaldo Arguello Jiménez”. En particular, el accionante alegó que sus representadas eran legítimas poseedoras de los lotes de terreno pertenecientes a la Cooperativa de Vivienda “Ernesto Che Guevara”, y que sobre tales lotes pesaba un embargo dictado el 29 de diciembre de 2009 por el Juzgado Décimo Octavo de lo Civil de Pichincha. Sin embargo, este gravamen habría sido levantado con la emisión de la ordenanza y aquello habría transgredido sus derechos constitucionales. En lo pertinente, refirió que la ordenanza

[...] desconoció las obligaciones que tenía que asumir la Cooperativa Ernesto Che Guevara [...] observando que por estas obligaciones existe una deuda pendiente de cobro por más de \$720.606,91, de acuerdo al juicio ejecutivo 23301-2013-14041 [...].³

6. De lo expuesto, a mi consideración, la controversia planteada se reducía a la discusión sobre la titularidad de las propiedades que iban a ser regularizadas por la ordenanza municipal, e incluso se cuestiona que a través de este acto se habría dejado insubsistente una medida de embargo dispuesta por una autoridad jurisdiccional en el marco de un proceso ejecutivo. No obstante, no se advierte algún elemento adicional que permita deducir que la acción de protección era la vía adecuada y eficaz para atender la controversia planteada. Por ende, considero que la causa era una excepción al estándar reforzado de motivación, en el que no era exigible que los jueces de la Sala de la Corte Provincial realicen un análisis de vulneración de derechos constitucionales, al ser la garantía accionada manifiestamente improcedente. En consecuencia, estimo que se debía únicamente verificar si la decisión impugnada contaba con suficiencia fáctica y normativa.
7. Sobre la suficiencia motivacional de la decisión, de la revisión del auto impugnado, se advierte que, para fundamentar su decisión, los jueces de la Sala de la Corte Provincial se refirieron al artículo 88 de la Constitución en concordancia con los artículos 39 y 41 de la LOGJCC sobre la procedencia de la acción de protección. Luego, aludieron al artículo 169 sobre el sistema procesal como un medio para la realización de justicia y a los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso (art. 76 CRE).

³ Tribunal de Garantías Penales de Santo Domingo de los Tsáchilas, sentencia de 24 de mayo de 2022.

8. Con base en tales normas, los jueces de la Sala de la Corte Provincial argumentaron que la pretensión del accionante era que se deje sin efecto la ordenanza municipal por la que se dispuso la cancelación del embargo del predio de su propiedad. De allí que, el auto impugnado sí se encontraba suficientemente motivado, pues la Sala de la Corte Provincial enunció las normas o principios jurídicos en los que se fundó y, luego, determinó su falta de competencia para tramitar la acción.
9. Por otra parte, es preciso considerar que a través de la acción extraordinaria de protección se impugnó el auto de 7 de febrero de 2023, mediante el cual la Sala de la Corte Provincial “inadmitió” la acción de protección por falta de competencia en razón de que la “pretensión es la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N° 026-WEA, lo cual no corresponde al trámite de la acción de protección”.⁴
10. Al respecto, esta Corte ha determinado que el examen de admisibilidad consiste en la “simple verificación de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento”.⁵ De esta manera, el análisis de admisibilidad se realiza en auto y no implica el pronunciamiento del fondo de la causa. En la especie, las autoridades jurisdiccionales accionadas “inadmitieron” la acción al considerar que no tenían competencia para atender el fondo de la acción. De allí que, en atención a la naturaleza de la decisión impugnada, los jueces de la Sala de la Corte Provincial no debían realizar el análisis de la real vulneración de derechos, pues no se pronunciaron sobre el fondo de la causa en sentencia, sino que a través de auto advirtieron su presunta incompetencia.
11. En este punto, el voto de mayoría atribuyó la vulneración del derecho a la garantía de la motivación al hecho de que las autoridades jurisdiccionales accionadas se habrían declarado incompetentes sin verificar “si la demanda del accionante contenía una alegación de vulneraciones directas de sus derechos constitucionales”; además, porque no realizaron “en sentencia, un análisis sustantivo sobre la real existencia o no de dichas vulneraciones”. Sin embargo, como se expuso en estas líneas, tal análisis no era exigible al encontrarnos frente a un auto de inadmisión y no a una sentencia como tal. Además, dicho análisis no se puede extraer del examen sobre la vulneración del derecho a la motivación, pues aquello incurre en la corrección de la decisión jurisdiccional y rebasa el ámbito de protección de la acción extraordinaria de protección.
12. Por lo dicho, considero que, en atención a los cargos de la demanda, la acción extraordinaria de protección se debía desestimar al ser una excepción al estándar

⁴ Corte Provincial, auto de 07 de febrero de 2023.

⁵ CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 0380-10-EP, 04 de diciembre de 2013.

reforzado de motivación en lo que respecta al análisis de presuntas vulneraciones de derechos, y en tanto el auto impugnado sí se encontraba suficientemente motivado.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2026.03.12 09:10:17 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 732-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 11 de febrero de 2026, a las 12h08; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 732-23-EP/26

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, respetuosamente disiento de su justificación. Por ello, presento este voto concurrente en el que se resumen las razones de mi discrepancia, expuestas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. En este caso, la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada contra el auto emitido por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, en el que se había declarado incompetente para conocer la acción de protección 23171-2021-00013, por considerar que la pretensión buscaba dejar sin efecto una ordenanza municipal.
3. En la sección de fundamentos de la acción extraordinaria de protección, el voto de mayoría identificó como cargo la supuesta vulneración de la garantía de la motivación por la decisión de la Sala de archivar la acción de protección sin motivar sobre presuntas vulneraciones a derechos constitucionales. Esta decisión se sustentó en que el accionante pretendía la declaratoria de inconstitucionalidad de la ordenanza —competencia de la Corte Constitucional—, cuando, en realidad, su pretensión consistía en que se examinen los efectos concretos de dicha ordenanza. A partir de este entendimiento, el voto de mayoría formuló el problema jurídico en torno a la garantía de la motivación, con el objeto de determinar si la Sala omitió pronunciarse sobre las presuntas vulneraciones alegadas, concluyendo que dicha garantía fue efectivamente vulnerada.¹
4. Para realizar su análisis, el voto de mayoría parte del criterio contenido en la sentencia 1956-21-EP/24² para luego establecer que “la Corte ha reiterado que la motivación en

¹ Voto de mayoría, párrafo 32: “este Organismo observa que la Corte Provincial omitió verificar si la demanda del accionante contenía una alegación de vulneraciones directas de sus derechos constitucionales atribuibles al acto impugnado. Tampoco realizó, en sentencia, un análisis sustantivo sobre la real existencia o no de dichas vulneraciones. Por el contrario, la Corte Provincial se declaró incompetente de conocer la demanda y las alegaciones del accionante limitándose exclusivamente a calificar el acto impugnado como normativo, concluyendo que la pretensión debía tramitarse mediante acción pública de inconstitucionalidad y no a través de una acción de protección, sin analizar si los efectos del acto impugnado eran aptos para producir una vulneración directa de derechos constitucionales”.

² En los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la suficiencia de la motivación —fundamentación fáctica y jurídica— debe “observar un estándar elevado (reforzado); es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo —en lo fáctico y en lo normativo— en grado tal que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’”. CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párrafo 24.

materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la existencia o no de vulneración a los derechos” y, por tanto, debía analizar si el auto impugnado cumple con dicho elemento “para determinar si la decisión judicial cuenta con una motivación suficiente”.

5. Mi discrepancia radica en que, para mí, el cargo no debía analizarse desde la garantía de la motivación, sino que se lo debía reconducir al derecho a la tutela judicial efectiva, por las razones que se exponen a continuación.
6. Para explicar por qué, en este caso, el cargo no debía analizarse desde la garantía de la motivación, es necesario referirme a lo que dicha garantía exige, particularmente en relación con los distintos problemas jurídicos que las autoridades judiciales deben resolver al conocer una acción de protección (ver párrafo 8 *infra*).
7. Sobre la garantía de la motivación, esta Corte, en la sentencia 1158-17-EP/21,³ señaló que dicha garantía exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, es decir, al margen de si constituye la mejor argumentación posible conforme al Derecho y a los hechos. El cargo expuesto en el párrafo 3 *supra*, aunque se formula como una supuesta falta de motivación porque no se habría analizado la vulneración de derechos alegada, en realidad cuestiona que la acción de protección haya sido inadmitida mediante auto con el solo argumento de que se impugnaba un acto normativo, cuando se alegaba que la ordenanza —aunque sea formalmente un acto normativo— produjo efectos administrativos directos sobre su situación jurídica. Así, la afirmación de que no se analizó la vulneración de derechos constituye únicamente el resultado de que su demanda haya sido inadmitida. En consecuencia, el cargo planteado en la acción extraordinaria de protección no reclamaba la suficiencia de la motivación en que habría incurrido la Sala, sino que se habría obstaculizado el acceso a un pronunciamiento de fondo sobre sus pretensiones.
8. Pues bien, esta Corte ha determinado que, en el contexto de la acción de protección, pueden distinguirse —entre otros— tres problemas jurídicos sucesivos: (i) si procede o no la acción de protección para el juzgamiento de las pretensiones de la demanda; (ii) de ser procedente, si se han comprobado o no las vulneraciones de derechos acusadas en la demanda; y (iii) en caso de comprobarse dichas vulneraciones, cuáles deben ser las medidas de reparación integral en el caso concreto.⁴

³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

⁴ CCE, sentencias 1956-21-EP/24, 10 de julio de 2025, párr. 22; y 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párrafo 22.

9. Las decisiones correlativas a cada de esos problemas jurídicos, naturalmente, deben tener suficiente motivación.⁵ En el caso de una decisión sobre si se comprobaron o no las vulneraciones de derechos alegadas, la Corte ha establecido que

el referido criterio rector exige específicamente que la motivación de ese tipo de sentencias contengan al menos tres elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; (ii) una fundamentación fáctica suficiente; y (iii) un análisis sobre la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Este elemento (iii) no añade ningún componente a la estructura del criterio rector –fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de “la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.⁶


10. En el caso concreto, la Sala no desestimó la acción de protección mediante sentencia, sino que dispuso el archivo del proceso mediante auto porque se declaró incompetente para conocer el asunto. Por esta razón, el voto de mayoría no debía declarar la vulneración de la garantía de la motivación y disponer el reenvío para que la Sala motive suficientemente su decisión, pues el órgano judicial no llegó a pronunciarse sobre el problema jurídico referido a si se comprobó o no la vulneración de derechos. Es decir, no cabía exigirle que motive sobre las presuntas vulneraciones de derechos porque ni se planteó ese problema ni –en consecuencia– adoptó una decisión al respecto. El reproche constitucional a la resolución impugnada no podía recaer en la supuesta insuficiencia argumentativa de una decisión de fondo que nunca se dictó, sino en la decisión de inhibirse y archivar el proceso.
11. En otras palabras, el problema no es que la Sala decidió sobre la vulneración de derechos alegadas sin motivar, sino que decidió declararse incompetente y, con ello, inhibirse de sustanciar el caso.

⁵ En relación con el primer problema jurídico —la procedencia de la acción de protección— esta Corte ha establecido que “el órgano jurisdiccional debe exponer de forma suficiente los fundamentos normativos y fácticos que justifiquen por qué el caso no puede tramitarse por la vía constitucional”. CCE, sentencia 2894-22-EP, 16 de octubre de 2025, párr. 20. En relación con el tercer problema jurídico —las medidas de reparación integral— la Corte ha señalado que estas deben “tener un nexo causal con la acción u omisión acusada, las vulneraciones declaradas, los daños acreditados en el proceso de origen para que la reparación ordenada resulte pertinente para subsanar dicha vulneración”. CCE, sentencias 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 49; y, 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

⁶ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párrafo 24.

12. Si el voto de mayoría hubiese analizado el cargo desde el derecho a la tutela judicial efectiva, habría concluido que la Sala no podía declararse incompetente únicamente porque el acto de origen habría sido formalmente normativo —una ordenanza— cuando lo que se alegaba era que dicho instrumento generó efectos directos en la situación jurídica del accionante. En tales supuestos, sin prejuzgar sobre si la acción de protección debía aceptarse o desestimarse, el órgano judicial debe asumir la competencia, y sustanciar el caso. Esto habría permitido a la Corte precisar que no toda acción de protección vinculada a ordenanzas es improcedente sin más. Sí lo es cuando lo impugnado no es la validez abstracta de la norma, sino los efectos administrativos individualizados que genera sobre una persona determinada, como en este caso.
13. En estos términos expreso mi discrepancia respecto del razonamiento incluido en el voto de mayoría, a pesar de estar de acuerdo con la decisión contenida en el mismo.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO



Firmado
digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 732-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 23 de febrero de 2026, a las 18h27; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 732-23-EP/26

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En la sesión de Pleno de 05 de febrero de 2026, la Corte Constitucional aprobó la sentencia correspondiente a la causa 732-23-EP, en la cual se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por César Patricio Guevara Guzmán, en calidad de procurador judicial de Mariana de Jesús Loza Arguello, (“**accionante**”), en contra de la decisión de 7 de febrero de 2023, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas. (“**Sala Provincial**”).
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente, por las razones que expreso a continuación.

2. Análisis

3. Conforme se observa en la demanda, el accionante además del derecho a la motivación que fue analizado en esta sentencia, también alegó la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva (75 de la CRE), el derecho a la defensa (76.7.b de la CRE) y la seguridad jurídica (82 de la CRE). Estos derechos, a su consideración, habrían sido vulnerados en la decisión de inadmitir la acción de protección adoptada por la Sala bajo el argumento de que se trataba de la impugnación de una ordenanza y, por tanto, debía ser tramitada mediante una demanda de inconstitucionalidad.
4. Estimo que este es un cargo es completo, pues expresa una base fáctica, fundamento jurídico y la justificación en relación a la alegada vulneración de derechos en el caso bajo análisis¹ y, por tanto, no debió descartarse, sino que debió ser atendido. De manera

¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18, indica: “[...] un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el ‘derecho violado’, en palabras del art. 62.1 de la LOG[J]CC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art.62.1 de la LOG[J]CC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOG[J]CC)”.

específica, el análisis de la tutela judicial efectiva podría permitir desarrollar el análisis de la Corte Constitucional respecto de la procedencia de la acción de protección frente a actos que posiblemente vulneren derechos, independientemente de la naturaleza jurídica o denominación formal dicho acto.

5. Así, la Sala Provincial únicamente se limitó a identificar que el acto impugnado era una ordenanza y procedió automáticamente a “inadmitir” la acción de protección, sin verificar esta pudo traer efectos vulneratorios específicos para los derechos de las personas en favor de quienes se presentó la acción de protección. Si bien una ordenanza usualmente constituye un acto normativo con efectos generales, no exime el análisis de derechos que están obligados a realizar las autoridades judiciales al conocer una acción de protección. De hecho, el accionante indicó expresamente que su pretensión no era la declaración de inconstitucionalidad de dicha ordenanza, sino la tutela de derechos constitucionales de las hermanas Loza Argüello.
6. Por tanto, la Sala con base en dicho habría impedido la obtención de una respuesta de fondo sobre posibles derechos vulnerados por el acto impugnado e incluso de ser el caso, las medidas de reparación correspondientes.
7. Con base en lo expuesto, coincido en que la acción extraordinaria de protección 732-23-EP debió ser aceptada, sin embargo, considero que la Corte Constitucional debió formular este análisis, a fin de que, las autoridades judiciales eviten evadir el análisis de derechos en una acción de protección, únicamente con la verificación de la denominación o la naturaleza jurídica del acto impugnado.



Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 732-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 23 de febrero de 2026, a las 20h09; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL CAIZA
ASITIMBAY** SECRETARIO GENERAL

73223EP-8c02c

**Caso 732-23-EP**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes nueve de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto concurrente en su calidad de juez constitucional. El voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez el día miércoles once de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado del juez constitucional Richard Ortíz Ortiz el día jueves doce de marzo de dos mil veintiséis. El voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado el día miércoles once de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Sentencia 2-23-IS/26
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 05 de marzo de 2026

CASO 2-23-IS

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

SENTENCIA 2-23-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento elevada de oficio por la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, al analizar que la autoridad judicial ejecutora no justificó en su informe los obstáculos reales que habrían impedido el cumplimiento de la decisión constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. El 31 de agosto de 2020, Christian Rodrigo Espín Álvarez (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD-DMQ**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) por la presunta vulneración de sus derechos constitucionales, por cuanto, pertenece a un grupo de atención prioritaria y se habría dado la terminación unilateral de su contrato de servicios ocasionales.¹ La causa fue signada con el número 17297-2020-01380.

¹ El accionante alegó que es una persona con una discapacidad del 30% y padece una enfermedad crónica degenerativa de larga permanencia (espondilitis anquilosante CIE-20: M45). El 30 de junio de 2020 mediante correo institucional, se le notificó la terminación unilateral de su contrato de servicios ocasionales con el siguiente texto: “[...] [m]ediante oficio Nro. GADDMQ-DMGDA- 2020-0631-0 de 30 de [j]unio del 2020, suscrito por la señora Mary Elizabeth Caleño Directora Metropolitana de Gestión Documental y Archivos, conforme a lo dispuesto en el Art. 58 inciso octavo de la Ley Orgánica de Servicio Público y Art. 146 literal f) del Reglamento General de la LOSEP, dar por terminado el contrato de servicios ocasionales al Doctor Christian Rodrigo Espín Álvarez al cargo de Funcionario Directivo 6 de la Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivos”. El 01 de julio de 2020, se le hizo llegar el memorando GADDMQ-DMGDA-2020-0120-M a través del sistema SITRA manifestando que “[...] [p]ara su conocimiento, por cambios en la necesidad actual de la Dirección fue remitido el Documento N° GADDMQDMGDA- 2020-0631-0 de 30 de junio de 2020, en el cual se notifica la terminación de su contrato. Agradezco a usted los servicios prestados en el Dirección Metropolitana de Gestión Documental durante el ejercicio del cargo”. Frente a la terminación unilateral del contrato, impugnó las acciones y actos administrativos correspondientes conforme consta en el expediente 2020-00821 de procuraduría del GAD. En ese marco y en el recorrido de ruta de la documentación invocada, afirma que se dio una combinación de actos administrativos que vulneraron sus derechos a al trabajo, estabilidad laboral, inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo, seguridad jurídica, salud, seguridad social, alimentación y educación a terceros (por tener dos hijos menores de edad), y la vida digna.

2. El 05 de octubre de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección.² Frente a esa decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 19 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y, en consecuencia, revocó la sentencia subida en grado.³ Al respecto, el GAD-DMQ interpuso recurso de aclaración.⁴
4. El 04 de diciembre de 2020, la Corte Provincial negó el pedido de aclaración,⁵ y dispuso que se remita el proceso a la Unidad Judicial para la ejecución del fallo.
5. El 19 de enero de 2021, el GAD-DMQ presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de noviembre de 2020. La causa se signó en el número 632-21-EP, y el 24 de marzo de 2021 el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador inadmitió a trámite la acción.⁶

1.2. De la fase de ejecución

² La Unidad Judicial razonó que “si bien existen sentencias de la Corte Constitucional, respecto a la discapacidad, de personas discapacitadas y que están dentro de los grupos vulnerables, existen circunstancias por las cuales en los casos de mujeres embarazadas, o que están en lactancia y personas con discapacidad se discriminaría si existe una vulneración para dar por terminado los contratos de trabajo por parte de la administración pública, sin embargo en el presente caso esta autoridad considera que no es ese el caso, aquí hay en lo fundamental a criterio de esta autoridad que existe un contrato ocasional de función de directivo, en tal virtud no está inserto en el Art. 58 de la LOSEP”.

³ La Corte Provincial declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de motivación; y por conexidad, el derecho trabajo y a la igualdad de oportunidades en el empleo para personas con discapacidad. Además, dispuso: “a) La reincorporación inmediata del ciudadano CHRISTIAN RODRIGO ESPIN ALVAREZ, a las labores para las que fue contratado en el Contrato de Servicios Ocasionales N.º 1146 de 6 de septiembre del 2019, con todos los derechos y beneficios que le correspondían al momento en que fue separado. b) El pago de todos los rubros y beneficios dejados de percibir desde el momento de la separación de su puesto de trabajo, debiéndose para el efecto observar lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. c) Que las autoridades que dieron por terminada la relación laboral, ofrezcan disculpas [...]”.

⁴ El GAD-DMQ solicitó la aclaración en los siguientes términos: “a) ¿Cuáles fueron las circunstancias de hecho que llevaron al Tribunal a concluir que el Accionante no era un funcionario directivo (libre nombramiento y remoción), pese a que, incluso, su acción de personal así lo denomina (Funcionario Directivo 6)? b) ¿Por qué se aplicó la interpretación condicionada de la Corte Constitucional, respecto del literal f), del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP a un funcionario directivo (libre nombramiento y remoción)?”.

⁵ La Corte Provincial determinó que “la sentencia dictada, es absolutamente clara e inteligible, se encuentra debidamente motivada; además el Tribunal destaca que en la Sentencia se determinan los fundamentos de hecho y de derecho al igual que las disposiciones legales y constitucionales en la que se sustenta el fallo”.

⁶ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez, Hernán Salgado Pesantes y la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

6. Mediante escrito de 07 de septiembre de 2021, el accionante informó a la Unidad Judicial que por seis ocasiones ha insistido ante el GAD-DMQ en el cumplimiento de la sentencia constitucional. Por lo que solicitó que se disponga al GAD-DMQ el cumplimiento de la sentencia y la reparación integral.
7. Mediante escrito de 29 de septiembre de 2021, el accionante reiteró el contenido y solicitud de lo referido en el párrafo *ut supra*.
8. Mediante auto de 11 de octubre de 2021, la Unidad Judicial señaló que “[...] esta autoridad conmina al [“GAD-DMQ”] a través de su alcalde [...] de cumplimiento con lo dispuesto en sentencia dictada el 19 de noviembre de 2020, por [...] la Corte Provincial [...]”, e informe cada 30 días sobre el cumplimiento de la misma.
9. Mediante escrito de 08 de diciembre de 2021, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que se imponga una multa compulsiva, se remita a Fiscalía por un presunto cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, se oficie a la Defensoría del Pueblo para que presente su informe de seguimiento, oficie al CONADIS para que dé seguimiento al cumplimiento de la sentencia, ordene el inicio del procedimiento para destitución del alcalde del GAD-DMQ, y “[...] de manera urgente se exija al [GAD-DMQ]” el cumplimiento de la sentencia.
10. Mediante auto de 14 de diciembre de 2021, la Unidad Judicial corrió traslado del escrito detallado *ut supra* y dispuso que en el término de 5 días el GAD-DMD informe respecto de las acciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia.
11. El 16 de diciembre de 2021, el GAD-DMQ presentó su informe señalando que:
 - 11.1 Mediante oficio GADDMQ-PM-2021-0895-O de 29 de marzo de 2021 se remitió la sentencia a la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos a fin de que se dé cumplimiento a las medidas dispuestas.
 - 11.2 En oficio GADDMQ-DMRH-2021-00694-O de 08 de abril de 2021 la entonces directora Metropolitana de Recursos Humanos señaló que el accionante fue contratado hasta el 31 de diciembre de 2020, por lo que “en este caso el plazo que condicionaba la relación laboral entre el Dr. CHRISTIAN RODRIGO ESPIN ALVAREZ y la Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivos del GAD Del Distrito Metropolitano de Quito, precluyó [...]”; sobre el pago de los rubros dejados de percibir le corresponde al accionante “interponer las acciones respectivas ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso

Administrativo”; y en cuanto a las disculpas ordenadas, indicó que ya se remitió a la “[...] Dirección Metropolitana de Gestión Documental y Archivos, a efecto de que en el ámbito de las atribuciones y competencias respectivas, se sirva disponer a quien corresponda”.

- 11.3** Mediante oficio GADDMQ-DMRH-2021-00864-O y anexos de 29 de abril de 2021, se remitió la constancia del cumplimiento del literal c) respecto de las disculpas públicas.
- 12.** Mediante escrito de 27 de diciembre de 2021, el accionante insistió en que habrían transcurrido 385 días aproximadamente desde que se emitió la sentencia, y tal demora ha “[...] conllev[ado] que se sigan vulnerando sus derechos”. En ese marco señaló que su salud ha empeorado, no tiene seguro social, y no ha podido pagar pensiones alimenticias de sus hijas. Y reiteró en los pedidos contenidos en el escrito de 08 de diciembre de 2021 (véase párrafo 9 *supra*).
- 13.** Mediante providencia de 06 de enero de 2022, la Unidad Judicial corrió traslado del escrito referido *ut supra*, “a fin de que en el plazo de [ley], la parte accionante se pronuncie al respecto” y “previo a proveer lo que en derecho corresponda se le conmina que de contestación a lo dispuesto [...]”.
- 14.** Mediante escrito de 27 de enero de 2022, el accionante insistió en los pedidos contenidos en los escritos de 08 de diciembre de 2021 y 27 de diciembre de 2021 (véase párrafos 9 y 12 *supra*) y manifestó que “[...] señor Juez [...] también desde su despacho SE ESTÁ DILATANDO [el] cumplimiento de la sentencia [...]” (mayúsculas corresponden al original).
- 15.** Mediante auto de 22 de febrero de 2022, la Unidad Judicial expresó - en atención al informe presentado por el GAD-DMQ (véase párrafo 11 *supra*) -, los siguientes puntos:
- 15.1** El GAD-DMQ debe dar cumplimiento a la sentencia, misma que “[...] no indica si la reincorporación es por el tiempo restante para la terminación del contrato o indefinidamente, por lo que mal esta autoridad podría realizar una mala interpretación de dicha resolución”, por lo que el GAD-DMQ debe “[...] justificar documentadamente las gestiones que se están realizando respecto a la reincorporación [...]” del accionante.
- 15.2** También, refirió que el accionante debe interponer las acciones respectivas ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

- 15.3** Y en respuesta a lo solicitado en escrito de 27 de enero de 2020, indicó que no ha lugar a la solicitud de imponer una multa compulsiva y oficiar a la Fiscalía, “[...] toda vez que el proceso se encuentra en etapa de ejecución y conforme la documentación agregada por le [GAD-DQM], este se encuentra dando cumplimiento [...]”. Por otro lado, dispuso que se oficie a la Defensoría del Pueblo y al CONADIS respecto del seguimiento al cumplimiento de la sentencia. Y no al lugar a la petición de dar inicio al procedimiento para la destitución del alcalde del GAD-DMQ, “[...] por no corresponder al estado procesal [...]”.
- 16.** En oficio de 08 de marzo de 2022, la Defensoría del Pueblo solicitó al GAD-DMQ un informe sobre el cumplimiento de la sentencia y solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente al TDCA “a fin de que inicie el trámite correspondiente para la reparación integral (económica) dispuesta en la sentencia”.
- 17.** Mediante escrito de 09 de marzo de 2022, el GAD-DMQ informó que con oficio GADDMQ-DMRH-2022-00271-O de 08 de marzo de 2022 el director de Recursos Humanos ratificó que “el plazo que condicionaba la relación laboral [...] precluyó el 31 de diciembre de 2020”, en virtud de que la sentencia no “[...] estableció la sujeción a ningún condicionante que impida al [GAD-DMQ] ejercer sus facultades legales en relación con el contrato de servicios ocasionales [...]”.
- 18.** Mediante auto de 24 de marzo de 2022, la Unidad Judicial corrió traslado de los escritos presentados y dispuso remitir el expediente al TDCA.
- 19.** Mediante escrito de 01 de abril de 2022, el GAD-DMQ reiteró que no es posible el reintegro del accionante en los términos de lo contenido en el párrafo 11 *supra*, y solicitó a la Unidad Judicial evaluar el impacto de las medidas de reparación dispuestas.
- 20.** Mediante auto de 21 de abril de 2022, la Unidad Judicial dispuso que el GAD-DMQ “[...] evite dilatar más la presente causa [...]”.
- 21.** Mediante escrito de 27 de abril de 2022, el GAD-DMQ advirtió que con oficio GADDMQ-DMRH2022-00682-O de 28 de abril de 2022, la dirección de recursos humanos solicitó asesoría respecto de la forma en que debería darse cumplimiento a la sentencia y en memorando “[...] GADDMQ-PM-2022-0698-M de 03 de mayo de 2022, la Subprocuraduría Metropolitana de Patrocinio insistió a la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos sobre el cumplimiento urgente de la sentencia [...]”.

22. Mediante auto de 16 de mayo de 2022, la Unidad Judicial manifestó que no es su competencia “[...] verificar las gestiones que hayan o no realizado los diferentes departamentos del [GAD-DMQ], aquí de lo que se trata es que, se dé cumplimiento inmediato a la [s]entencia [...]”, en tal virtual ordenó que en término de 72 horas se dé cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia o caso contrario “[...] se remitirá de manera inmediata a la Fiscalía Provincial de Pichincha, copias certificadas de todo lo actuado, a fin que investiguen el presunto delito de INCUMPLIMIENTO DE DECISIONES LEGITIMAS DE AUTORIDAD COMPETENTE” (mayúsculas corresponden al original).
23. Mediante escrito de 20 de mayo de 2022, el accionante afirmó que toda vez que no ha sido reintegrado a su cargo, tampoco se ha podido efectuar el cálculo de los valores dejados de percibir. Y que no ha sido notificado con ningún acto administrativo por parte del GAD-DMQ respecto del proceso del cumplimiento de la sentencia.
24. Mediante escrito de 26 de mayo de 2022, el GAD-DMQ informó que la Dirección de Recursos Humanos ha procedido a efectuar las acciones administrativas necesarias para dar cumplimiento al reintegro inmediato del accionante; adjuntó el contrato de servicios ocasionales número 2604 desde el 16 de mayo del 2022 hasta el 15 de noviembre del 2022; y sostuvo que el accionante no habría comparecido a la entrega de los documentos habilitantes y la suscripción del contrato.
25. Mediante escrito de 15 de junio de 2022, el GAD-DMQ solicitó que se declare el cumplimiento de la sentencia, en vista de que conforme al artículo 16 de la LOSEP el término para posesionarse al cargo público será de 15 días y el accionante no se habría presentado para la firma del contrato.
26. Mediante escrito de 15 de julio de 2022, el accionante expresó que no se le notificó acto administrativo alguno respecto del día y hora de presentación para la reincorporación. Adicionalmente, que no es procedente firmar otro contrato ya que la sentencia ordenó que sea incorporado “[...] a las labores para las que fui contratado con el Contrato de Servicios Ocasionales 1146 de 06 de septiembre de 2019” (mayúsculas corresponden al original).
27. Mediante escrito de 26 de julio de 2022, el GAD-DMQ estableció que “si bien el GAD [DMQ] no puede establecer una fecha para la presentación de documentos y el reintegro correspondiente, es necesaria su colaboración en la obtención de los habilitantes mínimos”, y está a la espera de que el accionante se acerque de manera urgente.

28. Mediante auto de 10 de agosto de 2022, la Unidad Judicial expuso que teniendo en cuenta las alegaciones de las partes sobre el cumplimiento y falta de cumplimiento de la sentencia, “han intentado incluso inducir a error a este [j]uzgador” y se oficie a la Defensoría del Pueblo para que emita un informe en el plazo de diez días.
29. El 20 de septiembre de 2022, el accionante presentó un escrito en el cual realizó un recuento de los antecedentes y reiteró lo referido en escritos anteriores; de igual manera recalcó a la Unidad Judicial, que “se declare el incumplimiento y se remita a la Corte Constitucional para proceder con la acción de incumplimiento [...]”.
30. El 23 de septiembre de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó su informe sobre el seguimiento de cumplimiento de sentencia, en el cual determinó que:

Por la información recibida encontramos que el legitimado pasivo pidió al señor Espín Alvarez que presente algunos documentos (requisitos), que transcurrió el término de 15 días previsto por el artículo 16 de la LOSEP y que el referido señor no entregó los requisitos y no se posesionó. En consecuencia existiría caducidad.

Sin embargo, revisando el artículo 16 de la LOSEP, este se refiere al nombramiento y la posesión para desempeñar un puesto público. En la especie, la Sentencia manda a “reincorporar” al puesto de trabajo al legitimado activo, quien había ingresado al servicio público mucho tiempo atrás, por tanto, él no era un nuevo servidor público.

La obligación de “reincorporar” al legitimado activo es diferente a la obligación de posesionarse y suscribir un nuevo contrato o nombramiento.

31. Mediante escrito de 24 de octubre de 2022, el accionante instó a que se declare el incumplimiento, reiteró el contenido de los escritos presentados anteriormente y refirió que se remita a la Corte Constitucional para proceder con la acción de incumplimiento.⁷
32. Mediante auto de 31 de octubre de 2022, la Unidad Judicial convocó a audiencia con fecha 20 de diciembre del 2022, “a fin de resolver y verificar el cumplimiento de la sentencia”.

⁷ Este Organismo toma nota de que los escritos referidos en los párrafos 29 y 31 *supra*, fueron presentados en atención a los autos emitidos por el juez ejecutor, mediante los cuales se corría traslado de diversos escritos y oficios para que las partes se pronuncien al respecto. Así también, de una revisión íntegra del expediente, se advierte que tales escritos refieren a una multiplicidad de solicitudes formuladas por el accionante. Entre ellas consta el siguiente pedido: “[...] una vez que se haya proveído mis requerimientos [...] solicito una vez más [...] que en autos se declare el incumplimiento y se remita a la Corte Constitucional para proceder con la acción de incumplimiento [...]” (mayúsculas omitidas). En ese contexto, este Organismo observa que tales manifestaciones no configuran una solicitud autónoma, clara y específica orientada a activar el trámite de la acción de incumplimiento, sino que se encuentran insertas dentro de un conjunto amplio de requerimientos formulados en el marco de los traslados procesales dispuestos por la judicatura de ejecución.

- 33.** En la audiencia de 20 de diciembre de 2022 el GAD-DMQ alegó que el accionante se ha negado a entregar la documentación pertinente para el reintegro a su cargo y solicitó la intervención de la Policía Nacional para que el accionante se presente con dicha documentación; por su parte, el accionante argumentó que el GAD-DMQ realizó un contrato por seis meses, sin embargo, eso no correspondería a lo dispuesto en la sentencia.
- 34.** Mediante auto de 23 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial dispuso que “[...] se remita a la Corte Constitucional todo el expediente así como lo manifestado por las partes en esta audiencia, a fin de que [...] determine si se ha dado cumplimiento o no se ha dado cumplimiento parcial o total a la sentencia [...]”, toda vez que “[...] hasta la presente fecha no se ha podido verificar el cumplimiento de acuerdo a los intereses de cada una de las partes”.

1.3. Del proceso ante la Corte Constitucional

- 35.** El 09 de enero de 2023, se realizó el sorteo automático mediante el cual se designó la causa a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez como jueza ponente de la causa.
- 36.** El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del sistema SACC asignó el caso al juez constitucional Raúl Llasag Fernández.⁸
- 37.** El 10 de diciembre de 2025, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández avocó conocimiento del caso y solicitó los informes correspondientes. El 16 de diciembre de 2025, la Unidad Judicial presentó su informe; y el 17 de diciembre de 2025, el GAD-DMQ presentó el informe respectivo.

2. Competencia

- 38.** De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

⁸ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante correspondiente, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza, Teresa Nuques Martínez. Por lo tanto, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández reemplaza a la jueza saliente como juez ponente de la presente causa.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

39. La decisión objeto de la presente acción de incumplimiento es la sentencia emitida el 19 de noviembre de 2020 por la Corte Provincial. En su parte pertinente dispuso:

a) La reincorporación inmediata del ciudadano CHRISTIAN RODRIGO ESPIN ALVAREZ, a las labores para las que fue contratado en el Contrato de Servicios Ocasionales N.º 1146 de 6 de septiembre del 2019, con todos los derechos y beneficios que le correspondían al momento en que fue separado. b) El pago de todos los rubros y beneficios dejados de percibir desde el momento de la separación de su puesto de trabajo, debiéndose para el efecto observar lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. c) Que las autoridades que dieron por terminada la relación laboral, ofrezcan disculpas al señor CHRISTIAN RODRIGO ESPIN ALVAREZ, en el ámbito de los órganos de administración interna en la que se produjo la desvinculación; debiendo difundir un extracto de la parte resolutive de esta sentencia en los canales de información que mantenga la entidad Municipal Accionada.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la Unidad Judicial

40. Del informe remitido mediante auto de 23 de diciembre de 2022, se desprende el resumen de la audiencia de verificación del cumplimiento de la sentencia y la disposición de remitir el expediente a la Corte Constitucional toda vez que “[...] hasta la presente fecha no se ha podido verificar el cumplimiento de acuerdo a los intereses de cada una de las partes”.
41. En su escrito de 16 de diciembre de 2025,⁹ la Unidad Judicial realiza un recuento de los antecedentes, y afirma que “[...] mediante varios autos ha conminado [...]” al GAD-DMQ a dar cumplimiento de la sentencia en cuestión. En ese marco, señala que convocó a audiencia de verificación de cumplimiento que se llevó a cabo el 22 de enero de 2025, en la cual “[...] se pudo constatar que no se daba con el cumplimiento de la sentencia, por lo que acorde a lo determinado en el Art. 164 numeral [sic] del COFJ, se remitió el expediente a la Corte Constitucional”.
42. Acto seguido, menciona que “[...] del expediente se puede colegir que la falta de cumplimiento de la sentencia, se ha dado especialmente por parte del accionante, que no desea aceptar una reincorporación con la modalidad de un contrato provisional”. Y el TDCA no “[...] puede dar cumplimiento con la liquidación de haberes del accionante [...] por cuanto no se ha producido el reingreso [...]”, y dispone que se remita la acción de personal para la cuantificación respectiva.

⁹ El informe fue presentado por Mario Gagarin Cadena Escobar, juez de la Unidad Judicial de lo Penal con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito.

- 43.** Asimismo, sostiene que el GAD-DMQ ha presentado el nuevo contrato de servicios ocasionales de junio a diciembre y el accionante no lo ha suscrito “[...] porque considera que no debe determinarse temporalidad en el contrato, ya que aduce que al tratarse de una reincorporación no es su obligación de posesionarse y suscribir un nuevo contrato, sin embargo no solicito [sic] aclaración en el momento oportuno ante la Corte Provincial”.
- 44.** Finalmente, establece que el accionante le habría solicitado que “[...] evalúe el impacto de las medidas de reparación y las modifique” y se conmine al GAD-DMQ a exponer con claridad y exactitud si se ha dado cumplimiento de la sentencia.

4.2. Argumentos presentados por el GAD-DMQ

- 45.** En su informe presentado el 17 de diciembre de 2025, establece que “[...] mediante escritos de 27 de abril y 07 de julio de 2023, 28 de octubre de 2024, 28 de agosto y 10 de noviembre de 2025, [han expuesto] detalladamente respecto al estado procesal [...]” de la acción de protección y del proceso judicial de reparación económica.
- 46.** En ese contexto, señala que:
- 46.1** Con oficio GADDMQ-DMTH-2025- 02219-O de 26 de noviembre de 2025, se solicitó al accionante los documentos habilitantes para su reintegro; con oficio ESPAL-LAW&JUSTICE-2025-DIC-01_02-OF de 01 de diciembre de 2025, presentó los tres documentos habilitantes para su reintegro; y, suscribió el contrato de servicios ocasionales número 7375 de 01 de diciembre de 2025.
- 46.2** En cuanto al proceso de reparación económica, menciona que mediante auto de 22 de julio de 2025 el TDCA habría dispuesto la devolución del expediente a la judicatura de origen “a fin de que de manera inmediata determine el período de tiempo del cual se debe realizar la cuantificación económica”. Frente a esto, el GAD-DMQ habría indicado con memorando GADDMQ-DMTH-2025-03120-M que se encuentran a la espera del pronunciamiento del TDCA para su cumplimiento.
- 46.3** Y sobre el cumplimiento de las disculpas públicas, afirma que en oficio GADDMQ-SECOM-2021-0240-O de 19 de abril de 2021, suscrito por el Dr. Robinson Ricardo Robles Villaverde en calidad de secretario de comunicación, informó que se publicaron las disculpas públicas.¹⁰

¹⁰ En el oficio referido, se adjuntó el siguiente link como constancia de las disculpas públicas: <https://quito.gob.ec/index.php/municipio/disculpas-publicas>

47. Además, refiere a la omisión de la Unidad Judicial, toda vez que a partir del auto de 23 de diciembre de 2022 en el cual se remitió el expediente a la Corte Constitucional, “se desatendió totalmente su rol de juzgador constitucional” y en auto de 07 de noviembre de 2025 indicó que “[...] las partes deberán hacer valer sus derechos ante la Corte [C]onstitucional”. Sin embargo, la remisión del expediente a la Corte Constitucional “no lo exime de su deber inmediato y permanente de continuar dirigiendo y verificando la ejecución”.
48. En ese marco, cita la sentencia 98-21-IS/24 emitida por este Organismo y sostiene que la “[...] responsabilidad de ejecutar y verificar el cumplimiento de la sentencia no se suspende, ni se delega, ni se condiciona a la intervención de la Corte Constitucional”.
49. Finalmente, enuncia que por su parte ha desplegado “[...] actuaciones concretas y verificables orientadas al cumplimiento integral de la sentencia [...]”. Ya que, se ha suscrito el contrato de servicios ocasionales correspondiente y se ha cumplido la medida de disculpas públicas. En cuanto a la medida de reparación económica, sostiene que recae sobre el juzgador de instancia y el TDCA, por lo que la dilación de la fase de ejecución no es atribuible al GAD-DMQ.
50. Por lo expuesto, solicita que se declare “[...] que no se ha configurado incumplimiento total ni parcial de la sentencia dictada dentro de la acción de protección Nro. 17297-2020-01380, por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”; se determine si las dilaciones sobre la medida de reparación económica “[...] responden a la falta de actuación oportuna del juzgador de instancia”, y se disponga el archivo de la presente acción de incumplimiento.

5. Cuestión previa

51. Previo a pronunciarse sobre el presunto incumplimiento de la sentencia remitida por la Unidad Judicial, este Organismo verificará si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la presente acción. En este caso, se evidencia que la acción de incumplimiento se presentó de oficio por la autoridad judicial ejecutora. Para tal efecto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: **¿la Unidad Judicial cumplió con los requisitos para presentar, de oficio, una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional?**
52. El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado. De forma subsidiaria,

frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.¹¹

- 53.** Por otro lado, el artículo 21 de la LOGJCC, señala que los jueces deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”. En este sentido, el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC establece que:

En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento.¹²

- 54.** De esto, se desprende que la acción de incumplimiento de sentencias puede ser presentada de oficio por el juez ejecutor. No obstante, la Corte ha determinado que las autoridades judiciales encargadas de ejecutar las sentencias constitucionales pueden presentar la acción de incumplimiento de forma excepcional. Para lo cual, deben justificar “la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados”.¹³ Si se omite esta justificación, las juezas y jueces ejecutores, que son quienes deben velar por la ejecución oportuna de las sentencias constitucionales, podrían dilatar innecesariamente el proceso. Esto podría comprometer el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva: la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.¹⁴
- 55.** En el mismo sentido, esta Magistratura ha especificado que resulta contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que jueces y juezas ejecutores inobserven sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC y se limiten a remitir una providencia a la Corte Constitucional sin justificar la imposibilidad de cumplimiento.¹⁵
- 56.** De esta manera, cuando sea la autoridad judicial ejecutora la que acuda ante este Organismo, con una acción de incumplimiento, esta Corte debe verificar: **i)** que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), la ejecución de la sentencia ha sido

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

¹² CRSPCCC. Registro Oficial 613, 22 de octubre de 2015, artículo 96, numeral 1.

¹³ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 57 y sentencia 136-21-IS/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 20.

¹⁴ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

¹⁵ CCE, sentencia 132-22-IS/24, 07 de marzo de 2024, párrs. 22-23.

imposible y; **ii)** que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable. Solo si se verifica el cumplimiento de los requisitos concurrentes singularizados, esta Corte Constitucional podría conocer el fondo del asunto. Caso contrario, deberá desestimar la demanda.¹⁶

57. En el caso bajo análisis, este Organismo observa que la Unidad Judicial- en el auto en el cual remitió el expediente a la Corte Constitucional-, se limitó a citar el contenido de la audiencia de verificación del cumplimiento de la sentencia (véase párrafos 34 y 40 *supra*); y en su informe presentado el 16 de diciembre de 2025, únicamente, hizo referencia a los antecedentes procesales (véase párrafos 41, 42, 43 y 44 *supra*) y señaló que:

[...] del expediente se puede colegir que la falta de cumplimiento de la sentencia, se ha dado especialmente por parte del accionante, que no desea aceptar una reincorporación con la modalidad de un contrato provisional, ya que el mismo desea que sea acorde a sus necesidades, cosa que esta autoridad no puede sobrepasar a los dispuesto por el superior, impidiendo de esta manera se de cumplimiento con lo establecido en la sentencia venida en grado.

58. Al respecto, esta Corte considera que, si bien la Unidad Judicial remitió su informe, en el mismo no se detallan las razones sobre la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia. De hecho, se evidencia que la Unidad Judicial únicamente hizo uso de su facultad de seguimiento y delegación, habiendo omitido – frente al incumplimiento-efectuar la aplicación de las medidas correctivas y/o sancionatorias correspondientes. Además, se limitó a señalar que “[...] **no se ha podido verificar el cumplimiento de acuerdo a los intereses de cada una de las partes**” (énfasis añadido) (véase párrafos 34 y 40 *supra*) y que el accionante no habría querido suscribir el contrato en esa modalidad (véase párrafo 42 *supra*).

59. Sin embargo, el hecho de que no se verifique el cumplimiento conforme a los “[...] intereses de cada una de las partes”, no constituye una razón para remitir el caso a la Corte Constitucional, pues la competencia de determinar el cumplimiento de la sentencia le corresponde a la autoridad ejecutora de acuerdo con las acciones y gestiones que se demuestren realizadas; en suma, la contraposición de las posturas de las partes resulta connatural en un proceso judicial. Además, en cuanto a referirse a la negativa del accionante para la suscripción del contrato de servicios ocasionales, no da elementos suficientes a esta Corte para determinar que la ejecución de la sentencia haya sido imposible. Por lo que, la activación de oficio de esta acción no tiene por

¹⁶ CCE, sentencia 131-22-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 30, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60 y sentencia 34-19-IS/25, 03 de julio de 2025, párr. 24.

finalidad que la Corte Constitucional dilucide si se cumplió o no una sentencia ante el desacuerdo de las partes con su ejecución.¹⁷

60. Con base en lo expuesto, se constata que la autoridad judicial ejecutora no agotó todas las facultades previstas en la LOGJCC, ni en el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”). En tal sentido, se advierte que el artículo 21 de la LOGJCC refiere que la autoridad ejecutora podrá emplear “todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio”; y, las facultades coercitivas previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 132 del COFJ.¹⁸
61. En ese marco, este Organismo resalta que el ordenamiento jurídico también prevé varios mecanismos a través de los cuales los jueces y juezas pueden promover la ejecución de sus decisiones en materia constitucional. Así la Corte ha sostenido:

[...] los jueces de instancia cuentan con varias facultades encaminadas al cumplimiento de su decisión constitucional, por lo que, **únicamente cuando los medios empleados no hayan sido eficaces, se puede proponer una acción de incumplimiento** para que la Corte Constitucional asuma la competencia en la ejecución del fallo. Es por esto que, durante el conocimiento de la acción de incumplimiento, este Organismo también evalúa la actuación de la autoridad judicial como ejecutor natural de la decisión e incluso ha advertido que el incumplimiento de lo determinado en el artículo 21 de la LOGJCC podría “configura[r] una infracción disciplinaria como la manifiesta negligencia”. Esto se debe a que, si los jueces de instancia no promueven el cumplimiento de sus fallos, incumplen su deber legal y tornan inoperante al sistema procesal, pero lo más grave es que con su falta de diligencia comprometen la ejecución del fallo y trastocan, junto con el sujeto obligado, el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de ejecución de las decisiones (énfasis añadido).¹⁹

62. Por lo tanto, esta Corte considera que no existía una imposibilidad material o jurídica insalvable que impidiera al GAD-DMQ avanzar con la ejecución. Por el contrario, la decisión de la Unidad Judicial de remitir el proceso se dio de manera anticipada, sin agotar los mecanismos de coerción, seguimiento y control que la normativa le otorga.²⁰
63. Esto se refuerza de las actuaciones realizadas de manera posterior a la presentación de la acción analizada, pues se constata que los actos tendientes a la ejecución de la decisión se realizaron hasta 2025. De ahí que incluso habría nuevos informes sobre el supuesto cumplimiento de varias de las medidas ordenadas. Siendo así, para esta Corte queda todavía más claro que no habría existido una imposibilidad real para lograr la ejecución de la decisión al momento de su remisión ante este Organismo. En tal virtud, no cumple el criterio (i) para promover de oficio esta acción, por lo tanto, resulta

¹⁷ CCE, sentencia 2-24-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 26.

¹⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 28.

¹⁹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48.

²⁰ CCE, sentencia 167-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 49.

inoficioso referirse al criterio (ii)²¹ y corresponde desestimarla sin pronunciarse sobre el fondo de la causa.²²

6. 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. **Desestimar** la acción de incumplimiento **2-23-IS**.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. **Notifíquese y archívese**.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de marzo de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



²¹ CCE, sentencia 234-22-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 26.

²² En sentido similar, CCE, sentencia 32-23-IS/25, 15 de agosto de 2025, párr. 45, sentencia 34-19-IS/25, 03 de julio de 2025, párr. 26 y sentencia 75-21-IS/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 3.

223IS-8c09e



Caso 2-23-IS

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves doce de marzo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



SALA DE ADMISIÓN Resumen de la causa 194-25-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por el Primer Tribunal de la Sala de Admisión, mediante auto de 11 de marzo del 2026 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

Causa: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Legitimados activos: Carla Sherezade Vásquez Cevallos, Karen Yamila Ponce Ferrera y Bárbara Brenda Terán Picconi.

Correos electrónicos: kponce.fl@gmail.com; carla.vasquez823@gmail.com; barbara.teran@teran-teran.com; kponce.fl@gmail.com.

Legitimados pasivos: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Procuraduría General del Estado.

Normas constitucionales presuntamente vulneradas: Artículos 75, 82, 132, 190 y 326 numeral 12 de la Constitución de la República.

Pretensión jurídica: Las accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 25 de la Resolución C.D. 625 expedida por el IESS, publicada en el Cuarto Registro Oficial Suplemento 403. Además, solicitan la suspensión provisional de la norma acusada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por el Primer Tribunal de la Sala de Admisión publíquese este resumen en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

Lo certifico. Quito, 25 de marzo del 2026.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

CCA/ecc



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.