EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1197-23-EP/25 En el Caso No. 1197-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1197-23-EP..... 2

357-23-EP/25 En el Caso No. 357-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 357-23-EP..... 25

78-21-IN/26 En el Caso No. 78-21-IN Se declara la invalidez del Reglamento de aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, por efecto de la sentencia No. 56-21-IN/23 que declaró la inconstitucionalidad total de dicha ley..... 45

38-23-IS/26 En el Caso No. 38-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 38-23-IS 61

Año II - Nº 238 - 88 páginas
Quito, viernes 15 de mayo de 2026

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1197-23-EP/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2025

CASO 1197-23-EP

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

SENTENCIA 1197-23-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la demanda de acción extraordinaria de protección y declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque la sentencia impugnada aceptó una acción de protección que era manifiestamente improcedente. Esto, porque se pretendía que la autoridad judicial verifique el cumplimiento de requisitos de un postulante en un concurso de adjudicación de frecuencias y altere los resultados del mismo.

1. Antecedentes

1. El 14 de abril de 2021, Fe Esperanza Figueroa Macías ("**Fe Figueroa**" o "**demandante**"), en su calidad de propietaria y representante de Radio Romance FM, presentó una acción de protección con medidas cautelares[1] en contra de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ("**ARCOTEL**") y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**").[2]

2. El 19 de abril de 2021, la Unidad Judicial Penal Sur con Competencia en Delitos Flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas aceptó la medida cautelar,[3] y el 22 de agosto de 2021 negó la acción de protección y revocó la medida cautelar.[4]

3. El 28 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**" o "**tribunal de apelación**"), en sentencia de mayoría, aceptó el recurso de apelación interpuesto por Fe Figueroa, revocó la sentencia de

[1] Proceso 09292-2021-00828.
[2] En la demanda sostuvo que, en calidad de propietaria de Radio Romance en las ciudades de Chone y Guayaquil, participó en el concurso para la adjudicación de frecuencias del espectro radioeléctrico para la operación de medios de comunicación social privados y comunitarios de los servicios de radiodifusión sonora de señal abierta en frecuencia modulada analógica excepto estaciones de baja potencia (**"concurso"** o "**concurso para la adjudicación de frecuencias**"). Alegó que, en el concurso, ARCOTEL (i) no le habría reconocido el "puntaje adicional" por experiencia acumulada por años de servicios y ii) que habría determinado que la garantía de seriedad de la oferta no cumple con las bases del concurso. Razón por la cual, se dio por terminada la concesión de la frecuencia de Radio Romance.
[3] Concretamente, ordenó el cese de los efectos producidos por los oficios ARCOTEL-CTHB-2021-0610-0F y ARCOTEL-CTHB-2021-0675-OF, es decir, la terminación de la concesión de la frecuencia de Radio Romance 101.1. Señaló que la medida cautelar dispuesta durará hasta que se resuelva el fondo de la litis.
[4] La Unidad Judicial argumentó que

primera instancia, declaró con lugar la acción de protección y ordenó medidas de reparación (ver párrafo 18 *infra*).

4. El 17 de noviembre de 2022, la Sala negó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por ARCOTEL y la PGE.

5. El 15 de diciembre de 2022, ARCOTEL ("**entidad accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de septiembre de 2022 y el auto de 17 de noviembre de 2022. El 20 de julio de 2023, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de mayoría, admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

7. La entidad accionante pretende que la Corte Constitucional declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes (artículo 76.1 de la Constitución) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). Adicionalmente, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, se ratifique la sentencia de primera instancia y se realice la facultad correctiva de declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable.

8. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneraría el derecho a la seguridad jurídica por lo que sigue:

8.1 Habría incumplido el término que establece el artículo 24 de la LOGJCC para resolver el recurso de apelación y porque no cumpliría los elementos señalados en el artículo 17 *ibídem* (contenido de la sentencia).

8.2 Habría concedido a Fe Figueroa un derecho a la adjudicación de una frecuencia de radiodifusión. La entidad accionante alega que en el concurso emitió un acto administrativo a partir del cual adjudicó la frecuencia que reclama Fe Figueroa a la Compañía Telemanabí S.A. por haber cumplido con las exigencias legales.

8.3 Inobservaría la disposición transitoria décima cuarta de la Ley Orgánica de Comunicación en la que se indica que, si la cónyuge sobreviviente de una persona natural concesionaria de una frecuencia de radio o televisión, quiere participar en un concurso para renovar la concesión de la frecuencia, se deberá constituir en una persona jurídica.

3.2. De la Sala

9. El 28 de agosto de 2023, compareció al proceso Francisco Morales Garcés, en su calidad de juez integrante del tribunal de apelación. Señala que, el 16 de agosto de 2022, conoció la causa en razón de la ausencia definitiva del juez Víctor Fernández Álvarez y que emitió sentencia el 28 de septiembre de 2022. Sostiene que la afirmación de que emitió sentencia luego de un año no sería cierta y que la decisión judicial impugnada cumpliría con los requisitos del artículo 7 de la LOGJCC. Agrega que la entidad accionante "se limita a argumentar que, la sentencia de mayoría impugnada viola sus derechos constitucionales […] sin disponer de un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso". Afirma que la entidad accionante sustenta la supuesta vulneración de derechos constitucionales en la falta aplicación e incorrecta interpretación de la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la Ley de Comunicación, no obstante, precisa que dicha disposición no se encontraba vigente a la fecha "de la convocatoria al concurso público competitivo para la adjudicación de espectro radioeléctrico, en que participó como persona natural la señora Fe Esperanza Figueroa Macías" y que aunque la referida norma hubiera estado vigente no resultaba aplicable al caso concreto.

4. Planteamiento del problema jurídico[5]

10. Esta Corte observa que, si bien la entidad accionante impugna dos decisiones, los cargos cuestionan exclusivamente la sentencia emitida el 28 de septiembre de 2022, por tal razón, respecto del auto de 17 de noviembre de 2022 no se formulará ningún problema jurídico. De igual forma, se observa que, si bien la entidad accionante pretende que se declare la vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica, al momento de esgrimir sus cargos únicamente lo hace en relación con el derecho a la seguridad jurídica. En cuanto a los cargos contenidos en los párrafos 8.1 y 8.3 *supra,* se verifica que no contienen un

[5] En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

argumento completo[6] porque no incluyen una justificación tendiente a demostrar la vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, ni mediante un esfuerzo razonable es posible plantear problemas jurídicos sobre dichos cargos.

11. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 8.2. *supra*, esta Corte observa que el mismo atañe a que la Sala habría aceptado una acción de protección que sería manifiestamente improcedente, por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Sala el derecho a la seguridad jurídica porque habría aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente al tener como pretensión alterar los resultados de un concurso de adjudicación de frecuencias?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿Vulneró la Sala el derecho a la seguridad jurídica porque habría aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente al tener como pretensión alterar los resultados de un concurso de adjudicación de frecuencias?

12. El artículo 82 de la Constitución reconoce que el derecho a la seguridad jurídica "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". Este derecho permite a las personas tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicables en una determinada situación[7] y contar con la certeza de que su situación jurídica no será modificada sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedades.[8] En el presente caso, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica ocurriría por haberse aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente porque a través de esta se impugnó un acto que determinó los resultados en un concurso de adjudicación de frecuencias y adjudicó la frecuencia concursada.

13. Este Organismo ha precisado que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando las autoridades judiciales que conocen una acción de protección "se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento", por ejemplo, cuando resuelven asuntos que son *manifiestamente improcedentes* conforme a la naturaleza, objeto o finalidad de dicha garantía. Por ello, las autoridades judiciales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de esta garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, ya que las garantías constitucionales no constituyen un mecanismo de superposición o

[6] De conformidad con lo establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.
[7] CCE, sentencia 1289-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 20.
[8] CCE, sentencia 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 37.

reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.[9] La *manifiesta improcedencia* se presenta en aquellos casos que "muestran que la demanda de acción de protección era claramente improcedente",[10] es decir, cuando "la autoridad judicial acepta la acción sin que exista un margen de duda que conduzca a su procedencia".[11] Así, esta Magistratura ha determinado que "un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria.[12]

14. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte observa que, en el considerando tercero, la Sala expuso los argumentos que sustentan la demanda de acción de protección. Y señaló que la demandante alegó la violación de los derechos (i) a la seguridad jurídica, (ii) a la comunicación e información, así como (iii) a la motivación. Como consta en la sentencia, la accionante alegó que:

> […] mediante Oficio No. ARCOTEL-CTHB-2020-2122-OF del 13 de noviembre del 2020, […] (ARCOTEL) puso en conocimiento los resultados del puntaje alcanzado en el proceso público competitivo, esto es, el puntaje de factibilidad técnica […] y finalmente el dictamen jurídico en el cual la Agencia concluye que la Radiodifusora No Cumple con el requisitos de contar con dicho dictamen […] dentro del término de ley se presentó una solicitud de revisión con fecha 23 de noviembre del 2020 […] que en respuesta a la solicitud de revisión la ARCOTEL emitió el dictamen jurídico de revisión No. DJR-PPC2020-069 con fecha 3 de diciembre del 2020 en el cual rechazó los argumentos y se ratificó en los resultados alcanzados en el proceso público competitivo, manifestando que la garantía de seriedad de la oferta no fue presentada individualmente por cada área de operación zonal (AOZ) o área involucrada en la asignación en la que postuló la participante […] que ARCOTEL sin esgrimir argumento alguno simplemente no les reconoce [los 30 puntos adicionales por experiencia acumulada y por años de servicio] y omite pronunciarse al respecto […] lo que, sumado a desconocer la garantía de seriedad de la oferta, amenaza con violar el derecho al acceso de las frecuencias en concurso.

15. A continuación, la Sala hizo referencia a la pretensión de la demandante en los siguientes términos:

> […] que se disponga a ARCOTEL que dentro del proceso público competitivo [para la adjudicación de las frecuencias] a la cual se postuló Radio Romance reconozca como cumplido el requisito de la garantía de seriedad de la oferta (como en efecto han cumplido) y reconozca como obtenido el puntaje adicional al que tienen derecho por experiencia acumulada y años de servicio (30 puntos adicionales que suman a los 20 por ser un medio local con matriz) procediendo a emitir una nueva resolución que contenga el puntaje final que en realidad les corresponda, por ende, a emitir el título habilitante al que haya lugar luego de saberles con un nuevo puntaje […].

[9] CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 58.
[10] CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.
[11] CCE, sentencia 1045-20-EP/25, 04 de septiembre de 2025, párr. 45.
[12] CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

16. A partir de estos cargos y pretensiones, la Sala formuló dos problemas jurídicos. El primero fue este: ¿cumplió la accionante con el requisito de garantía de seriedad de la oferta? Al resolverlo, la Sala determinó que Fe Figueroa entregó la garantía de seriedad de la oferta en la que habría especificado el área de operación zonal. Por ello, concluyó que la decisión de ARCOTEL basada en que la garantía no habría cumplido con las bases del concurso no estaba motivada.

17. El segundo problema jurídico fue el siguiente: ¿tiene la legitimada activa derecho al reconocimiento del puntaje adicional en el concurso? Al respecto, la Sala argumentó que ARCOTEL no reconoció el puntaje adicional a la demandante con base en que la concesión de la frecuencia a Radio Romance se encontraba a nombre de Cristóbal Núñez Márquez (difunto esposo de la demandante) y que si la demandante pretendía el reconocimiento del puntaje adicional debió constituir una persona jurídica. Luego señaló, con base en la información presentada por los *amici curiae,* que la demandante realizaba actividades de radiodifusión, que el reconocimiento del puntaje adicional no podía estar sujeto a una formalidad, que la concesión constaba a nombre de su difunto cónyuge y que la norma que hacía referencia a que debía constituirse como persona jurídica era una posibilidad y no un deber jurídico.

18. A partir de este razonamiento, la Sala aceptó la acción de protección y ordenó las siguientes medidas de reparación:

> 1) ARCOTEL considerará como cumplido el requisito de garantía de seriedad de la oferta. 2) Al contarse como obtenido el puntaje no reconocido por ARCOTEL, la entidad demandada deberá proceder a sumar a su calificación alcanzada en el concurso los siguientes puntajes: treinta puntos por experiencia acumulada y años de servicio, más veinte puntos por constituir un medio local. 3) La entidad demandada expedirá el nuevo título habilitante de la frecuencia objeto de esta causa constitucional, en favor de la accionante FE ESPERANZA FIGUEROA MACÍAS, lo cual deberá realizar en un término no mayor de cinco días debiendo informar a este Tribunal sobre el cumplimiento de lo aquí dispuesto en un término no mayor a dos días luego de vencido el término para la expedición del nuevo título habilitante.

19. Sobre la base de lo expuesto en párrafos previos, esta Corte advierte que la pretensión de la accionante buscaba que en una acción de protección (i) se verifique el cumplimiento de los requisitos por parte de la demandante y, (ii) a partir de dicha verificación, se ordene la concesión de la frecuencia de radio a la demandante. Lo cual implicaba, a su vez, que la autoridad judicial altere los resultados del concurso público para la adjudicación de frecuencias.

20. Para esta Corte, los cargos y la pretensión (que fue acogida por la Sala al disponer las medidas de reparación) de Fe Figueroa y, por consiguiente, los problemas jurídicos abordados por la Sala tienen que ver con cuestiones que, por sí solas, no evidencian

una implicación constitucional que justifique su conocimiento a través de una acción de protección, pues no alega una genuina vulneración de derechos fundamentales que no pueda ser justiciable, de manera adecuada y eficaz, en la vía judicial ordinaria. Las presuntas inconsistencias alegadas por Fe Figueroa bien podían ser revisadas tanto en sede administrativa como en la jurisdicción contencioso administrativa. Aún más, en la sentencia objetada, el tribunal de apelación no desarrolla argumentos tendientes a justificar que la vía judicial no sea adecuada ni eficaz para ventilar los asuntos expuestos en la demanda de acción de protección.

21. Esta Corte ha enfatizado que "no es el objeto de la acción de protección sustituir a los demás medios judiciales de impugnación, como una vía alternativa para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, distrayéndola de su deber fundamental de tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos".[13]

22. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que la cuestión demandada por Fe Figueroa y aceptada en la sentencia impugnada es manifiestamente improcedente en acción de protección. En consecuencia, se transgredieron las normas jurídicas que regulan la procedencia e improcedencia de la acción de protección y, con ello, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica. De esta manera, la Corte responde al problema jurídico de este caso.

23. Respecto de la solicitud de la entidad accionante de que se emita la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable, esta Corte no encuentra elementos para disponer el inicio de un procedimiento de declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable en contra de los jueces que emitieron la sentencia de mayoría de 28 de septiembre de 2022. La Corte recuerda que no toda violación de derechos declarada en una acción extraordinaria de protección (como en este caso es la violación del derecho a la seguridad jurídica) configura una de las infracciones disciplinarias gravísimas previstas en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

6. Reparación

24. De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, cuando se declara la vulneración de derechos constitucionales, debe ordenarse la reparación integral del daño a ellos causado, con el fin de que, siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos.[14] En relación con la medida de reparación

[13] CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 41.
[14] LOGJCC, artículo 18: "Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la

en las acciones extraordinarias de protección, la Corte ha determinado que por regla general procede el "reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial".[15] Sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil.

25. Sobre este punto, la Corte ha señalado que un reenvío sería inoficioso en los casos de manifiesta improcedencia, pues no cabe otra decisión posible más que el archivo de la causa.[16] Corresponde, entonces, que la Corte ordene dicho archivo.

26. Por otra parte, esta Corte observa que como consecuencia de la sentencia de mayoría emitida el 28 de septiembre de 2022, la entidad accionante habría emitido emitió varios actos[17] a fin de dar cumplimiento a dicha sentencia. No obstante, como quedó expuesto en párrafos previos, dado que la acción de protección es manifiestamente improcedente, corresponde dejar sin efecto la sentencia en referencia y ordenar el archivo del proceso de acción de protección. Por lo tanto, esta Corte precisa la que Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones se encuentra habilitada para emplear todos los medios administrativos, judiciales, extrajudiciales y métodos alternativos de solución de conflictos contemplados en el ordenamiento jurídico a fin dejar sin efecto los actos ejecutados como consecuencia de la referida sentencia.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1197-23-EP.**

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 28 de septiembre de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

---

persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud […]".

[15] CCE, sentencia 2539-18-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 28.

[16] CCE, sentencias 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 38; y, 2539-18-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 29.

[17] Esto, conforme al escrito presentado el 12 de septiembre de 2024 por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ante la la Unidad Judicial Penal Sur con Competencia en Delitos Flagrantes con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

3. Como medidas de reparación integral, se ordena:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia 28 de septiembre de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

3.2 Archivar la acción de protección identificada con el número 09292-2021-00828.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy; y, un voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, el viernes 28 de noviembre de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Validar únicamente con FirmaEC

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 1197-23-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente dentro de la sentencia 1197-23-EP/25, emitido en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 28 de noviembre de 2025.

2. La sentencia de mayoría resolvió una acción extraordinaria de protección presentada por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (**"ARCOTEL"**) en contra de la sentencia de 28 de septiembre de 2022 y el auto de 17 de noviembre de 2022 emitidos por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (**"Sala Provincial"**). Esta decisión se emitió en el marco de una acción de protección con medidas cautelares presentada en contra de ARCOTEL y la Procuraduría General del Estado.

3. En el proceso de origen,[1] Fe Esperanza Figueroa Macías ("**actora**") alegó que ARCOTEL, en el marco de un concurso de adjudicación de frecuencias del espectro radioeléctrico para la operación de medios de comunicación social privados y comunitarios, no le habría reconocido el "puntaje adicional" por experiencia acumulada por años de servicios y ii) que habría determinado que la garantía de seriedad de la oferta no cumplía con las bases del concurso. En consecuencia, se adjudicó la frecuencia a "Radio Romance". En tal sentido, tal como lo reconoce la sentencia de mayoría, la actora solicitó dos cuestiones: (i) que se verifique el cumplimiento de los requisitos por parte de la demandante para determinar si procedía reconocerle el puntaje adicional; y, (ii) a partir de dicha verificación, se ordene la concesión de la frecuencia de radio a la actora.[2]

4. Así, como consecuencia de aceptar la acción de protección de origen, la Sala Provincial dispuso que ARCOTEL expida un título habilitante de radio frecuencia a favor de la actora tras considerarla ganadora de la concesión mencionada. En ese sentido, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección al verificar que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque consideró que se había aceptado una acción de protección *manifiestamente improcedente*. En concreto, en criterio de la decisión de mayoría:

[1] Acción de protección 09292-2021-00828.
[2] Ver párrafo 19 de la decisión de mayoría.

> los problemas jurídicos abordados por la Sala tienen que ver con cuestiones que, por sí solas, no evidencian una implicación constitucional que justifique su conocimiento a través de una acción de protección, pues no alega una genuina vulneración de derechos fundamentales que no pueda ser justiciable, de manera adecuada y eficaz, en la vía judicial ordinaria. Las presuntas inconsistencias alegadas por Fe Figueroa bien podían ser revisadas tanto en sede administrativa como en la jurisdicción contencioso administrativa. Aún más, en la sentencia objetada, el tribunal de apelación no desarrolla argumentos tendientes a justificar que la vía judicial no sea adecuada ni eficaz para ventilar los asuntos expuestos en la demanda de acción de protección.[3]

5. Coincido con el voto de mayoría en que las garantías jurisdiccionales no pueden ni deben servir, en general, para determinar quién es el ganador de un concurso de adjudicación de frecuencias, *so pretexto* de verificar irregularidades en el proceso. En esa medida, estoy de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica al haber verificado que se pretendió utilizar a la justicia constitucional para declarar ganadores de concursos, en este caso, de una concesión de radiofrecuencia. Este hecho se enmarca en el presupuesto de improcedencia de la acción de protección establecida en el artículo 42.5 de la LOGJCC "Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho".

6. Sin embargo, discrepo con la decisión de mayoría en dos puntos: i) sobre la manifiesta improcedencia de la acción de protección para impugnar requisitos de la concesión de radiofrecuencias; y, ii) sobre la continua identificación de manifiestas improcedencias en perjuicio del artículo 88 de la CRE y el artículo 40.3 de la LOGJCC. A continuación, expongo mis razones:

7. En primer lugar, discrepo profundamente que la Corte haya considerado que es *manifiestamente improcedente* impugnar el cumplimiento o verificación de requisitos para la concesión de frecuencias del espectro radioeléctrico. Este Organismo ha definido a la improcedencia manifiesta como aquella que, sin alcanzar la gravedad de la *improcedencia desnaturalizante*,[4] sí evidencia que "la demanda de acción de protección era claramente improcedente", es decir, se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria."[5] En mi criterio, esto ocurre cuando la pretensión de la acción de origen carece de relevancia constitucional y/o se limita en aspectos de mera legalidad.

[3] Párrafo 20 de la decisión de mayoría.
[4] CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.
[5] CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

8. Por esta misma razón, la Corte ha encontrado que, aun cuando se impugnasen cuestiones que podrían tener a la justicia ordinaria como vía idónea, existe trascendencia constitucional cuando se trata de asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía de la persona, como por ejemplo, casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una **respuesta urgente** por las circunstancias que los rodeen.[6]

9. Las concesiones de frecuencias en el espacio radioeléctrico no es un asunto menor. A saber, el espacio radioeléctrico es el conjunto de frecuencias del espectro electromagnético que pueden utilizarse para transmitir señales de radio, televisión, datos y otros servicios de telecomunicaciones. Incluye todas las ondas electromagnéticas que viajan por el aire sin necesidad de cables, y por eso se considera un recurso natural **limitado**. De allí que la Constitución reconozca que el espectro radioeléctrico es un sector estratégico que debe ser administrado, regulado, controlado y gestionado por el Estado bajo los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.[7]

10. En esta misma línea, esta Corte ha señalado que "la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del Estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución".[8]

11. La adjudicación de frecuencias y utilización del espectro radioeléctrico, entonces, debe ser examinado tomando en consideración que, en las sociedades contemporáneas, los medios de comunicación cumplen un rol decisivo en la deliberación pública, pues permiten que las personas accedan a información relevante y a perspectivas diversas para formar un juicio razonado sobre los asuntos públicos.

12. En ese sentido, cabe enfatizar que la libertad de expresión no se reduce a un derecho individual de hablar o escribir, sino que comprende también —de manera inseparable— la facultad de fundar o utilizar los medios necesarios para difundir información, ideas y opiniones al mayor número posible de personas. Así lo ha destacado la Corte Interamericana al señalar que los medios de comunicación operan como vehículos esenciales para la expresión e información en sus dimensiones

[6] CCE, sentencia 559-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 64.
[7] CCE, sentencia 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 218.
[8] CCE, sentencia 008-18-SIN-CC, caso 0049-15-IN, 16 de mayo de 2018, pág. 32; y sentencia 003-14-SIN-CC, caso 0014-13-IN y acumulados,

individual y colectiva.[9] La protección de este derecho abarca, por un lado, la posibilidad real de crear o utilizar medios de comunicación; y, por otro, el derecho social a contar con medios libres, independientes y plurales que aseguren el acceso a la más amplia y diversa información.[10]

13. Por ello, la libertad de expresión adquiere una garantía reforzada en el ámbito mediático: sin un ecosistema comunicacional plural y diverso, el ejercicio de los derechos políticos y de participación pierde calidad democrática. Desde esta perspectiva, la regulación estatal en materia de radiodifusión tiene como finalidad promover y expandir el alcance del derecho a la libertad de expresión, asegurando que los medios puedan servir como espacios abiertos, vigorosos y libres de represalias.[11]

14. Por ello, la asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico —recurso natural limitado y condición de posibilidad para operar medios audiovisuales— está directamente vinculada con el ejercicio efectivo de la libertad de expresión. Impedir o restringir injustificadamente el acceso a una frecuencia no solo afecta a quien busca difundir sus ideas, sino también a la sociedad que depende de la pluralidad y diversidad de voces para deliberar de manera informada. Por ello, los actos administrativos que determinan quién puede acceder a una frecuencia, bajo qué condiciones y mediante qué procedimientos, tienen una innegable dimensión constitucional.

15. Bajo estas premisas, encuentro que hay dos posibles visiones para examinar y atender impugnaciones de requisitos frente a una concesión de una frecuencia. Una, que reduce el análisis a una mera verificación de condiciones, requisitos y causales determinadas en una norma infra legal. O dos, que comprende que la adjudicación de una frecuencia no es un asunto de mera legalidad, sino la estructura misma que garantiza el ejercicio de un derecho fundamental. Esta visión, además, comprende que la vía contenciosa administrativa ordinaria no es sensible a las implicaciones que una potencial demora en la emisión de un fallo judicial implica para el goce y titularidad de la libertad de expresión, especialmente en el marco de un concurso que, como tal, tiene tiempos y plazos. De allí que sea necesario que exista un recurso adecuado y eficaz que procure garantizar la difusión de información de forma diversa y real; y, no solo un recurso limitado que permita el acceso de forma ilusoria.

16. Por estas razones, considero que el Pleno no debió señalar que todas las pretensiones de la demanda eran manifiestamente improcedentes, sino ceñirse a que lo

[9] Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31 y 34.
[10] CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV.
[11] LOGJCC, artículo 40, numeral 3.

improcedente fue haber pretendido que se declare, vía acción de protección, al ganador del concurso.

17. En segundo lugar, y en línea con lo anterior, considero que el voto de mayoría no se detiene en examinar las características de "**adecuado**", y sobre todo "**eficaz**", de la acción de protección.[12] Por el contrario, observo con preocupación cómo la Corte continua identificando escenarios de manifiestas improcedencias y señalando que la jurisdicción contencioso administrativa -e incluso la sede administrativa en el presente caso-, son vías idóneas para la garantía de derechos, dando por sentado y sin cuestionar que la vía ordinaria es una vía adecuada y eficaz. En la práctica, el establecimiento continuo de escenarios de manifiesta improcedencia de la acción de protección está haciendo que esta garantía se vuelve subsidiaria.

18. La Constitución señala que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, que su procedimiento será sencillo, rápido y eficaz;[13] y, además, que procede ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. La Corte debe realizar un examen detallado sobre si la jurisdicción contencioso administrativa o la "sede administrativa", cumple con estas características para cuestiones que pueden entrañar, como dejo explicado, una relevancia constitucional.

19. Esta falta de análisis, ha derivado en que la Corte recurra a la figura de las improcedencias manifiestas con más frecuencia, sin detenerse a examinar la dimensión constitucional de ciertas pretensiones, como en el presente caso, que ameritan tener una respuesta rápida y eficaz.

20. En consecuencia, estando de acuerdo en haber aceptado la acción extraordinaria de protección por la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, dejo expuestas en este voto concurrente mis consideraciones sobre la declaratoria de manifiesta improcedencia a los requisitos para la concesión de una frecuencia radial.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2026.01.09 06:43:49 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

[12] CIDH, Estándares De Libertad De Expresión Para Una Radiodifusión Libre E Incluyente**,** OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF, 30 de diciembre de 2019.
[13] Constitución artículos 88 y 86 literal a).

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1197-23-EP fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 18:09.- Lo certifico.

CRISTIAN RAUL
CAIZA ASITIMBAY
2025.001.20997

Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Juez: José Luis Terán Suárez

SENTENCIA 1197-23-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional José Luis Terán Suárez

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 28 de noviembre de 2025, aprobó la causa 1197-23-EP/25 que analizó una acción extraordinaria de protección presentada por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (**"ARCOTEL"**) en contra de la sentencia de 28 de septiembre de 2022 y el auto que negó los recursos de aclaración y ampliación de 17 de noviembre de 2022 emitidos por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en un proceso de acción de protección.

2. En la decisión de mayoría, se concluyó que la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al conocer y conceder una acción de protección que resultaba manifiestamente improcedente. A criterio de la mayoría, las cuestiones planteadas y resueltas en dicha garantía por tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria. En este contexto, se sostuvo que la vulneración al derecho a la seguridad jurídica se configuró porque la autoridad judicial aceptó una acción de protección mediante la cual se impugnó un acto que definía los resultados de un concurso de adjudicación de frecuencias y que establecía la respectiva adjudicación.

3. Con el debido respeto por la decisión adoptada por la mayoría, presento mi voto salvado, en el cual discrepo de la conclusión alcanzada respecto de la manifiesta improcedencia de la acción de protección y la consecuente vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Considero que, dadas las particularidades del caso, correspondía a la Corte realizar un examen de mérito, especialmente al verificar la condición de vulnerabilidad de la accionante al ser una mujer adulta mayor y los efectos concretos que la actuación produjo sobre sus derechos fundamentales. En mi criterio, esta Corte tenía el deber de hacer mérito del caso antes de concluir la manifiesta improcedencia de la garantía.

2. Análisis

4. La Constitución reconoce en su artículo 36[1] que las personas adultas mayores son titulares de una atención prioritaria y especializada, lo que impone a los jueces de

[1] Constitución de la República del Ecuador, art. 36.- Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

garantías jurisdiccionales un deber de especial atención al examinar los hechos alegados. En este marco, esta Corte ha establecido que, conforme al estándar de suficiencia en materia de garantías jurisdiccionales, la motivación de las sentencias debe ser reforzada. Lo que implica que al fundamentar sus decisiones los jueces deben: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se sustenta la decisión , ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos[2] y de no encontrarla, determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

5. En este caso, la accionante Fe Esperanza Figueroa, es una mujer adulta mayor dedicada por años a la radiodifusión local, acudió a la vía constitucional presentando una acción de protección alegando una vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al derecho a la comunicación e información, al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de ARCOTEL en el concurso de adjudicación de frecuencias. Desde esta perspectiva, la condición personal de la accionante no es un dato irrelevante, sino un elemento estructural para determinar si la vía ordinaria era realmente idónea y eficaz. La sentencia mayoritaria, sin embargo, no incorpora esta valoración contextual, lo que a mi juicio constituye una omisión significativa en el análisis que debe orientar a este Organismo para la resolución del caso.

6. Si bien la sentencia concluye que la acción de protección era manifiestamente improcedente porque buscaba alterar los resultados de un concurso público, considero que esta conclusión debió estar precedida de un análisis sobre si los hechos alegados por la accionante revelaban una posible vulneración de derechos.

7. El artículo 11.3 de la Constitución establece que "los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación". Asimismo, el artículo 75 garantiza que "toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses", lo cual exige a las autoridades judiciales un actuar que permita identificar y atender de manera efectiva posibles vulneraciones de derechos.

8. La falta de motivación en las actuaciones administrativas y los informes emitidos por ARCOTEL constituye un elemento que, de verificarse, podría configurar una vulneración directa al artículo 76.7.l de la Constitución, según el cual "las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas", lo que implica que toda autoridad administrativa debe explicar de manera clara, coherente y suficiente las razones de

[2] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párrs. 43-48. La Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21 recogió la jurisprudencia dictada en la sentencia 001-16-PJO-CC y determinó que en materia de garantías jurisdiccionales la motivación de las sentencias es reforzada.

hecho y de derecho que sustentan su decisión. La motivación no es un requisito meramente formal, es un componente esencial del debido proceso y una garantía que permite a las personas conocer las razones de las decisiones que les afectan, controvertirlas y ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

9. En el presente caso, la accionante alegó que ARCOTEL no explicó las razones por las cuales consideró incumplida la garantía de seriedad de la oferta ni las razones que justificarían no reconocer los puntajes adicionales por experiencia y años de servicio. Dichas alegaciones, tomadas en conjunto, plantean un posible incumplimiento del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Más aún, cuando, la negativa de considerar los años de experiencia y trabajo de la accionante, lo cual podría incidir en el derecho al trabajo (art. 33 CRE) y, tratándose de radiodifusión local, en el derecho a la comunicación y "acceso a la información" (arts. 16 y 17 CRE). Asimismo, la afectación desproporcionada al proyecto de vida de la accionante, particularmente considerando su edad y su trayectoria en dicho medio de comunicación. El artículo 36 de la Constitución brinda una protección prioritaria a las personas adultas mayores, lo que impone un estándar reforzado de análisis en la vulneración de sus derechos.

10. El concepto de manifiesta improcedencia exige certeza plena de que la acción de protección no era procedente en ningún supuesto. Dicho presupuesto no se cumple cuando en el caso constan alegaciones que podrían revelar una posible vulneración de derechos y que, atendidas las circunstancias de la accionante, ameritaban un examen a fondo que permita determinar si existió o no una vulneración de derechos constitucionales. En este caso, la pretensión no se limitaba a cuestionamientos administrativos, sino que incluía señalamientos relativos a la falta de motivación, a la afectación de la seguridad jurídica y a derechos vinculados con la comunicación e información. La presencia de estos elementos impedía afirmar que la improcedencia era evidente, pues existía un margen razonable para determinar si el caso planteaba un asunto de gravedad que debía ser considerado antes de declarar la improcedencia de la acción.

11. En este sentido, considero que la Corte debió analizar si, aun existiendo vías ordinarias, activar la vía constitucional era necesaria para evitar una afectación irreparable a los derechos de una persona adulta mayor que ha desarrollado su vida en torno a una actividad profesional en un medio local como es la Radio Romance FM.

Firmado electrónicamente por:
ROMAN JOSE LUIS TERAN SUAREZ
Validar únicamente con FirmaEC

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, anunciado en la sentencia de la causa 1197-23-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 15:32.- Lo certifico.

CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY
2025.001.20997

Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY
Validar únicamente con FirmaEC

CASO Nro.- 1197-23-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día seis de diciembre dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, el voto salvado del juez constitucional José Terán Suárez el siete de enero de dos mil veintiséis y el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el nueve de enero de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración 1197-23-EP/26
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito, D.M., 23 de abril de 2026.

VISTOS: Agréguese al expediente los escritos presentados por José Leonardo Neira Rosero, en representación de la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**) y por Andrés Eduardo Alvarado Luzuriaga, juez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (**"Sala"**), a través de los cuales se pronuncian sobre el recurso de aclaración presentado por Fe Esperanza Figueroa Macías. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 23 de abril de 2026, dentro de la causa **1197-23-EP**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 15 de diciembre de 2022, ARCOTEL presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría de 28 de septiembre de 2022 y el auto de 17 de noviembre de 2022 emitidos por la Sala. En estas providencias, la Sala aceptó la demanda de acción de protección presentada por Fe Esperanza Figueroa Macías[1] y negó las solicitudes de aclaración y ampliación.

2. El Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia de mayoría emitida el 28 de noviembre de 2025, aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y dejó sin efecto la sentencia emitida el 28 de septiembre de 2022.

3. El 09 de enero de 2026, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó esta sentencia a las partes procesales.

4. El 14 de enero de 2026, Fe Esperanza Figueroa Macías solicitó aclaración de la sentencia.

5. El 04 de marzo de 2026, el juez sustanciador de la causa corrió traslado a las partes procesales con la solicitud de aclaración y ampliación.

6. El 06 de marzo de 2026, el representante de la PGE señaló que la sentencia emitida por la Corte Constitucional es clara, precisa y debidamente motivada por lo que no requiere ser aclarada. En la misma fecha compareció el juez Andrés Eduardo Alvarado Luzuriaga y señaló que el recurso de aclaración es improcedente porque a través de este no se puede incorporar nuevos hechos que no fueron parte del debate central.

2. Oportunidad

7. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación

[1] Proceso 09292-2021-00828.

de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados desde su notificación.

8. El pedido de aclaración fue presentado el 14 de enero de 2026 respecto de una sentencia que fue notificada el 9 de enero de 2026, por lo que la solicitud se presentó de forma oportuna.

3. Las pretensiones y sus fundamentos

9. Fe Esperanza Figueroa Macías señala que en el párrafo 26 de la sentencia 1197-23-EP/25 se menciona que la ARCOTEL "se encuentra habilitada para emplear todos los medios administrativos, judiciales, extrajudiciales y métodos alternativos de solución de conflictos contemplados en el ordenamiento jurídico a fin dejar sin efecto los actos ejecutados como consecuencia de la referida sentencia" (sic). Por ende, indica que es necesario que se aclare si aquellos medios a los que refiere la sentencia deben considerar su condición de adulta mayor, específicamente, el factor de inclusión social y económica que prevé el artículo 36 de la Constitución.

4. Análisis

10. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución[2] y 162 de la LOGJCC,[3] las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación.

11. Una sentencia puede aclararse cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión.[4] De este modo, el pedido de aclaración es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, ni por medio de este recurso ni por el de ningún otro la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada.[5]

12. En el caso que se examina, esta Corte observa que la solicitante no justifica que la sentencia recurrida contenga elementos obscuros o de difícil comprensión. Por el contrario, el fundamento de la solicitud se dirige a que esta Corte establezca cómo

[2] CRE, artículo 440: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".
[3] LOGJCC, artículo 162: "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".
[4] Sobre el alcance de la solicitud de ampliación véanse los autos emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.
[5] CCE, auto de Pleno del caso 335-13-JP, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

debe actuar la ARCOTEL —en relación con la solicitante— en el marco de sus atribuciones previstas en el ordenamiento jurídico y como consecuencia de que la sentencia que aceptó la acción de protección quedó sin efecto. Por tanto, la solicitud de aclaración no se ajusta a los presupuestos que posibilitan su procedencia.

13. En definitiva, la solicitante no acredita que la sentencia contenga elementos oscuros o de difícil comprensión que ameriten una aclaración del fallo.

5. Decisión

14. Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración realizado por Fe Esperanza Figueroa Macías respecto de la sentencia **1197-23-EP/25**, por lo que se deberá estar a lo establecido en la mencionada sentencia.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.

3. Notifíquese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete 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 y Richard Ortiz Ortiz; y un voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez quien manifestó "presentaré un voto salvado oral", en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy por una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 357-23-EP/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 11 de diciembre de 2025

CASO 357-23-EP

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

SENTENCIA 357-23-EP/25

Resumen: La Corte acepta la acción extraordinaria de protección presentada por el SRI contra una sentencia de apelación dictada en el marco de una acción de protección, por constatar que los jueces provinciales vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. Esto ocurrió porque aceptaron la demanda pese a que era manifiestamente improcedente, dado que versaba sobre la corrección en la aplicación de normativa tributaria y respecto del mismo asunto ya existía una sentencia ejecutoriada en un juicio contencioso-tributario.

1. Antecedentes procesales

1.1. Juicio contencioso tributario

1. El 13 de septiembre de 2017, la compañía RCN Construcciones S.A. presentó una demanda en contra del Servicio de Rentas Internas ("**SRI**"),[1] en la que impugnó la resolución 109012017RREC114753, dictada el 26 de julio de 2017, que negó el reclamo administrativo interpuesto contra las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta de los ejercicios económicos 2013 y 2014.[2]

2. El 5 de febrero de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil ("**TDCT**") declaró sin lugar la demanda y confirmó la validez legal de la resolución impugnada. En contra de esta decisión, la compañía RCN Construcciones S.A. interpuso recurso de casación.

3. El 5 de julio de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia emitida por el TDCT.

4. El 26 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada

[1] El juicio se identificó con el número 09501-2017-00520.
[2] Del 2013: USD 165.521,56 + USD 33.104,31 (recargo 20%) y del 2014: USD 112.056,99 + USD 22.411,40 (recargo 20%), originados por una diferencia en los costos y gastos por transacciones inexistentes.

por la compañía RCN Construcciones S.A. en contra de la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia.[3]

1.2. Acción de protección

5. El 28 de octubre de 2021, María Elena Cereceda Jalil, en calidad de representante legal de la compañía RCN Construcciones S.A., presentó una demanda de acción de protección en contra del SRI, en la que impugnó la resolución 109012017RREC114753, dictada el 26 de julio de 2017, que negó el reclamo administrativo interpuesto contra las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta de los ejercicios económicos 2013 y 2014.[4]

6. El 3 de junio de 2022, la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar la acción de protección.

7. El 16 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Corte Provincial del Guayas**"), en voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado, aceptó la acción de protección, dejó sin efecto la resolución impugnada y las liquidaciones de pago por diferencias impugnadas.

8. El 27 de enero de 2023, el SRI ("**entidad accionante**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría emitida por la Corte Provincial del Guayas ("**sentencia impugnada**"), la que se admitió a trámite el 8 de mayo de 2023 por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.[5]

2. Competencia

9. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191, numeral 2, literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

[3] Acción extraordinaria de protección número 2264-19-EP.
[4] El juicio se identificó con el número 09209-2021-05159.
[5] El 19 de diciembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario y a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia copias certificadas del expediente íntegro del proceso signado con el número 09501-2017-00520.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

10. En su demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante solicitó que la Corte Constitucional: (i) declare que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución, respectivamente; (ii) declare que los jueces Francisco Morales Garcés e Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa incurrieron en error inexcusable al conocer y resolver la acción de protección 09209-2021-05159; (iii) disponga la investigación de los abogados Álvaro Contreras y José Solines, quienes patrocinaron la acción de protección presentada por la compañía RCN Construcciones S.A. Además, solicitó como medida de reparación integral que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

11. Como fundamentos de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes **cargos**:

11.1. La sentencia impugnada habría vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica porque aceptó una demanda de acción de protección dirigida contra una resolución que ya había sido impugnada previamente en la vía contencioso-tributaria (juicio 09501-2017-00520). En ese proceso se negó la acción de impugnación y se ratificó la validez y legalidad de la resolución cuestionada. Al aceptar la acción de protección, la Sala Provincial desconoció una sentencia ejecutoriada dictada en dicho proceso contencioso-tributario y, en consecuencia, afectó la ejecución de esa decisión judicial. La entidad accionante agrega que la sentencia 71-19-IS/22 "prohíbe el uso de las garantías jurisdiccionales para invalidar sentencias ejecutoriadas y con autoridad de cosa juzgada".

11.2. La sentencia impugnada habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica porque aceptó una acción de protección que resultaba evidentemente improcedente. La demanda pretendía que se determinara —nuevamente— si las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta correspondientes a los ejercicios económicos 2013 y 2014 se efectuaron de conformidad con la ley, lo cual constituye un asunto de legalidad ajeno al ámbito de la acción de protección.

11.3. La sentencia impugnada habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no "corroboró que el Servicio de Rentas

Internas sí ha aportado un argumento sólido para considerar […] la actuación apegada a la Constitución".

3.2. De Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

12. Francisco Morales Garcés e Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa ("**jueces provinciales**"), en su informe de descargo, detallaron los antecedentes del recurso de apelación, hicieron referencia a la demanda presentada por la parte accionante, transcribieron secciones de la sentencia impugnada y concluyeron que el SRI emitió una resolución "sin considerar que el Servicio de Rentas Internas forma parte de las instituciones del Estado", por lo que "no puede menoscabar con sus actos la naturaleza misma de un acto administrativo, sin garantizar una respectiva motivación en base a las leyes establecidas".

3.3. De la tercera con interés

13. La compañía RCN CONSTRUCCIONES S.A. solicitó que se desestime la demanda de acción extraordinaria de protección y que se ordene el archivo de la causa. Para fundamentar sus pretensiones, la tercera con interés esgrimió los siguientes **argumentos**:

13.1. La sentencia impugnada sí dio respuesta al argumento del SRI relativo a la existencia de un juicio contencioso-tributario previo, específicamente en el considerando séptimo. Por este motivo, no existiría vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

13.2. La acción de protección se presentó en contra de un acto administrativo emitido por el SRI y no en contra de la sentencia dictada dentro del proceso contencioso-tributario 09501-2017-00520, como lo "infiere la entidad accionante en su demanda".

13.3. No se configura una antinomia jurisdiccional porque los procesos judiciales en cuestión no pertenecen a la misma materia. En consecuencia, la "sentencia constitucional no contradice ni impide la ejecución del fallo de la justicia ordinaria".

13.4. La sentencia 71-19-IS/22 no contiene un precedente aplicable al caso concreto, pues en dicha sentencia la Corte determinó que "si la Corte Constitucional declaró inejecutable con anterioridad una sentencia constitucional, el juez ejecutor del proceso no puede continuar con la ejecución de las medidas

ordenadas en la misma porque esta decisión es imposible de cumplir". Ese escenario no se presenta en este caso.

13.5. La acción de protección y el juicio contencioso-tributario, pese a compartir hechos, contenían argumentos y pretensiones distintas.

13.6. En este caso no se configuran desnaturalización de la acción de protección, manifiesta improcedencia ni abuso del derecho, pues

> [s]i la compañía RCN CONSTRUCCIONES S.A. acudió a la justicia constitucional fue con la finalidad que los derechos y principios constitucionales tributarios alegados como vulnerados tengan cabida para el debate en la esfera constitucional, al considerar que la justicia ordinaria era insuficiente para el grado de afectación que sufrió producto del ejercicio de determinación tributaria efectuado en su contra por parte del Servicio de Rentas Internas

4. Planteamiento de los problemas jurídicos[6]

14. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica debido a que la sentencia impugnada aceptó una demanda de acción de protección pese a que esta resultaba improcedente porque la misma trataba sobre la corrección en la aplicación de normativa específicamente tributaria y porque sobre dicho asunto ya existía una sentencia ejecutoriada dentro de un juicio contencioso-tributario —ver párrafos 11.1 y 11.2 *supra*—. Este tipo de argumentos ya han sido atendidos por esta Corte como una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica.[7] En virtud de ello, se formula el siguiente problema jurídico: **La sentencia de 16 de diciembre de 2022, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque aceptó una demanda de acción de protección pese a que esta resultaba manifiestamente improcedente pues la misma trataba sobre la corrección en la aplicación de normativa específicamente tributaria y sobre dicho asunto ya existía una sentencia ejecutoriada dentro de un juicio contencioso-tributario?**

15. En cuanto al cargo detallado en el párrafo 11.3 *supra*, se advierte que el mismo pretende que la Corte corrija el razonamiento de la sentencia impugnada, lo que escapa del ámbito de protección de la garantía de la motivación; pues esta únicamente exige "que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. […] Como esta Corte ya lo ha señalado, la garantía de la motivación no

[6] Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párr. 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.
[7] CCE, sentencia 278-23-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 10.

incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales".[8] Por tanto, no se formulará un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: La sentencia de 16 de diciembre de 2022, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque aceptó una demanda de acción de protección pese a que esta resultaba manifiestamente improcedente pues la misma trataba sobre la corrección en la aplicación de normativa específicamente tributaria y sobre dicho asunto ya existía una sentencia ejecutoriada dentro de un juicio contencioso-tributario?

16. El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica "se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

17. Reiteradamente, esta Corte ha establecido que los jueces que conocen garantías jurisdiccionales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de las garantías ni reemplazar la justicia ordinaria. De hacerlo, los jueces que conocen asuntos constitucionales vaciarían de contenido las atribuciones exclusivas de la justicia ordinaria.[9]

18. En la sentencia 001-16-PJO-CC, esta Corte estableció que, al conocer acciones de protección, es obligación de los jueces realizar un análisis de la vulneración alegada, previamente a determinar la existencia de vías ordinarias eficaces para la tramitación de la controversia.[10] Sin embargo, a través de su jurisprudencia, este Organismo ha establecido excepciones a esta obligación en los casos en que la garantía jurisdiccional es manifiestamente improcedente o cuando se pretende desnaturalizar la garantía.

19. La entidad accionante sostiene que se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica porque la sentencia impugnada aceptó una demanda de acción de protección pese a que esta resultaba manifiestamente improcedente pues (i) la misma trataba sobre la corrección en la aplicación de normativa específicamente tributaria; y (ii) sobre dicho asunto ya existía una sentencia ejecutoriada dentro de un juicio contencioso-tributario, lo cual se analizará a continuación.

---

[8] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.
[9] CCE, sentencias 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 62-64; 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 68-71; 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25; 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, párr. 12.
[10] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de maro de 2016, párr. 24.

(i) Aceptó una demanda de acción de protección pese a que esta resultaba manifiestamente improcedente pues la misma trataba sobre la corrección en la aplicación de normativa específicamente tributaria

20. Los supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección se presentan cuando, debido a la especificidad de la pretensión, resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, por lo que corresponde declarar improcedente la acción. En consecuencia, la aceptación de una acción constitucional a pesar de su improcedencia implica una vulneración del derecho a la seguridad jurídica,[11] puesto que se trastoca el fin mismo de la garantía jurisdiccional, conforme a lo prescrito en los artículos 40[12] y 42[13] de la LOGJCC.

21. Existen criterios desarrollados por este Organismo respecto de la manifiesta improcedencia de acciones de protección planteadas para dejar sin efecto actas de determinación tributaria,[14] basados en consideraciones sobre la corrección en la aplicación de normativa específicamente tributaria. En esta línea, en la sentencia 278-23-EP/25, esta Corte reconstruyó la regla de precedente contenida en la sentencia 2555-21-EP/24, en los siguientes términos:

[11] CCE, sentencia 2555-21-EP/24, 19 de diciembre de 2024 y sentencia 278-23-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párr. 15.
[12] LOGJCC, artículo 40: "La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: [3] Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".
[13] LOGJCC, artículo 42: "La acción de protección de derechos no procede: [4] Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz".
[14] CCE, sentencia 2555-21-EP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 28: "De la revisión de la acción de protección presentada y de lo señalado por la Sala Provincial, se verifica que la pretensión de la compañía accionante en su acción de protección era que se dejen sin efecto rectificaciones de tributos y el proceso coactivo iniciado por SENAE para el cobro de los tributos no cancelados por la compañía accionante, con la principal alegación de que las rectificaciones de tributos estarían prescritas. 29. Así, se advierte que el análisis de la Sala Provincial basó su razonamiento para aceptar la pretensión de la compañía accionante en que era aplicable la Ley Orgánica de Aduanas por sobre el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y que, por ende, se debía aplicar un plazo de tres años mas no de cinco años para declarar la prescripción de la acción de cobro de la administración aduanera. Incluso, como medidas de reparación dejó sin efecto las rectificaciones de tributos y el proceso coactivo, con la consecuente imposibilidad de que el SENAE recaude valores por los tributos que habría estado adeudando la compañía accionante. 30. Este Organismo encuentra que la pretensión de la compañía accionante fue de tal especificidad que debía ventilarse en la vía contencioso tributario, esto por cuanto, se refiere a la aplicación de prescripción de la acción de cobro del SENAE y justamente el ordenamiento jurídico prevé que corresponde a los jueces de lo contencioso tributario el conocimiento y resolución de las impugnaciones que presenten los contribuyentes contra actos de determinación tributaria provenientes de la administración tributaria nacional, seccional o de excepción, y las acciones de prescripción de créditos tributarios, intereses y multas como lo es en el presente caso. 32. En este caso en particular, en lugar de que la Sala Provincial advierta que la acción de protección era improcedente por tratarse de un asunto de naturaleza infraconstitucional, analizó la alegada vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y motivación".

> Si una sentencia de acción de protección analiza la corrección de la aplicación de criterios legales y técnicos para emitir un acta de determinación tributaria, así como una resolución que niega un reclamo administrativo en contra de dicha acta; y, resuelve una pretensión, cuya especificidad corresponde a la vía ordinaria e implica una declaración de un derecho (supuesto de hecho), entonces, dicha sentencia vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente (consecuencia jurídica).

22. En el caso concreto, la sentencia impugnada aceptó la acción de protección en atención al argumento de la compañía RCN Construcciones S.A. relativo a la aplicación retroactiva de la resolución NAC-DGERCGC16-00000356 (Normas que regulan el procedimiento de identificación y notificación de las empresas consideradas para efectos tributarios como inexistentes o fantasmas),[15] mediante el siguiente análisis:

> La Resolución antes mencionada, vulnera el principio de irretroactividad establecido en el artículo 300 de la Constitución; ya que, [no] fue emitida con normativa tributaria vigente en los periodos fiscales 2013 y 2014. El Servicio de Rentas Internas, se comprueba que, en ningún momento, se efectuó un análisis argumentativo sobre el principio constitucional a la irretroactividad y, tampoco se realizó un razonamiento jurídico suficiente para determinar si se ha aplicado o no, la Resolución NAC-DGERCGC16-00000356 con efectos retroactivos, porque la misma fue expedida en el año 2016 y utilizada para afectar los ejercicios económicos de los años 2013 y 2014 de su representada.

23. Del texto citado, esta Corte verifica que la sentencia impugnada analizó la corrección de la aplicación temporal de la resolución NAC-DGERCGC16-00000356 y la existencia de un "razonamiento jurídico suficiente" para determinar si dicha resolución resultaba aplicable. Con base en dicho análisis, aceptó la acción de protección y dejó sin efecto la resolución 109012017RREC114753 y las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta correspondientes a los ejercicios económicos 2013 y 2014. La determinación de la aplicación temporal correcta de las normas que regulan el procedimiento de identificación y notificación de las empresas consideradas, a efectos tributarios, como inexistentes o fantasmas, constituye un examen de carácter técnico-legal que corresponde a los jueces de la jurisdicción ordinaria, dado que requiere evaluar la normativa tributaria interna y su efecto en ejercicios fiscales específicos. Por tanto, de conformidad con la regla de precedente citada en el párrafo 20 *supra*, la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección que trataba sobre la corrección temporal en la aplicación de normativa específicamente tributaria.

[15] De la lectura de la demanda de acción de protección del proceso judicial número 09209-2021-05159, se verifica que se alegó la vulneración del principio de irretroactividad y de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica porque no se habría justificado la aplicación de la Resolución NAC-DGERCGC16-00000356 dictada en el año 2016 a transacciones y facturas efectuadas en los ejercicios fiscales 2013 y 2014.

24. Una vez analizada la primera razón expuesta por la entidad accionante por la que considera que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica corresponde examinar la segunda razón identificada en el párrafo 19 *supra.*

(ii) Aceptó una demanda de acción de protección pese a que sobre el mismo asunto ya existía una sentencia ejecutoriada dentro de un juicio contencioso-tributario —superposición de una sentencia constitucional sobre una sentencia ejecutoriada dictada en la vía ordinaria—.

25. Además, en la sentencia 278-23-EP/25, esta Corte determinó que la autoridad judicial debe resolver previamente la procedencia de la garantía jurisdiccional, cuando existe una acción ordinaria y, de manera paralela o secuencial, se presenta una acción constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos).[16] Esta regla se sustenta en la necesidad de evitar que la vía constitucional se superponga a la ordinaria ya que la activación simultánea o secuencial de ambas jurisdicciones respecto de los mismos hechos y alegaciones puede generar decisiones contradictorias. Tal situación podría afectar la ejecución de los fallos judiciales y la eficacia de la administración de justicia.[17]

26. En esta línea, cuando se presenta una acción ordinaria y, de manera paralela o posterior, una acción constitucional basada en los mismos hechos, cargos y pretensiones (aunque se expresen de forma distinta en cada vía), resulta evidente que existía una vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria. Por ello, antes de analizar la existencia de vulneraciones de derechos, la autoridad judicial debe verificar la procedencia de la acción en sede constitucional. Si se constata que los hechos, cargos y pretensiones son esencialmente los mismos, la acción de protección debe declararse improcedente.[18] Solo en los casos en que los hechos y pretensiones no coincidan, y no se presenten otros supuestos de manifiesta improcedencia o desnaturalización de la garantía, corresponderá examinar la existencia o inexistencia de vulneraciones de derechos.[19]

---

[16] CCE, sentencia 278-23-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párrs. 24-31.
[17] CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 44.
[18] CCE, sentencia 278-23-EP/25, 20 de noviembre de 2025, párrs. 28 y 29: "28. Es decir, se trataba de los mismos argumentos que ya habían sido expuestos en la vía contencioso tributaria. Esto implica que la vía contencioso tributaria ya había sido reconocida por el mismo contribuyente y esta había actuado efectivamente como la vía eficaz y adecuada para resolver la controversia. En consecuencia, la sentencia dictada en la acción de protección se superpuso a una sentencia dictada en la vía ordinaria que ya había zanjado aquella controversia. 29. Por tanto, lo expuesto en el párrafo 27 supra debió llevar al voto de mayoría a concluir que la acción de protección era manifiestamente improcedente de acuerdo con el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC".
[19] CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22: "[…] en las acciones de protección, la autoridad judicial tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha garantía jurisdiccional, deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el

27. Con el fin de determinar si la acción de protección y el juicio contencioso-tributario comparten los mismos hechos, cargos y pretensiones, se sintetizan dichos elementos a continuación:

Tabla 1

	Proceso contencioso tributario	**Acción de protección**
Acto impugnado -hechos-	Resolución 109012017RREC114753 dictada el 26 de julio de 2017 por el SRI.	Resolución 109012017RREC114753 dictada el 26 de julio de 2017 por el SRI.
Cargo 1	Dentro del reclamo administrativo, la parte actora presentó las pruebas solicitadas, se aclaró y se certificó las facturas con un tope de 5 mil dólares y se explicó la adquisición de bienes en los ejercicios económicos correspondientes, justificadas con los contratos de obra respectivos. Pese a ello, estas pruebas no fueron aceptadas ni consideradas suficientes para desvirtuar las transacciones glosadas, dado que las facturas fueron pagadas al contado, sin la intermediación del sistema financiero. Además, los comprobantes de venta emitidos con autorización del SRI y registrados en el sistema de verificación de facturas canceladas en 2013 y 2014, ahora son desconocidos por la administración, que pretende considerarlos no deducibles, a pesar de haber sido previamente autorizados, generando inseguridad jurídica, ya que dichos comprobantes no presentaban impedimentos ni incumplimientos ante el SRI al momento de su emisión.	La resolución impugnada habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por los siguientes motivos: 1. No justificó por qué se exige a su representada probar operaciones con DIARMALAD S.A., MARALMAC S.A., VAZISCOL S.A. y PLYGLAS S.A., cuando cumplieron con los requisitos legales. 2. No presentó un razonamiento jurídico coherente sobre la exigencia de justificar dichas transacciones. 3. Aplicó retroactivamente la calificación de empresas fantasma de 2016, afectando transacciones y facturas de 2013 y 2014, años en que estas compañías no estaban catalogadas como tales. 4. No analizó ni fundamentó la aplicación del principio constitucional de irretroactividad ni la resolución NAC-DGERCGC16-00000356 con efectos retroactivos.
Cargo 2	La Resolución NAC-DGERCGC16-00000356, publicada el 17 de agosto de 2016 en el R.O. No. 820, al	La resolución impugnada habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el principio de

derecho fundamental invocado, el cual, naturalmente, solo tiene lugar cuando se ha establecido que la acción de protección es procedente (así como, únicamente si se declara dicha vulneración, cabe abordar el problema jurídico de cuáles deben ser la medidas de reparación integral)".

	declarar empresas como inexistentes o fantasmas para efectos tributarios, genera preocupación no por su emisión, sino por el efecto retroactivo que el Servicio de Rentas Internas pretende aplicarle.	irretroactividad, por aplicar de manera retroactiva la resolución NAC-DGERCGC16-00000356, publicada en el Registro Oficial el 17 de agosto de 2016, para afectar transacciones correspondientes a los ejercicios económicos 2013 y 2014.
Cargo 3		La resolución impugnada habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de proporcionalidad y los principios de progresividad, equidad y capacidad contributiva, al imponer un pago sin considerar la capacidad contributiva de la compañía. Según el artículo 275 del Reglamento, la administración puede usar factores de ajuste para la base imponible, y el artículo 28 de la Ley establece que esta equivale al 15% del contrato de construcción. Considerar el margen de rentabilidad habría evidenciado un detrimento en la capacidad contributiva.
Pretensión	Dejar sin efecto la resolución 109012017RREC114753 y las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta de los ejercicios económicos 2013 y 2014.	Dejar sin efecto la resolución 109012017RREC114753 y las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta de los ejercicios económicos 2013 y 2014.

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

28. De lo sintetizado en el cuadro anterior, esta Corte concluye que el juicio contencioso tributario y la acción de protección se centraron en los mismos hechos, cargos y pretensiones, ambos dirigidos a dejar sin efecto la resolución 109012017RREC114753 por la supuesta aplicación retroactiva de la resolución NAC-DGERCGC16-00000356 y la suficiencia de las pruebas sobre las transacciones económicas y comerciales. Por ello, la sentencia impugnada debía declarar la improcedencia manifiesta de la acción de protección[20] y, al no hacerlo y aceptarla, vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

[20] CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 49: "Por las razones expuestas, cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección".

6. Reparación integral

29. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86, numeral 3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6, numeral 1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación y, para establecerlas, se debe considerar lo afirmado en la sentencia 843-14-EP/20, de 14 de octubre de 2020, específicamente:

> Generalmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario.

30. En el presente caso, el reenvío sería innecesario, ya que del análisis sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se concluye que la acción de protección presentada por RCN Construcciones S.A. es manifiestamente improcedente. Por ello, no se requiere que otro juez emita una nueva providencia. La presente sentencia establece de manera completa la decisión que correspondería a segunda instancia, limitándola a una sola conclusión: la improcedencia de la demanda. En consecuencia, procede dejar sin efecto la sentencia impugnada, anular todos los actos derivados de dicha sentencia, declarar la improcedencia de la acción de protección y ordenar el archivo de la acción de protección.

31. Finalmente, a criterio de esta Corte, la presentación de una acción de protección posterior a la emisión de una sentencia definitiva en la jurisdicción contencioso-tributaria, sustentada en los mismos hechos, cargos y pretensiones en ambas vías, tuvo como propósito impedir el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada. Esta conducta provocó, además, un menoscabo a la facultad determinadora del SRI y una obstrucción de mala fe a la recaudación de valores tributarios. En consecuencia, esta Corte considera necesario disponer que, para el ejercicio de las facultades del SRI, no se compute el tiempo transcurrido entre la presentación de la acción de protección y la ejecutoria de la presente sentencia. Asimismo, se debe ordenar el envío del caso al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de faltas disciplinarias por parte de los jueces Francisco Morales Garcés e Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa, quienes emitieron la sentencia impugnada, así como de los abogados Álvaro Contreras y José Solines, quienes interpusieron la acción de protección.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección número **357-23-EP.**

2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

3. Dejar sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del proceso de acción de protección 09209-2021-05159 y anular todos los actos derivados de dicha sentencia.

4. Declarar la improcedencia de la acción de protección y ordenar el archivo de la misma.

5. Ordenar que para el ejercicio de las facultades del SRI no se compute el tiempo transcurrido desde la presentación de la demanda de acción de protección hasta que la presente sentencia adquiera ejecutoria.

6. Notificar al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de faltas disciplinarias por parte de los abogados Álvaro Contreras y José Solines, conforme a lo dispuesto en esta sentencia.

7. Notificar al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de faltas disciplinarias por parte de los jueces Francisco Morales Garcés e Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa, conforme a lo dispuesto en esta sentencia.

8. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

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 11 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

35723EP-884e8

Caso Nro. 357-23-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día sábado veinte de diciembre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY
SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

Auto de aclaración y ampliación 357-23-EP/26
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito, D. M., 23 de abril de 2026.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 26 de diciembre de 2025, por Álvaro Contreras Contreras y José Solines Zea. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 23 de abril de 2026, dentro de la causa **357-23-EP**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 27 de enero de 2023, el Servicio de Rentas Internas ("**SRI**") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría emitida el 16 de diciembre de 2022 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas. Mediante esa decisión, se aceptó el recurso de apelación interpuesto por la compañía RCN Construcciones S.A., se revocó la sentencia subida en grado, se aceptó la acción de protección y se dejó sin efecto la resolución que negó el reclamo administrativo interpuesto contra las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta de los ejercicios económicos 2013 y 2014.

2. El 11 de diciembre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, dejó sin efecto la sentencia impugnada y declaró la manifiesta improcedencia de la acción de protección. Asimismo, ordenó su archivo, dispuso que no se compute, para el ejercicio de las facultades del SRI, el tiempo transcurrido desde la presentación de la acción de protección hasta que la sentencia adquiera ejecutoria, y notificó al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de faltas disciplinarias por parte de los jueces que integraron la mayoría, así como de los abogados Álvaro Contreras y José Solines, quienes patrocinaron a la compañía RCN Construcciones S.A.

3. El 22 de diciembre de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó la sentencia a las partes procesales.

4. El 26 de diciembre de 2025, Álvaro Contreras Contreras y José Solines Zea solicitaron la aclaración y ampliación de la referida sentencia.

2. Oportunidad

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados desde su notificación.

6. El pedido de aclaración y ampliación se presentó el 26 de diciembre de 2025, respecto de una sentencia que se notificó el 22 de diciembre de 2025; en consecuencia, la solicitud se presentó dentro del término legal previsto para el efecto.

3. Las pretensiones y sus fundamentos

7. Álvaro Contreras Contreras y José Solines Zea ("**recurrentes**") solicitan las siguientes aclaraciones y ampliaciones respecto de la sentencia que aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el SRI ("**sentencia 357-23-EP/25**"):

7.1. Que se aclare si, en el presente caso, la Corte realizó una declaratoria de abuso de derecho atribuible a los abogados patrocinadores de la acción de protección "y, en caso negativo, se deje expresa constancia de que las consideraciones o valoraciones subjetivas contenidas en el párrafo 31 de la sentencia no comportan imputación alguna de abuso del derecho, de mala fe o de determinación de responsabilidad disciplinaria".

7.2. Que se aclare si la sola presentación de una acción de protección —sin una declaratoria expresa de abuso del derecho o de desnaturalización de la garantía jurisdiccional— puede considerarse un menoscabo a la facultad determinadora del SRI o una obstrucción de mala fe a la recaudación de valores tributarios.

7.3. Que se amplíe el contenido del párrafo 31 de la sentencia "en lo concerniente a precisar a qué competencia constitucional o legal corresponde la formulación de valoraciones subjetivas relativas a la actuación de los abogados patrocinadores, cuando cada una de estas conductas no fue objeto de un análisis motivado en la sentencia constitucional en cuanto a la determinación de responsabilidad".

7.4. Que se amplíe la sentencia "para que se precise de qué forma una sentencia constitucional podría impedir la ejecución de una sentencia dictada en la justicia ordinaria que no contiene obligaciones de hacer o no hacer, ni disposiciones susceptibles de ejecución para las partes procesales, sin introducir consideraciones generales o abstractas ajenas a las circunstancias fácticas y jurídicas del presente caso".

4. Análisis

8. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución[1] y 162 de la LOGJCC,[2] las

[1] CRE, artículo 440: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables".
[2] LOGJCC, artículo 162: "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación".

sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación.

9. La Corte Constitucional ha señalado que la aclaración tiene por finalidad esclarecer pasajes oscuros o ambiguos de una sentencia, mientras que la ampliación busca subsanar omisiones respecto de puntos sobre los cuales el órgano jurisdiccional debía pronunciarse. En tal sentido, tanto la aclaración como la ampliación constituyen mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones judiciales. En ningún caso estos recursos habilitan a la autoridad jurisdiccional a modificar el sentido o el contenido sustancial de la decisión emitida.[3]

10. En relación con los cuatro puntos planteados por los recurrentes, esta Corte advierte que no se identifican oscuridades ni omisiones de pronunciamiento en la sentencia. Por el contrario, sus solicitudes reflejan su inconformidad con el razonamiento de esta Magistratura y, en particular, con la decisión de disponer que el Consejo de la Judicatura investigue el posible cometimiento de faltas disciplinarias derivadas de su actuación como abogados patrocinadores de la compañía RCN Construcciones S.A. en la acción de protección. En consecuencia, sus planteamientos constituyen cuestionamientos de fondo a la decisión, lo que resulta impropio del recurso horizontal de aclaración y ampliación.

11. En la sentencia 357-23-EP/25, en forma clara y completa, esta Corte determinó, en síntesis, lo siguiente:

11.1. El 13 de septiembre de 2017, la compañía RCN Construcciones S.A. presentó una demanda contencioso tributaria en contra del SRI, en la que impugnó la resolución 109012017RREC114753, dictada el 26 de julio de 2017, que negó el reclamo administrativo interpuesto contra las liquidaciones de pago por diferencias en las declaraciones del impuesto a la renta de los ejercicios económicos 2013 y 2014. Dicho proceso concluyó con la sentencia emitida el 5 de julio de 2019 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en la que se resolvió no casar la sentencia emitida por el TDCT —decisión judicial que negó la demanda—.

11.2. El 28 de octubre de 2021, la compañía RCN Construcciones S.A. presentó una demanda de acción de protección en contra del SRI, en la que impugnó la misma resolución 109012017RREC114753. En dicho proceso, el 16 de diciembre de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia

[3] CCE, auto 335-13-JP/20, 09 de septiembre de 2020, párr. 17.

subida en grado, aceptó la acción de protección, dejó sin efecto la resolución impugnada y las liquidaciones de pago por diferencias impugnadas.

11.3. La Corte analizó los cargos planteados por el SRI y concluyó que la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque aceptó la acción de protección pese a que era manifiestamente improcedente, ya que la controversia versaba sobre la aplicación de normativa tributaria y, además, existía una sentencia ejecutoriada dentro de la jurisdicción contencioso-tributaria sobre el mismo asunto.

11.4. Además, con base en tales consideraciones, la Corte determinó que:

> 31. […] la presentación de una acción de protección posterior a la emisión de una sentencia definitiva en la jurisdicción contencioso-tributaria, sustentada en los mismos hechos, cargos y pretensiones en ambas vías, tuvo como propósito impedir el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada. Esta conducta provocó, además, un menoscabo a la facultad determinadora del SRI y una obstrucción de mala fe a la recaudación de valores tributarios. En consecuencia, esta Corte considera necesario disponer que, para el ejercicio de las facultades del SRI, no se compute el tiempo transcurrido entre la presentación de la acción de protección y la ejecutoria de la presente sentencia. Asimismo, se debe ordenar el envío del caso al Consejo de la Judicatura para que investigue el posible cometimiento de faltas disciplinarias por parte de los jueces Francisco Morales Garcés e Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa, quienes emitieron la sentencia impugnada, así como de los abogados Álvaro Contreras y José Solines, quienes interpusieron la acción de protección.

12. En consecuencia, puesto que los puntos de la sentencia 357-23-EP/25 respecto de los cuales se solicita aclaración y ampliación no contiene pasajes oscuros ni omisiones de pronunciamiento, esta Corte debe negar el pedido de aclaración y ampliación.

5. Decisión

13. Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación presentado por Álvaro Contreras Contreras y José Solines Zea respecto de la sentencia 357-23-EP/25. En consecuencia, deberán estar a lo dispuesto en dicha sentencia.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, esta decisión tiene el carácter de definitiva e inapelable.

3. Notifíquese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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 y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 78-21-IN/26
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 22 de enero de 2026

CASO 78-21-IN

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

SENTENCIA 78-21-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional constata que el Reglamento impugnado instrumenta la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, que previamente fue declarada inconstitucional en la sentencia 56-21-IN/23. Este Organismo constata la invalidez del Reglamento impugnado como consecuencia de dicha sentencia y dispone los mismos efectos y condiciones.

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de septiembre de 2021, Oswaldo Trajano Maldonado Chagñay,[1] Wilson Fernando Romero Argudo[2] y Edgar Luis Sarango Correa[3] (**"accionantes"**) presentaron una acción pública de inconstitucional por la forma y por el fondo en contra de la Resolución C.D. 640 (**"resolución"**) emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**") de 18 de agosto de 2021, que contiene el Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.[4] Así mismo, los accionantes, en su demanda, solicitaron la suspensión provisional de la resolución impugnada.

2. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad, negó la solicitud de suspensión provisional de la resolución impugnada y dispuso al Consejo Directivo del IESS y a la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la resolución impugnada.[5] El 25 de noviembre de 2021, el IESS presentó el escrito solicitado. El 07 de diciembre de 2021, la PGE compareció y solicitó que se rechace la IN por improcedente.

[1] En calidad de presidente de la Asociación de ex empleados y trabajadores jubilados de Cemento Chimborazo C.A.
[2] En calidad de presidente de la Asociación de desarrollo social y participación de ex trabajadores de la compañía "Industrias Guapán y Ciudadanía del cantón Azogues".
[3] En calidad de presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador CTE.
[4] Publicada en el Registro Oficial No. 535 de 10 de septiembre de 2021.
[5] La Sala de Admisión estuvo conformada por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien emitió un voto salvado en la admisión de la causa, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez (ponente) y la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

3. El 05 de junio de 2025, en atención al orden cronológico de despacho de causas, el juez sustanciador Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento y, dispuso al IESS que presente un informe sobre el estado jurídico de la norma impugnada.[6] El 07 de abril de 2025, el IESS presentó un escrito solicitando que no se expulse del ordenamiento jurídico al Reglamento, ya que esto perjudicaría de facto a los propios jubilados, al no existir protección al fondo desde el cual se entregan sus jubilaciones. El 13 de junio de 2025, el IESS presentó el informe solicitado.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8, y 98 de la LOGJCC.

3. Disposición impugnada

5. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la integralidad de la resolución impugnada que contiene el Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento ("**Reglamento**").

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos y pretensión de los accionantes

6. Los accionantes argumentan que la norma impugnada contraviene las disposiciones constitucionales que regulan el derecho a gozar de los beneficios y aplicaciones del progreso científico y de los saberes ancestrales (art. 25 de la Constitución), el derecho a la salud (art. 32 de la Constitución), el derecho de atención prioritaria a las personas adultas mayores (art. 36 de la Constitución), la garantía de exención en el régimen tributario a las personas adultas mayores (art. 37.5 de la Constitución), el derecho a la vida digna (art. 66. 2 de la Constitución), el derecho a la igualdad formal y material (art. 66.4 de la Constitución) y a la seguridad jurídica (art. 82 de la Constitución). Con base en lo expuesto, los accionantes presentan los siguientes cargos:

6.1. Exponen que la resolución impugnada contraviene principios constitucionales de forma por "arrogación de funciones" por parte de Consejo Directivo del IESS. Pues, según el artículo 370 de la Constitución el IESS es una entidad autónoma, en este caso, "resulta inaceptable" la "arrogación de facultades del Consejo Directivo del [IESS]".

[6] También dispuso contar con la Procuraduría General del Estado.

6.2. Advierten que el derecho de jubilación especial se financia de forma total con valores propios de la industria del cemento, y esto ya fue interpretado y reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia 0916-07-RA, y existe la acción por incumplimiento signada con el número 056-19-AN.

6.3. La Ley de Seguridad Social, en su artículo 20, establece que el Consejo Directivo es el órgano de gobierno y de dirección del IESS. Y, es una facultad exclusiva, "excluyente [y una] prerrogativa al presidente de la República de ´expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlos (sic) o alterarlos´", según el artículo 147 numeral 3 de la Constitución.

6.4. Entre las principales alegaciones contra las normas impugnadas reclaman que establecen una aplicación restrictiva de derechos constitucionales, prevén condiciones y procedimientos que contravienen y alteran la Ley de Jubilación Especial, incorporan condiciones de ocupación y procedimiento para acceder a la jubilación, incorporan más condiciones de ocupación y factores de riesgo, contravienen las cuantías de pensiones máximas y mínimas, y alteran normas generales.

6.5. También exponen argumentos en contra de las disposiciones generales y reformatorias de la resolución, aducen que estas normas disminuyen la reserva matemática, contravienen y alteran las imposiciones y condiciones determinadas en la Ley de Jubilación Especial, para la concesión de la jubilación y jubilación especial. En ese sentido, añaden que en estas normas se consideran inválidas las prestaciones por errores de cálculo y falsedad, y se inobserva la contribución especial.

6.6. Con fundamento en los argumentos contenidos en párrafos precedentes, los accionantes solicitan a esta Corte que declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de la resolución y, de normas conexas. Además, solicitan a este Organismo que dicte una sentencia con efectos retroactivos.

4.2. Argumentos presentados por el IESS

7. El IESS, en su escrito de contestación de 25 de noviembre de 2021, indica que "para dar cumplimiento a las sentencias" dictadas en los procesos 17294-2020-00539 y 17294-2021-00410 emitió la resolución cuya constitucionalidad se cuestiona. Además, el IESS indica que, previo a emitir la resolución impugnada, acudió "a sus

dependencias técnicas a fin de que se emitan los correspondientes informes técnicos" y "estudios actuariales actualizados".[7]

8. Por otra parte, el IESS considera que la emisión de la resolución fue necesaria porque "no todos los trabajadores de la industria del cemento se encuentran en la misma situación de riesgo laboral". Es por esto por lo que, el IESS considera que la resolución impugnada toma en cuenta estas particularidades, respeta el principio de sostenibilidad y se fundamenta en estudios actuariales.

9. El IESS sostiene *in extenso* que la Ley de Jubilación Especial y su Ley Interpretativa son contrarias a los principios de solidaridad y universalidad de la seguridad social, pues reducen "el tiempo de vida laboral con una cuantía excesiva sin límite máximo". El IESS menciona el exhorto realizado en la sentencia 56-21-IN/23 emitida por este Organismo y, agrega que al emitir la resolución impugnada "actuó con apego" a la Constitución y su autonomía normativa.

10. Para el IESS, el Reglamento impugnado no es inconstitucional porque respeta los principios de sostenibilidad, universalidad y el derecho a la seguridad social. Finalmente, en escrito de 13 de junio de 2025, el IESS manifestó a este Organismo que la norma impugnada se encuentra vigente a la fecha.

5. Cuestión previa

11. Esta causa presenta un escenario, *sui generis* pues se observa que el Reglamento que se impugna tiene por objeto regular y operativizar la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, la cual fue declarada inconstitucional en su totalidad mediante la sentencia 56-21-IN/23. Así, la Corte, previo a valorar los cargos de la presente acción, i) analizará la relación entre la Ley de Jubilación Especial de Trabajadores del Cemento con el Reglamento impugnado, ii) verificará el alcance y efectos de la sentencia 56-21-IN/23 y iii) determinará los efectos de la Sentencia 56-21-IN/23 respecto del Reglamento impugnado.

5.1. Relación entre la Ley y el Reglamento impugnado

12. En efecto, la Ley de Jubilación Especial de la Trabajadores de la Industria del Cemento publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989, creó la jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y establecía las condiciones para acceder a dicha prestación, valores y financiamiento. Posteriormente

[7] El IESS cita los memorandos: IESS-DSGRT-2021-1092-M de 05 de agosto de 2021 emitido por la Dirección General de Riesgos del Trabajo e IESS-DSP-2021-0933-M que contiene el informe de justificación emitido por la Dirección del Sistema de Pensiones.

se emitió la Ley Interpretativa del artículo 4 de dicha ley, que fue publicada en el suplemento del Registro Oficial 956 de 6 de marzo 2017.[8] Estas dos leyes fueron objeto de análisis en la sentencia 56-21-IN/23.

13. Como se ha verificado previamente la Ley de Jubilación Especial creó la prestación de jubilación especial. Por su parte, en el Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento,[9] se verifica el siguiente contenido:

13.1. El artículo 1 hace relación con el ámbito de aplicación de la ley; el artículo 2 trata de las condiciones y procedimiento para acceder a la jubilación especial; el artículo 3 se refiere a las condiciones para acogerse a la jubilación especial; el artículo 4 establece la cuantía de prestación; el artículo 5 contiene la forma de cálculo de la prestación, el artículo 6 desarrolla la revalorización de las pensiones y los incrementos anuales; el artículo 7 analiza la mejora de la prestación; el artículo 8, por su parte, contiene el procedimiento para acceder a la jubilación; el artículo 9 se refiere al montepío y el auxilio en funerales y el artículo 10 contiene los parámetros para liquidar la prestación.

13.2. Además, en las disposiciones generales del Reglamento se determinan varios aspectos de la jubilación especial, a saber: los fondos para gastos por administrar de la jubilación especial, el trámite de reclamos que se deriven del cálculo de imposiciones, la forma de pago de la jubilación especial, el procedimiento de cálculo de la prestación para quienes de reincorporen a prestar servicios bajo dependencia, los derechos de los deudos del jubilado, la conformación del Fondo Especial de Jubilación de los Trabajadores, el certificar si el solicitante fue trabajador expuesto a factores de riesgo, y el establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

13.3. En las disposiciones finales se establecen las direcciones que estarán a cargo de la ejecución del reglamento, la fecha de entrada en vigencia del reglamento y la difusión del mismo. En consecuencia, los diez artículos del reglamento, y las disposiciones generales y finales contienen lineamientos, parámetros y

[8] La Ley Interpretativa contenía un artículo único que disponía: "Interprétese el artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial No. 153 de 21 de marzo de 1989, en el sentido de que para establecer el valor en dólares de los Estados Unidos de América del incremento en dos centavos de sucre del precio ex fábrica de cada kilo de cemento, a partir del 13 de marzo de 2000 se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año a partir del año 2000. El cálculo de los respectivos intereses se hará en atención al monto del correspondiente capital cuantificado conforme lo señalado en este artículo."

[9] Publicado en el Registro Oficial de 10 de septiembre de 2021.

condiciones tendientes a establecer los beneficiarios, cálculos, montos de jubilación, y demás aspectos necesarios para establecer el pago de la prestación de la jubilación especial para los trabajadores de la industria del cemento.

14. En consecuencia, el reglamento es el instrumento que permite efectivizar la prestación creada mediante la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria de Cemento y su Ley Interpretativa. Por lo tanto, existe una relación directa entre la norma principal (Ley), con la norma secundaria (Reglamento) en tanto, esta última es consecuencia y operativiza a la primera.

5.2. Verificación del alcance y efectos de la sentencia 56-21-IN/23

15. En la causa 56-21-IN/23 se impugnó por la forma y fondo la constitucionalidad de: i) la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989; y, ii) la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. La acción de inconstitucionalidad fue aceptada por el fondo de las normas impugnadas y con base al artículo 95 de la LOGJCC. La Corte Constitucional dispuso los siguientes efectos:

> 95. Este Organismo considera que en el caso concreto es apropiado declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas **hacia el futuro con efectos inmediatos (respecto de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial) y con efectos diferidos (respecto de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad**) (énfasis añadido).[10]
>
> 96. Para explicar cómo operarán los efectos de la presente sentencia, a continuación se expondrán las razones por las que la Corte dispone que: i) se emita una ley orgánica que, contando con estudios actuariales que sustenten la sostenibilidad de la configuración normativa elegida, regule la situación de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento; ii) la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial surta efectos inmediatos hacia el futuro; y, iii) se difieran los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad, hasta la aprobación de una ley orgánica [...].[11]

---

[10] Art. 1.- Establécese (sic) en beneficio de los trabajadores de la industria del cemento, el derecho de jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una vez que hayan acreditado, por lo menos, trescientas imposiciones, cualquiera sea su edad.
Art. 2.- Las imposiciones a las que refiere el artículo 1 deberán provenir, exclusivamente, de las actividades ejercidas en la industria del cemento.
Art. 3.- Quienes se acojan al derecho de jubilación especial establecido en esta Ley, gozarán de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere (sic) percibido. […]
Art. 6.- La falta de reglamentación no impedirá el ejercicio del derecho establecido en esta Ley.
ARTICULO FINAL**.-** La presente Ley, por su carácter de especial, prevalecerá sobre las disposiciones legales que se le opongan y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

[11] Art. 4.- Increméntase (sic) en dos centavos el precio ex-fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores, incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones

16. La Ley que reglamenta la norma impugnada en la presente causa fue declarada inconstitucional. No obstante, esta Corte distinguió los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, determinando efectos inmediatos y hacia el futuro para los artículos 1, 2, 3, 6 y disposición final de la Ley de Jubilación Especial y efectos diferidos para los artículos 4 y 5. En relación con los motivos de la distinción entre dichas normas, la sentencia 56-21-IN/23 explicó que

> la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas con efectos hacia el futuro implica que solo podrán continuar accediendo a la prestación los jubilados que actualmente se benefician de ella, los trabajadores que cumplen los requisitos para acceder a la prestación y los herederos de los jubilados fallecidos de la industria del cemento frente a quienes podrían existir valores pendientes de pago.[12]

17. En consecuencia, los artículos 1, 2, 3 y 6 han sido expulsados del ordenamiento jurídico y no surten efectos jurídicos, mientras que los artículos 4 y 5 son aún aplicables hasta la aprobación de una ley orgánica por parte de la Asamblea Nacional. Conforme se ha verificado, la Presidencia informó a esta Corte que remitió a la Asamblea Nacional el "Proyecto de Ley Orgánica de Jubilación Especial de Trabajadores y ex Trabajadores de la Industria del Cemento".[13] No obstante, hasta el momento no se ha aprobado la ley.

18. Así, al no cumplirse la condición establecida en la sentencia 56-21-IN/23, los artículos 4 y 5 mantienen aún efectos jurídicos. Dichos artículos disponen lo siguiente:

> Art. 4.- Increméntase (sic) en dos centavos el precio ex-fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores, incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las Transacciones Mercantiles y Prestación de Servicios, se destinarán en su totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial que se establece en esta Ley.
>
> Art. 5.- Las empresas que conforman la industria del cemento serán los agentes de retención del incremento establecido en el artículo 4 de esta Ley, debiendo remitir mensualmente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la totalidad de los valores recaudados.

Mercantiles y Prestación de Servicios, se destinarán en su totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial que se establece en esta Ley.
Art. 5.- Las empresas que conforman la industria del cemento serán los agentes de retención del incremento establecido en el artículo 4 de esta Ley, debiendo remitir mensualmente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la totalidad de los valores recaudados.

[12] CCE, sentencia 56-21-IN/23 de 09 de noviembre de 2023, párr. 100.

[13] La sentencia 56-21-IN fue aprobada por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional el 09 de noviembre de 2023. El 09 de septiembre de 2024, la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la CCE, mediante oficio CC-STJ-2024-271 en el marco de la verificación del cumplimiento de la sentencia dispuso que la Presidencia de la República remita un informe sobre el cumplimiento de la decisión. El 23 de septiembre de 2024, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República indicó que en la misma fecha el presidente de la República remitió a la Asamblea Nacional el "Proyecto de Ley Orgánica de Jubilación Especial de Trabajadores y ex Trabajadores de la industria del cemento".

19. En resumen, si bien la Ley de Jubilación especial fue declarada inconstitucional en su totalidad, los artículos 4 y 5 tienen efectos diferidos y continúan vigentes al no cumplirse aun la condición establecida en la sentencia 56-21-IN/23.

5.3. La determinación de los efectos de la Sentencia 56-21-IN/23 sobre el Reglamento impugnado.

20. Conforme se ha revisado, el artículo 4 de Ley de Jubilación Especial establece el monto y las fuentes de recursos para cubrir el valor de la prestación especial de jubilación para los trabajadores de la industria del cemento y artículo 5 establece que las empresas cementeras son agentes de retención del incremento previsto en el artículo 4. Estos artículos son operativizados e instrumentados por el reglamento pues conforme se ha revisado previamente, contienen los lineamientos, parámetros y presupuestos tendientes a establecer los beneficiarios, cálculos, montos de jubilación, y todos los aspectos necesarios para establecer el pago de la prestación de la jubilación especial para los trabajadores de la industria del cemento. Por tanto, se verifica su relación con los artículos 4 y 5 de la ley de la Jubilación Especial, vigentes hasta el momento.

21. Así, en principio, el Reglamento impugnado no puede subsistir sin la norma principal, es decir la Ley de Jubilación Especial que fue previamente declarada inconstitucional en su totalidad, por lo que esta Corte constata su invalidez producto de la sentencia 56-21-IN/23. No obstante, atendiendo los efectos diferidos establecidos en dicha sentencia, corresponde a esta Corte disponer los mismos efectos jurídicos para el Reglamento, exclusivamente con la finalidad de aplicar los artículos 4 y 5 de la Ley antes señalada en los términos y condiciones que dispuso la Corte en dicha sentencia.

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. **Declarar** la invalidez del Reglamento de aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, por efecto de la sentencia 56-21-IN/23 que declaró la inconstitucionalidad total de dicha ley.

2. **Disponer** los mismos efectos establecidos en la sección 7 de la sentencia 56-21-IN/23, únicamente con la finalidad de aplicar los artículos 4 y 5 bajo las mismas condiciones dispuestas en dicha sentencia, que son los siguientes:

2.1. El Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento estará vigente hasta que se emita una Ley Orgánica que regule la situación tanto de los trabajadores como extrabajadores de la industria del cemento, y garantice el derecho a la seguridad social tanto de los trabajadores como ex trabajadores de la industria del cemento. Esta Ley Orgánica deberá contar con estudios actuariales que sustente la sostenibilidad de la configuración normativa elegida.

2.2. Reiterar que esta medida se toma, en cumplimiento del artículo 95 de la LOGJCC, para evitar graves daños al IESS y al sistema de seguridad ecuatoriano, así como para precautelar el derecho a la seguridad social de quienes tienen derecho a acceder a la prestación de jubilación especial hasta que se emita la ley dispuesta. Este efecto diferido tiene carácter transitorio y excepcional, no genera nuevas expectativas jurídicas.

3. Recordar a la Asamblea Nacional la importancia del cumplimiento de la sentencia 56-21-IN/23, respecto de la expedición de una ley orgánica que, con sustento en estudios actuariales, regule de manera integral la situación de los trabajadores y ex trabajadores de la industria del cemento, a fin de garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social y la protección efectiva de los derechos involucrados.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales 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; y, un voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de enero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 78-21-IN/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 78-21-IN/26 ("**sentencia de mayoría**"), formulo el presente voto salvado.

2. La sentencia de mayoría (i) declara la "invalidez" del Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento "por efecto de la sentencia 56-21-IN/23" y (ii) determina que el Reglamento estará vigente hasta que la Asamblea Nacional emita una ley orgánica conforme lo ordenó la Corte en la sentencia 56-21-IN/23. La decisión de la Corte se basa exclusivamente en una cuestión previa en la que se determina la "relación" entre la Ley y el Reglamento. Disiento de del análisis y la decisión de la sentencia de mayoría por las razones expuestas a continuación.

3. Según mi criterio, la Corte debía limitarse a desestimar la acción pública de inconstitucionalidad luego de verificar, en cuestión previa, que:

3.1. El Reglamento perdió su sustento y aplicabilidad para casos futuros cuando la Ley fue declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico por la Corte en la sentencia 56-21-IN/23.

3.2. Los cargos de la demanda se centran en la supuesta trasgresión del principio de reserva de ley en cuanto el Reglamento habría creado requisitos no previstos en la Ley para el acceso a las prestaciones del régimen especial de jubilación. En este contexto, cuando la Ley fue declarada inconstitucional, los argumentos de los accionantes perdieron su fundamento automáticamente.

4. Si bien la sentencia de mayoría acertadamente recuerda que los artículos 4 y 5 de la Ley permanecen en vigencia, es fundamental tomar en cuenta que esos artículos regulan exclusivamente la fuente de financiamiento del régimen de jubilación especial. El Reglamento, por su parte, establece "las condiciones y procedimiento para la calificación y otorgamiento de la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento". En este sentido, considero que no es claro que el Reglamento esté atado

a los artículos 4 y 5 de la Ley. Si bien la sentencia de mayoría afirma que existe una relación, no expone argumentos que lo demuestren. Por ello, considero que no existe sustento suficiente que justifique extender la vigencia del Reglamento como lo hace la sentencia de mayoría en su decisorio.

5. Además, la declaratoria de invalidez del Reglamento como consecuencia de la inconstitucionalidad de la Ley podría enviar un mensaje erróneo. En efecto, podría entenderse como si la Corte hubiese determinado que el Reglamento, *per se*, es inconstitucional. Aquello sería problemático porque (i) mientras que la Ley fue declarada inconstitucional debido a la falta de previsión de fuentes de financiamiento que aseguren la sostenibilidad del régimen de jubilación especial, (ii) el Reglamento fue creado por el IESS con el objetivo específico de aliviar la carga del régimen y procurar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Por otro lado, una declaratoria de este tipo no es técnicamente adecuada debido a que la sentencia de mayoría aborda únicamente una cuestión previa. En efecto, no se plantearon problemas jurídicos en los que se lleve a cabo un análisis sobre posibles vicios de inconstitucionalidad del Reglamento.

6. En este contexto, conforme he expuesto en el presente voto salvado, según mi criterio era claro que la Corte debía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, no emitir ninguna medida adicional.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 78-21-IN, fue presentado mediante correo electrónico de 29 de enero de 2026, a las 10h53; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

7821IN-8b189

Caso Nro. 78-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticinco de febrero de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo el día jueves veintiséis de febrero 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

Auto de aclaración y ampliación 78-21-IN/26
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito, D.M., 23 de abril de 2026.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 03 de marzo de 2026 por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**"). El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la causa 78-21-IN, emite el siguiente auto de aclaración y ampliación:

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de enero de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional por voto de mayoría declaró la invalidez del Reglamento de aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.[1] La sentencia se notificó el 26 de febrero de 2026.

2. El 03 de marzo de 2026, el "IESS" presentó un pedido de aclaración y ampliación respecto de la sentencia antes referida.

2. Oportunidad

3. Los pedidos de aclaración y ampliación fueron presentados el 03 de marzo de 2026 y la sentencia fue notificada a las partes los días 26 de febrero y 02 de marzo de 2026. Por lo tanto, se observa que fue interpuesto dentro del término de tres días contados desde su notificación, según lo establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("CRSPCCC").

3. Fundamentos

4. El IESS señala que en procesos de reparación no se estaría considerando las disposiciones del Reglamento y como consecuencia de ello:

> se pretende que se entregue el derecho a la jubilación especial a servidores de cargos ocupacionales como director administrativo, jefe administrativo, abogados, choferes, agentes de compras sin evaluar el riesgo de la exposición al elemento cemento. Condición sine qua non para acceder a la jubilación especial.

5. Afirma que las valoraciones que se pueden realizar a partir del Reglamento coadyuvan a la sostenibilidad, para "garantizar el derecho a los beneficiarios de esta jubilación especial, tal como lo señaló la Corte en la sentencia 56-21-IN/23".

[1] La jueza constitucional Karla Andrade Quevedo emitió un salvado en la causa.

6. El IESS solicita aclarar y ampliar la sentencia en el siguiente sentido:

> ¿Cuál sería el mecanismo, procedimiento o normativa que el IESS debe aplicar para realizar la calificación del riesgo de los extrabajadores que determine su exposición al elemento del cemento, en el desarrollo de su actividad ocupacional a lo largo de su trabajo en la industria del cemento, siendo que la sentencia 78-21-IN/26 declara el efecto diferido únicamente en la sección 7 de la sentencia 56-21- IN/23, con la finalidad de aplicar los artículos 4 y 5 bajo las mismas condiciones dispuestas en dicha sentencia?

4. Análisis

7. El recurso de aclaración sirve para corregir la oscuridad y ambigüedad de una decisión judicial, mientras que la ampliación sirve para suplir alguna omisión que resulta sustancial sobre uno o varios puntos controvertidos de la sentencia de conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**"),[2] norma supletoria en materia constitucional.[3] De tal forma, quien presenta una solicitud de aclaración debe identificar los aspectos oscuros o ambiguos de una decisión, por otra parte, en el recurso de ampliación se debe especificar los puntos que no fueron resueltos en la causa.

8. Si bien los recursos de aclaración y ampliación constituyen mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias, en ninguna forma a través de esos recursos la Corte Constitucional puede modificar su decisión porque es inmutable. Caso contrario, aquello atentaría al derecho a la seguridad jurídica, desconocería la cosa juzgada jurisdiccional y los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones en materia constitucional, al tenor de lo prescrito en el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador.

9. En el presente caso, el IESS de manera expresa solicita que este Organismo le indique el mecanismo, procedimiento o normativa que se debe aplicar para realizar la calificación del riesgo de los ex trabajadores que determine su exposición al elemento del cemento.

10. En la sentencia 78-21-IN/26 (párr. 14) este Organismo señaló que el Reglamento de aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento es el instrumento que permite efectivizar la prestación creada mediante la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria de Cemento y su Ley Interpretativa. Por lo tanto, existe una relación directa entre la norma principal (Ley),

---

[2] COGEP, artículo 253: "La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas".

[3] CCE, auto de aclaración y ampliación 117-21-IS/22, 30 de marzo de 2022, párr. 30; y, CCE, auto de aclaración 335-13-JP/20, 09 de septiembre de 2020, párr. 17.

con la norma secundaria (Reglamento) en tanto, esta última es consecuencia y operativiza a la primera.

11. Además, en dicha sentencia (párr. 20) se verificó que el artículo 4 de Ley de Jubilación Especial establece el monto y las fuentes de recursos para cubrir el valor de la prestación especial de jubilación para los trabajadores de la industria del cemento y artículo 5 establece que las empresas cementeras son agentes de retención del incremento previsto en el artículo 4. Y, que estos artículos se operativizan a través del reglamento, instrumento que regula los parámetros, presupuestos para establecer los beneficiarios, cálculos montos de jubilación y demás aspectos necesarios para establecer el pago de la prestación de jubilación especial para los trabajadores de la industria del cemento.

12. Finalmente, en la sentencia esta Corte ya precisó que el Reglamento no puede subsistir sin la Ley, que fue ya declarada inconstitucional. Y, precisó que se deben extender el efecto diferido de la sentencia al reglamento.

13. En lo relacionado con los efectos diferidos de la sentencia, en el decisorio 2.1 se dispuso lo siguiente:

> El Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento **estará vigente hasta que se emita una Ley Orgánica que regule la situación tanto de los trabajadores** como extrabajadores de la industria del cemento, y garantice el derecho a la seguridad social tanto de los trabajadores como ex trabajadores de la industria del cemento. Esta Ley Orgánica deberá contar con estudios actuariales que sustente la sostenibilidad de la configuración normativa elegida (énfasis añadido).

14. Por lo tanto, esta Magistratura ha sido clara en establecer el efecto diferido del Reglamento hasta que la Asamblea Nacional emita una Ley Orgánica que regule la situación tanto de los trabajadores y ex trabajadores de la industria está vigente y no supone un riesgo para los trabajadores del cemento, ya que dicha norma se debe aplicar conforme el diferimiento de los efectos claros dados por la sentencia. En efecto, no se identifica un aspecto que no haya sido resuelto en la sentencia, ni existen aspectos que deban ser ampliados en este punto. Así, el pedido de aclaración y ampliación es improcedente.

5. Decisión

15. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar los pedidos de** aclaración y ampliación del IESS.

2. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

3. Notifíquese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y un voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo quien manifestó "voto salvado oral, porque salvé en la sentencia original y se trata sobre los mismos elementos", en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy por una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 38-23-IS/26
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

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

CASO 38-23-IS

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

SENTENCIA 38-23-IS/26

Resumen: La Corte analiza la acción de incumplimiento respecto a la sentencia de 25 de agosto de 2021 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco de una acción de protección. Este Organismo desestima la acción al verificar que la medida de retrotraer el proceso seguido en contra del accionante se encuentra cumplida.

1. Antecedentes procesales

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 02 de marzo de 2021, Jaime Leonardo Loján Ordóñez ("**accionante**") presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura ("**entidad accionada**").[1] La causa fue signada con el número 17460-2021-01066.

2. Mediante sentencia de 24 de marzo de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Tránsito con Competencia en Infracciones Flagrantes y No Flagrantes con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial**") negó por

[1] En su demanda, el accionante expuso que, el 25 de mayo de 2017, Paúl Llobani Santander Bahamontes presentó una denuncia en su contra ante el Consejo de la Judicatura, por haber incurrido en una infracción disciplinaria, cuando ejercía el cargo de Fiscal de Pichincha. El 6 de junio de 2017, el director provincial en el ámbito disciplinario del Consejo de la Judicatura ("**director**") dictó el auto de inicio del sumario administrativo en su contra. El accionante puntualizó que a pesar de que el auto señalaba que el proceso iniciaba de oficio, el sustento de este era la denuncia, misma que no tenía validez jurídica por no haber sido reconocida su firma y rúbrica. Además, esgrimió que las infracciones disciplinarias (tipificadas en los artículos 108 numeral 8 y 109 numerales 4 y 7 del COFJ) que le atribuían, eran contrapuestas entre sí y, de hecho, no guardan relación la una con la otra. Al contestar este sumario administrativo, a su parecer, dejó en claro que no podía iniciarse un sumario sin detallar específicamente cuál era la presunta infracción que había cometido, puesto que aquello implicaba una vulneración a su derecho a la defensa. Pese a ello, el 28 de febrero de 2018, el pleno del Consejo de la Judicatura emitió la resolución MOT-1029-SNCD-2017-SR, misma que acogió el informe motivado del director y resolvió destituir al accionante por incurrir en las infracciones disciplinarias previstas en los artículos 108 numeral 8 y 109 numerales 4 y 7 del COFJ. De ahí que, el accionante identificó que la falta de claridad en la infracción, así como la falta de notificación del informe motivado del director vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica.

improcedente la acción presentada.[2] En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.

3. El 25 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial**") aceptó el recurso de apelación interpuesto por el accionante[3] y ordenó medidas de reparación.[4] Frente a esta decisión, la entidad accionada interpuso recurso de ampliación;[5] este recurso fue negado por la Corte Provincial a través del auto de 12 de octubre de 2021.

4. El 12 de noviembre de 2021, la entidad accionada presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial el 25 de agosto

[2] En lo principal, la Unidad Judicial consideró que "'no corresponde a la jurisdicción constitucional, el conocimiento y resolución de demandas de acción de protección, pronunciarse de la interpretación y aplicación de disposiciones legales y actos normativos en general, cuando esta es una competencia propia de la jurisdicción ordinaria, conforme lo ha determinado previamente la Corte Constitucional…' En tal sentido, se concluye que existen procedimientos propios para la reivindicación que exige el accionante, en virtud del principio de especialidad y No. 102-13-SEP-CC, competencia, siendo la vía más expedita y eficaz para la resolución de conflictos respecto a hechos y actos administrativos, ergo, al existir otra vía idónea para la pretensión, deviene en una causal de improcedencia de la acción constitucional de protección, en los términos del artículo 4 y artículo 42 de la referida Ley Orgánica, reiterándose una vez más que el accionante no ha demostrado de manera alguna, la ineficacia de tal vía para su reclamación [sic]".

[3] En lo principal, la Corte Provincial determinó que la sentencia de Unidad Judicial no contempló que la "argumentación del legitimado pasivo no puede ser acogida, que ha puesto en 'conocimiento la recepción del expediente disciplinario' y por lo tanto ejerció su derecho a la defensa; pues dicho argumento cae por su propio peso, con la certificación emitida por la funcionaria del CJ que establece, que 'el entonces sumariado no fue notificado con tal informe motivado'; y, en base a la sentencia [234-18-SEP-CC], dictada por la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial 29 del 4 de diciembre del 2019, que ha manifestado categóricamente que es posible, que exista una acción de protección y una acción subjetiva, porque las dos acciones persiguen fines distintos". Por lo anterior, concluyen que al no haberse notificado con el informe al accionante se le vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la defensa y a la seguridad jurídica.

[4] La Corte Provincial ordenó las siguientes medidas de reparación: "2.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Dra. María Conforme Melo, Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, de fecha 24 de marzo del 2021, a las 18h19. 2.2. Dejar sin efecto la Resolución No. MOT-1029-SNCD-2017-SR (17001-0717-2017) dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, de fecha 28 de febrero del 2018. 2.3. Se dispone retrotraer el proceso administrativo MOT-1029-SNCD-2017-SR- (17001-0717-2017), seguido en contra del doctor Jaime Leonardo Loján Ordóñez, en calidad de Agente Fiscal, a partir del momento en que se produjo la vulneración del debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, esto es, cuando se debía de notificar al [sic] sumariada con el Informe Motivado, remitido mediante Memorando 2827-DP17-GEMM-2017, de 3 de octubre del 2017, al Pleno del CJ. Se dispone al CJ, de cumplimiento a la presente resolución en el término oportuno. Ejecutoriada la sentencia, remítase copias certificadas a la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 86.5 de la CRE".

[5] Solicitó a la Corte Provincial se sirva ampliar: i) ¿si una vez presentada la acción contencioso administrativa [17811-2018-00653] bajo los mismos argumentos que hoy han sido dilucidados en la vía constitucional, el accionante ha convertido la presente acción en residual?; ii) identifiquen la disposición legal o reglamentaria que faculta u obliga a la entidad administrativa, convocar a audiencia dentro del procedimiento administrativo disciplinario; e, iii) indiquen quién o quiénes han sido los responsables de las supuestas vulneraciones de derechos constitucionales en contra del hoy accionante y, su grado de responsabilidad.

de 2021. La causa fue signada con el número 553-22-EP.

5. El 08 de abril de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador –conformado por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz– avocó conocimiento de la causa 553-22-EP y resolvió inadmitirla.

1.2. Sobre la ejecución de la sentencia ante la Unidad Judicial

6. Mediante escrito de 06 de enero de 2022, el accionante solicitó a la jueza de la Unidad Judicial ("**jueza ejecutora**") que "se requiera al Consejo de la Judicatura que informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 25 de agosto de 2021 que, conforme el artículo 162 de la LOGJCC, debía ser ejecutada de forma inmediata". En tal virtud, el 07 de enero de 2022, la jueza ejecutora con providencia dispuso que la entidad accionada en el término de setenta y dos horas informe si se ha dado cumplimiento a la sentencia de 25 de agosto de 2021.

7. El 11 de enero de 2022, el Ministerio del Trabajo ingresó a este proceso 17460-2021-01066 el oficio MDT-DCSP-2022-0510-O; el cual informó al Consejo de la Judicatura que "procede con la habilitación en la base de personas con impedimento legal para ejercer cargo, función o dignidad en el sector pública [sic] de Loján Ordóñez Jaime Leonardo" (mayúsculas eliminadas).

8. Con escrito de 12 enero de 2022, la entidad accionada entregó como documentación una copia certificada del auto emitido el 27 de octubre de 2021 dentro del sumario administrativo y solicitó se agregue el referido auto "mediante el cual, se ha notificado a la casilla judicial y correos electrónicos señalados por el doctor Jaime Loján Ordóñez, el informe motivado emitido el 3 de octubre de 2017 dentro de aquel expediente administrativo disciplinario". Visto aquello, mediante auto de 13 de enero de 2022, la jueza ejecutora puso en conocimiento del accionante para que en el término de setenta y dos horas se pronuncie respecto de la documentación provista.

9. El 18 de enero de 2022, el Ministerio del Trabajo ingresó el oficio MDT-DCSP-2022-0875-O, donde informó a la directora nacional de talento humano del Consejo de la Judicatura que, a la presente fecha, no consta el accionante registrado con impedimento legal para el desempeño de un cargo o puesto público.

10. Con escrito de 19 de enero de 2022, el accionante realizó un recuento procesal y solicitó que se "oficie a la Fiscalía General del Estado ("**FGE**") para que informe sobre la ejecución de la sentencia de 25 de agosto de 2021, esto es, sobre mi reintegro al cargo de Agente Fiscal de Pichincha". Mediante escrito de 25 de enero de 2022, el

accionante solicitó: i) se oficie a la Defensoría del Pueblo ("**DPE**") para que dé seguimiento e informe si dicha sentencia ha sido ejecutada integralmente y ii) se convoque a audiencia de revisión de cumplimiento de las medidas de reparación.

11. En providencia de 26 de enero de 2022, la jueza ejecutora: puso en conocimiento de las partes el oficio del Ministerio del Trabajo; negó la solicitud del accionante de oficiar a la FGE; aceptó a la DPE para que dé seguimiento e informe sobre la ejecución de la sentencia; y, negó la solicitud de convocar a una audiencia de revisión de cumplimiento de las medidas de reparación.

12. Con escrito de 14 de septiembre de 2022, el accionante indicó que "el Consejo de la Judicatura, no da cumplimiento a la sentencia […] Es decir, no me restituye a mi cargo de agente Fiscal de la [FGE], vulnerando mis derechos y causándome un daño irreparable fuera de un plazo razonable". Para sostener aquello, citó la sentencia 1584-15-EP/20 para aludir a los elementos que deben existir para vulnerar el plazo razonable. De ahí, señaló que, "ha transcurrido un plazo aproximado de 1 año" y que "no hay razón en la tardanza del plazo decurrido, se desconoce por qué no se ha emitido providencias de cumplimiento que aseguren que se me haya reintegrado en mi cargo de Agente Fiscal". Asimismo, recordó a la jueza ejecutora emplear el artículo 21 de la LOGJCC. Por último, solicitó i) se ordene a la entidad accionada a cumplir en un término improrrogable de diez días, bajo previsiones de mandar el expediente a la FGE; ii) se le conceda oficio para presentar a la DPE; y, iii) se remita una copia certificada del expediente al Tribunal Distrital de los Contencioso Administrativo para que proceda con el cálculo de reparación económica.

13. A través de providencia de 22 de septiembre de 2022, la jueza ejecutora agregó el escrito *supra* y dispuso: i) el término de quince días para que la entidad accionada informe si ha cumplido lo ordenado en la sentencia; y ii) negó tanto la concesión del oficio para presentar ante DPE como las copias certificadas del expediente para iniciar el trámite de reparación económica por no hallarse dentro de las medidas ordenadas en la sentencia de 25 de agosto de 2021. En atención a dicha providencia, el 06 de octubre de 2022, la entidad accionada reafirmó la emisión y notificación del auto de 27 de octubre de 2021 en el marco del expediente administrativo disciplinario conforme se informó en el párrafo 8 *supra*. Por lo que, la entidad accionada insistió en su solicitud de que se agregue al proceso la copia certificada del auto de 27 de octubre de 2021. El 11 de octubre de 2022, la jueza ejecutora corrió traslado al accionante de la respuesta recibida por parte de la entidad accionada.

14. Con escrito de 12 de octubre de 2022, el accionante explicó que el dejar sin efecto la resolución "tiene como efecto […] que […] jamás produjo el efecto de la destitución", por lo que, el "dispone[r] retrotraer el procedimiento, y **el retrotraer, es restituir al**

momento procesal en que se encontraba el mismo" (subrayado y énfasis originales). De ahí que, a su decir, "para notificar[lo] el informe motivado, por lógica jurídica, debían restituir todos los derechos que tenía en ese momento, es decir, en mi cargo de agente Fiscal. Lo que incluso da lugar a que se me cancelen las remuneraciones que deje de percibir a causa de este acto de destitución" (subrayado eliminado). Por lo anterior, concluyó que "la actuación del CJ ha hecho que el cumplimiento de la sentencia se torne defectuoso, incompleto, llevando a la imposibilidad de hacer cumplir integralmente la sentencia" y solicitó se convoque a audiencia de revisión de las medidas de reparación.

15. El 13 de octubre de 2022, la jueza ejecutora corrió traslado del escrito del párrafo 14 *supra* al Consejo de la Judicatura, asimismo, dispuso que en el término de diez días "justifique en forma documentada si se ha cumplido con lo ordenado por [la Corte Provincial], mediante sentencia de fecha 25 de agosto de 2021".

16. El 27 de octubre de 2022, la entidad accionada, en lo principal, esgrimió que "en el evento de que se hubiese dispuesto la restitución del hoy legitimado activo a las funciones de las cuales fue destituido (Lo cual no fue ordenado por la [Corte Provincial]), aquello no podría cumplirse en virtud de que a la presente fecha, el doctor Jaime Loján Ordóñez, mantiene un impedimento", aquello por la "existencia de una inhabilidad especial y por otra parte se trata de un [p]ensionista por jubilación por discapacidad". Al "haberse cumplido en su totalidad las medidas de reparación dispuestas" solicitó se ordene el archivo de la causa.

17. En providencia de 28 de octubre de 2022, la jueza ejecutora negó lo solicitado por el accionante en el párrafo 14 *supra.* El 02 de noviembre de 2022, el accionante se ratificó en los argumentos del escrito de 12 de octubre de 2022. Sin embargo, contradijo que su "estatus no es de pensionista, sino de JUBILADO, pero por DISCAPACIDAD, y la jubilación no es un impedimento, conforme consta del [o]ficio […] IESS-CPPPRTFRSDP-2021-1963 del 17 de noviembre de 2021".

18. El 07 de noviembre de 2022, la jueza ejecutora recordó: i) el decisorio de la sentencia; ii) el numeral 24 del auto de inadmisión de la Corte Constitucional que indica que no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoría de acuerdo con el artículo 62 de la LOGJCC; iii) que corrió traslado al accionante mediante providencia de 11 de octubre de 2022; el contenido de la boleta de notificación del auto de 27 de octubre de 2021 dentro del expediente administrativo disciplinario; iv) que la entidad accionada arguye que ha cumplido en su totalidad la sentencia al responder a la providencia de 28 de octubre de 2022. Por último, la jueza ejecutora advirtió al accionante con aplicar los artículos 130 y 131 del COFJ de persistir ingresando "escritos inoficiosos, ofensivos y amenazantes", así como su obligación legal de litigar con buena fe y lealtad procesal.

19. El 08 de noviembre de 2022, el accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación en contra de la providencia emanada por la jueza ejecutora el 07 de noviembre de 2022, para que, aclare si se encuentra cumplida o no la sentencia del 25 de agosto de 2021. En tal virtud, el 10 de noviembre de 2022, la jueza ejecutora corrió traslado a la entidad accionada para que se pronuncie sobre el recurso. Al respecto, el 15 de noviembre de 2022, la entidad accionada insistió que "la restitución al cargo del cual fue destituido; y, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, aquello NO FUE ORDENADO por la Sala, por lo que, resultan improcedentes dichos petitorios" [mayúsculas en el original]. Por tanto, sostuvo que deja "expresa constancia del cumplimiento íntegro de lo resuelto por la [Corte Provincial], en la sentencia de 25 de agosto de 2021" y solicitó nuevamente el archivo de la causa.

20. Con providencia de 16 de noviembre de 2022, la jueza ejecutora negó los recursos horizontales e indicó que la solicitud de archivo se proveerá en el momento procesal oportuno.

21. El 18 de noviembre de 2022, el accionante interpuso recurso de apelación bajo la misma base argumental presentada el 02 de noviembre de 2022; este recurso fue negado mediante providencia de 22 de noviembre de 2022 por la jueza ejecutora. Frente a esta decisión, el accionante interpuso recurso de hecho; este recurso fue aceptado por la jueza ejecutora para poner a conocimiento de la Corte Provincial. Sin embargo, el 01 de diciembre de 2022, el accionante desistió de su recurso de hecho.

22. Mediante auto de 28 de diciembre de 2022, la jueza ejecutora en atención al desistimiento del recurso de hecho fijó la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica para el 04 de enero de 2023. Posteriormente, el 11 de enero de 2023, la jueza ejecutora dispuso al secretario de la Unidad Judicial que siente razón respecto de la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica. El 12 de enero de 2023, el secretario de la Unidad Judicial sentó razón en el sistema SATJE.

23. El 27 de marzo de 2023, el accionante solicitó a la jueza ejecutora "se sirva indicar si [la entidad accionada], notificó el informe del proceso disciplinario en las 'casillas judiciales […] 88 y 2186; y, a los correos electrónicos […] señalados por el [accionante], dentro de aquel expediente administrativo disciplinario' en calidad de Agente Fiscal, conforme manda la sentencia en mención".

24. El 03 de abril de 2023, con escrito, el accionante arguyó la misma base argumental esbozada el 02 y 18 de noviembre de 2022. Luego, citó el artículo 164 de la LOGJCC con la finalidad de solicitar la remisión del expediente e informe de razones de incumplimiento a la Corte Constitucional. En providencia de 04 de abril de 2023, la

jueza ejecutora negó lo solicitado "por encontrase [sic] cumplida la sentencia emitida de fecha 25 de agosto del 2021 […] emitida por la [Corte Provincial]".

25. El 11 de abril de 2023, el accionante presentó directamente en la Corte Constitucional una acción de incumplimiento con relación a la sentencia dictada el 25 de agosto de 2021 por la Corte Provincial.[6] La sustanciación de esta acción le correspondió, por sorteo, a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

26. En providencia de 19 de enero de 2024, la jueza ejecutora se pronunció en los siguientes términos:

> 'El Consejo de la Judicatura, mediante auto de fecha 27 de octubre del 2021, a las 11h50, procedió a notificar a los casilleros judiciales 88 y 2186 y en los correos electrónicos asespenconsultores@gmail.com, mauricio.flores17@foroabogados.ec y jxfm@yahoo.com, señalados por el Dr. Jaime Loján Ordoñez…' en consecuencia y toda vez que la sentencia emitida por la [Corte Provincial], se encuentra ejecutada en su totalidad hasta la presente fecha. Se dispone el archivo de la presente causa. NOTIFÍQUESE.

27. El 29 de enero de 2024, el secretario de la Unidad Judicial sentó razón de ejecutoría en el sistema SATJE:

> RAZÓN. - Siento por tal que dentro de la causa signada con el […] 17460-2021-01066, el 19 de enero del 2024, a las 16H50, se emitido [sic] el auto, de conclusión de la [e]jecución de la sentencia, por lo que se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la ley. Y se procede a enviar el expediente al Archivo. Lo que comunico para los fines de ley. En Quito, a los 29 días del mes de enero del 2024. CERTIFICO. –

28. 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;[7] quien, el 07 de enero de 2026, avocó conocimiento de la causa y ordenó oficiar a la jueza de la Unidad Judicial y al Consejo de la Judicatura a fin de que presenten su informe debidamente motivado en relación al presunto incumplimiento que se demanda; mismos que fueron ingresados el 12 y 13 de enero de 2026, respectivamente.

2. Competencia

[6] El 28 de abril de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

[7] Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, el pleno de la Corte Constitucional 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.

29. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 de la Constitución de la República ("**CRE**"); en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se solicita

30. La decisión que se refuta ha sido incumplida es la contenida en la sentencia de 25 de agosto de 2021, dictada por la Corte Provincial; misma que ordenó:

> […] QUINTO.- DECISIÓN.- Por las consideraciones expuestas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se resuelve: 1. ACEPTAR el Recurso de Apelación, como consecuencia la acción de protección presentada por el doctor JAIME LEONARDO LOJÁN ORDÓÑEZ, declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, defensa y seguridad jurídica. 2. Como medidas de reparación integral se dispone: 2.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Dra. María Conforme Melo, Jueza de la Unidad Judicial de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, de fecha 24 de marzo del 2021, a las 18h19. 2.2. Dejar sin efecto la Resolución No. MOT-1029-SNCD-2017-SR (17001-0717-2017) dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, de fecha 28 de febrero del 2018. 2.3. Se dispone retrotraer el proceso administrativo MOT-1029-SNCD-2017-SR- (17001-0717-2017), seguido en contra del doctor Jaime Leonardo Loján Ordóñez, en calidad de Agente Fiscal, a partir del momento en que se produjo la vulneración del debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, esto es, cuando se debía de notificar al [sic] sumariada con el Informe Motivado, remitido mediante Memorando 2827-DP17-GEMM-2017, de 3 de octubre del 2017, al Pleno del CJ. Se dispone al CJ, de cumplimiento a la presente resolución en el término oportuno. Ejecutoriada la sentencia, remítase copias certificadas a la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 86.5 de la CRE.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Argumentos del accionante del proceso de origen

31. El 11 de abril de 2023, el accionante realizó un recuento procesal y solicitó que se sustancie la acción de incumplimiento, para que se "sirva declarar incumplida la sentencia del 25 de agosto de 2021 emitida por la [Corte Provincial] que […] ordenó medidas de reparación integral que han sido incumplidas totalmente por los accionados". Ello, por cuanto, a juicio del accionante, la sentencia disponía lo siguiente:

> (1) El dejar sin efecto a la Resolución de DESTITUCIÓN de mi cargo de Agente Fiscal, **tiene como efecto** (valga la redundancia), que la misma resolución nunca haya tenido

> vida jurídica, es decir, jamás produjo el efecto de la destitución, jamás ocurrió mi destitución.
>
> (2) El Tribunal de Apelación, incluso dispone retrotraer el procedimiento, y **el retrotraer, es restituir al momento procesal** en que se encontraba el mismo. Mi persona como agente fiscal y el CJ sustanciando el procedimiento disciplinario.
>
> (3) El Tribunal de Apelación al indicar que se retrotrae el procedimiento**, señala que me encontraba en calidad de Agente Fiscal,** ratificando el momento en el que me encontraba ejerciendo.
>
> (4) El momento del procedimiento al cual se retrotrae el mismo, es **cuando se me debía notificar el informe motivado**, esto es, cuando me encontraba en función de agente fiscal.

32. En escrito de 20 de enero de 2026, el accionante se ratificó en su base argumental e insistió que la sentencia de 25 de agosto de 2025 se encuentra incumplida.

4.2. Informe de la Unidad Judicial

33. El 12 de enero de 2026, María Conforme Mero, en calidad de jueza de la Unidad Judicial, presentó su informe de descargo. En dicho informe, realizó un recuento procesal y subrayó las acciones ejecutadas para dar cumplimiento a la sentencia de 25 de agosto de 2021 emitida por la Corte Provincial, específicamente las sintetizadas en los párrafos 7, 8, 9, 11 y 13 *supra*. Después, la jueza de Unidad Judicial dejó constancia de lo siguiente:

> De fojas 233 a 234, consta una copia del boletín de fecha 27 de octubre de 2021, y un print de pantalla del Sistema SATJE, jxfm@yahoo.com. mauricio.flores17@foroabogados.ec y asespenconsultores@gmail.com, y casilleros judiciales No. 88 y 2186, señalados por el doctor JAIME LEONARDO LOJÁN ORDÓÑEZ, dentro de [sic] del expediente administrativo disciplinario, se registra que se le ha notificado la providencia de fecha 27 de octubre de 2021, a las 11h50.
>
> El abogado Manuel Alejandro Muñoz Cervantes, Director Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura en el Ámbito Disciplinario, mediante escrito adjunta la providencia de fecha 27 de octubre de 2021, a las 11h50, en la que da a conocer que ha notifica [sic] el informe motivado de fecha 3 de octubre de 2017, emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura en el Ámbito Disciplinario, a la casilla judicial y correos electrónico señalados por el doctor Jaime Loján Ordóñez.

34. Por último, recordó la actuación ejecutada de acuerdo al párrafo 17 *supra* y finalizó indicando la razón de 29 de enero de 2024 para informar que la causa está archivada.

4.3. Argumentos de la entidad accionada - Consejo de la Judicatura

35. El 13 de enero de 2026, el Consejo de la Judicatura ingresó su escrito. En lo pertinente, cita el decisorio de la sentencia de 25 de agosto de 2021 emitida por la Corte Provincial; ello, con la finalidad de señalar "de forma expresa y específica, [las] tres medidas de reparación integral a favor del recurrente" y las actuaciones realizadas para cumplir "las dos medidas de reparación integral dispuestas" al Consejo de la Judicatura.

35.1. Sobre la medida de dejar sin efecto la resolución administrativa MOT-1029-SNCD-2017-SR de 28 de febrero de 2018.[8] El Consejo de la Judicatura puntualiza que, el 7 de enero de 2022, la directora nacional de talento humano del Consejo de la Judicatura mediante oficio CJ-DNTH-2022-0008-OF solicitó al Ministerio de Trabajo que "se signe levantar el impedimento para ingreso y desempeño de cargo, puesto, función o dignidad" a Jaime Leonardo Loján Ordóñez al existir la sentencia de 25 de agosto de 2021 que dejó insubsistente el expediente disciplinario. Por tal motivo, con oficio MDT-DCSP-2022-510-O, el Ministerio del Trabajo informó el 11 de enero de 2022 que ha cumplido con levantar el impedimento que reposaba contra Jaime Leonardo Loján Ordóñez. Por último, el Consejo de la Judicatura indica que, a través de oficio CJ-DNTH-2022-0023-OF, el 14 de enero de 2022 notificó a los correos electrónicos señalados por Jaime Leonardo Loján Ordóñez con la respuesta provista por el Ministerio del Trabajo.

35.2. Sobre la medida de retrotraer el proceso administrativo, a partir del momento en que se debía notificar al sumariado con el informe motivado. El Consejo de la

[8] En el expediente de Unidad Judicial Especializada de Tránsito con Competencia en Infracciones Flagrantes y No Flagrantes con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha del proceso 17460-2021-01066, cuerpo I de fojas 15- 25. De la revisión de la resolución, el pleno del Consejo de la Judicatura coligió que "el sumariado estuvo en posesión del expediente físico dentro de la causa 17256-2012-0480, desde el 16 de septiembre de 2014 hasta el 17 de agosto de 2016, actuación que vulneró el principio de celeridad procesal consagrado en el artículo 75 de la [CRE], y resultó en la declaratoria de nulidad por violación del trámite de la audiencia de juzgamiento que se instaló el 16 de agosto de 2016, en vista de que el fiscal que llevaba la causa no tenía en su poder el expediente fiscal, lo que conllevó a que en virtud de lo establecido en el numeral 6 del artículo 309 del Código de Procedimiento Penal, el juez de la causa […] califique como indebida la actuación del fiscal sumariado". Asimismo, indicó que "el tiempo de prescripción de la [acción disciplinaria] se contabiliza desde que la autoridad provincial contó con información confiable, por lo que de acuerdo al artículo 106 del [COFJ] esta fue ejercida oportunamente". En cuanto a la falta de claridad en la infracción, el pleno sostuvo que "es procedente establecer que la actuación del sumariado se enmarca en las infracciones administrativas establecidas y sancionadas en el numeral 8 del artículo 108 y en los numerales 4 y 7 del artículo 109 del [COFJ], en cuanto retuvo indebidamente el expediente físico, dentro de la causa 17256-2012-0480, pese a que en encontraba en la obligación de entregarlo; por lo que, además actuó con manifiesta negligencia". En tal virtud, en su parte resolutiva, acogió el informe motivado; declaró a Jaime Loján Ordóñez responsable de haber incurrido en las infracciones previstas en el artículo 108.8 del COFJ por la vulneración del principio de celeridad establecido en el artículo 75 de la CRE y en los numerales 4 y 7 del artículo del artículo 109 del COFJ por retención indebida y manifiesta negligencia; e, impuso la sanción de destitución conforme el 112 del COFJ.

Judicatura manifiesta que esta medida fue cumplida mediante el auto de 27 de octubre de 2021, ya que, el director provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura en el ámbito disciplinario "pon[e] en conocimiento de los sujetos del procedimiento administrativo, el informe motivado de fecha 3 de octubre de 2017, emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura en el Ámbito Disciplinario". De igual manera, la entidad accionada indicó que el auto de 27 de octubre de 2021 fue notificado el mismo día a los correos electrónicos señalados por Jaime Leonardo Loján Ordóñez "dentro aquel expediente administrativo disciplinario, conforme consta la razón actuarial".

36. Por último, el Consejo de la Judicatura señaló la sentencia 234-18-SEP-CC, con el afán de recordar que los jueces de la Corte Provincial "no pudieron disponer, como en efecto no lo hicieron, medidas de reparación integral distintas o adicionales a las contenidas" en aquella sentencia. Luego, cita un fragmento de la sentencia 24-21-IS/24 para recordar que las medidas de reparación integral "deberán constar expresamente en el fallo" y que se "ejecutar[á] lo ordenado en sentencia". En ese marco, apunta que "las medidas de reparación integral expresamente dispuestas en la sentencia de apelación pronunciada, fueron cabalmente ejecutadas". Incluso, por ello, recuerda que la jueza ejecutora "dispuso en su momento procesal, el archivo de aquella causa". Es así que solicita "desechar la acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales".

5. Cuestión Previa

37. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.[9] Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

38. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, razón por la cual es necesario evitar que existan "mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia

[9] CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20. Esta Corte estableció que "las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC".

no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado todos los medios que sean adecuados y pertinentes".[10]

39. La LOGJCC establece que las juezas y los jueces constitucionales de instancia tienen la obligación de ejecutar inmediatamente las sentencias que se hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante este Organismo. De tal forma la mencionada norma, en su artículo 164, prevé que la acción de incumplimiento puede iniciar a petición de parte, para lo cual existen ciertos requisitos para su ejercicio justamente para preservar el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento.

40. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones.

41. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**").[11] En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

> [E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.[12]

42. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:[13]

[10] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.
[11] Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.
[12] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.
[13] CCE, sentencia 168-23-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 18.

42.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

42.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;

42.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;

42.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

43. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.

43.1. Sobre el primer requisito, la Corte verifica que el accionante, en efecto, solicitó el cumplimiento de la sentencia a la jueza ejecutora en varias ocasiones. Como se desprende de los párrafos 6, 10, 12, 14, 17, 21 y 25 *supra*, el accionante insiste el cumplimiento de la sentencia, al menos, en siete ocasiones distintas. Por tanto, cumple con el primer requisito.

43.2. Respecto del segundo requisito, conforme con el párrafo 25 *ut supra*, la Corte evidencia que el accionante sí le solicitó a la jueza ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional. Por lo que, se cumple con este requisito.

43.3. En cuanto al tercer y cuarto requisito, de conformidad con el párrafo 25, el accionante solicitó el 03 de abril de 2023 a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, por el supuesto incumplimiento de la sentencia que emitió la Corte Provincial el 25 de agosto de 2021. Como queda de manifiesto, la jueza ejecutora con auto de 04 de abril de 2023 resolvió que "6.- Por lo tanto no ha lugar a la petición de remitir el expediente a la Corte Constitucional, por encontrase cumplida la sentencia emitida de fecha 25 de agosto del 2021, a las 16h54, emitida por la [Corte Provincial]". Es así que, se configuraría una negativa expresa para remitir el expediente. Es, por ello, que el 11 de abril de 2023 el accionante presentó directamente la acción de

incumplimiento ante la Corte Constitucional. En consecuencia, se cumple tanto el tercero como el cuarto requisito.

44. Por todo lo expuesto, la acción cumple con los requisitos previstos por los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. En virtud de aquello, este Organismo analizará el presunto incumplimiento de la sentencia emitida el 25 de agosto de 2025 por la Corte Provincial y la actuación de la Unidad Judicial para asegurar su ejecución.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

45. El accionante alegó que la entidad accionada no cumplió con las medidas ordenadas en sentencia. Si bien fue notificado con el auto de 27 de octubre de 2021, manifiesta que no se retrotrajo el proceso, por cuanto, no realizó la notificación del auto de 27 de octubre de 2021 reintegrándolo a su cargo de agente fiscal. En virtud de lo expuesto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿El Consejo de la Judicatura cumplió con las medidas ordenadas en la sentencia de 25 de agosto de 2021 emitida por la Corte Provincial?

46. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.[14] De tal manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, toda vez que permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en la materia.[15]

47. Por ello, esta Corte considera necesario esclarecer: i) cuáles fueron las medidas ordenadas; y, ii) si fueron cumplidas todas las disposiciones.[16] En esa línea, se observa que la Corte Provincial en la sentencia de 21 de agosto de 2021 (párr. 30 *supra*), dispuso tres medidas de reparación que debían ser cumplidas: **(i)** dejar sin efecto la sentencia de 24 de marzo de 2021 dictada por la Unidad Judicial; **(ii)** dejar sin efecto la resolución MOT-1029-SNCD-2017-SR de fecha 28 de febrero del 2018 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura; y, **(iii)** retrotraer el proceso administrativo seguido en contra del accionante, hasta el momento que se debía de notificar al sumariado con el informe motivado.

[14] CCE, sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 36 y sentencia 44-15-IS/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 21.
[15] CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 36 y sentencia 163-23-IS/24, 08 de noviembre de 2024, párr. 35.
[16] CCE, sentencia 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 30.

48. En relación con las medidas **(i)** y **(ii)**, esta Corte considera que, por su naturaleza eminentemente dispositiva, las medidas que involucran dejar sin efecto actos vulneratorios a derechos constitucionales, se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución. De ser el caso y de existir actuaciones posteriores a dichos actos, éstas tienen el carácter meramente declarativo y no constitutivo.[17]

49. Ahora bien, con relación a lo alegado por el accionante en su demanda de acción de incumplimiento, cabe aclarar que "el objeto de la acción de incumplimiento es hacer efectivas las medidas dispuestas por la sentencia constitucional en cuestión, mas no exigir —por regla general— el cumplimiento de otras medidas no contenidas —ni aun de forma implícita— en la decisión".[18] De hecho, la Corte razonó que:[19]

> […] los jueces que conocen garantías jurisdiccionales les corresponde analizar la vulneración de derechos que se acusa, y en caso de verificarla, ordenar la reparación integral de los derechos afectados, especificando e individualizando las obligaciones a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que éstas deben cumplirse, es decir, deben determinar las medidas que consideren idóneas para el caso en concreto en función del tipo de violación, las circunstancias de los hechos del caso y la afectación al proyecto de vida de la víctima. En este sentido, las medidas de reparación 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, sin que las mismas deban limitarse necesariamente a las que hayan propuesto las partes procesales, ni a las que ejemplificativamente constan en el artículo 18 de la LOGJCC.

50. De lo anterior, es necesario recordar que la Corte Provincial estableció el punto de la *litis* que presentó el accionante en que se:

> […] analice la presunta vulneración de derechos constitucionales, específicamente el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y seguridad jurídica., haciendo énfasis en su numeral II a la falta de notificación del Informe Motivado, citando para el efecto el precedente jurisprudencial que sobre la materia existe, contenido en la sentencia No. 234-18-SEP-CC. Otro aspecto alegado, es la existencia de varias infracciones, distinta e incompatibles, lo cual, a su decir, también vulnera el derecho a la defensa, aspecto éste que se considera que tampoco encasilla en una vulneración constitucional, siendo puntos que deben resolverse, de ser el caso, en la jurisdicción correspondiente, que no puede ser otra que la contencioso administrativa. **3.** Dilucidando estos aspectos, se tiene que la jueza a quo, en efecto, no **resolvió con respecto a la sentencia N.° 234-18-**

[17] CCE, sentencia 69-19-IS/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 33, 13-19-IS/22, 20 de abril de 2022, párr. 13 y 58-12-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 21.
[18] CCE, 67-23-IS/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 30.
[19] CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 49.

> **SEP-CC, de fecha 27 de junio de 2018, que refiere sobre la falta de notificación de un acto administrativo** […].

51. En tal virtud, la Corte Provincial concluyó que:

> […] esta argumentación del legitimado pasivo no puede ser acogida, que ha puesto en conocimiento la recepción del expediente disciplinario' y por lo tanto ejerció su derecho a la defensa; pues dicho argumento cae por su propio peso, con la certificación emitida por la funcionaria del CJ que establece, que 'el entonces sumariado no fue notificado con tal informe motivado'; y, en base a la sentencia 283-14-EP, dictada por la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial 29 del 4 de diciembre del 2019, que ha manifestado categóricamente que es posible, que exista una acción de protección y una acción subjetiva, porque las dos acciones persiguen fines distintos, la Acción de Protección la tutela de los Derechos, mientras que la acción subjetiva precautela el control de legalidad de un acto administrativo en particular.

52. Respecto a la medida **(iii)**, esta Corte evidencia que la fundamentación de la sentencia que se pretende ejecutar se centró en una omisión de carácter procesal – no notificar el informe motivado–. Por tal razón, la Corte Provincial resuelve retrotraer el proceso administrativo seguido en contra del accionante, hasta el momento que se debía de notificar al sumariado con el informe motivado, para que, al notificarlo pueda ejercer su defensa. Esto, es compatible con el razonamiento esbozado en la sentencia 3-19-CN/20 de esta Corte que determinó que el sumario administrativo puede seguir sustanciándose y que, ello, no implica necesariamente el reintegro al funcionario destituido.[20] En consecuencia, la medida de reparación **(iii)** guardaría un nexo causal con la falta de notificación del informe motivado. Además, no se identifica que tal medida disponga reintegrar al accionante y que, por tanto, deba ser ejecutada.

53. Por lo anterior, corresponde examinar si se ha cumplido –o no– la medida **(iii)** que dispuso retrotraer el proceso administrativo seguido en contra del accionante, hasta el momento que se debía de notificar al sumariado con el informe motivado. De la revisión tanto del expediente físico como del sistema EXPEL, esta Corte verifica lo siguiente:

53.1. Primero, se observa la documentación provista por la entidad accionada el 12 de enero de 2022, mismo que contiene la providencia de 27 de octubre de 2021:

> DIRECCION PROVINCIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE PICHINCHA. Quito, miércoles 27 de octubre de 2021, las 11h50. En virtud de la resolución No. 0006-2021 de 27 de enero de 2021, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el suscrito fue designado Director Provincial de Pichincha en el Ámbito Disciplinario, en tal sentido: 1) asumo conocimiento […] por lo que se

[20] CCE, auto de aclaración y ampliación 3-19-CN/20, 04 de septiembre de 2020, párrs. 60, 61, 89 y 90.

> dispone lo siguiente: 1) Mediante Memorando No. CJ-DG-2021-9571-M […] dispone: "[…] se dé cumplimiento a la sentencia de 25 de agosto de 2021, emitida por la [Corte Provincial]"; en atención al mismo, esta autoridad procede a dar cumplimiento a la sentencia de 25 de agosto de 2021, emitida por la [Corte Provincial], dentro del juicio de garantías jurisdiccionales […], que en su parte pertinente indica: [véase cita textual del párrafo 34 *supra*]; por todo lo expuesto, con el fin de asegurar el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, conforme lo establece el artículo 76 numerales 1 y 7 de la [CRE], póngase en conocimiento de los sujetos del procedimiento administrativo, el informe motivado de fecha 3 de octubre de 2017, emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura en el Ámbito Disciplinario. […].
>
> En Quito, miércoles veinte y siete de octubre de dos mil veinte y uno, a partir de las dieciséis horas y treinta minutos, mediante boletas notifiqué el DECRETO que antecede a: LOJAN ORDOÑEZ JAIME LEONARDO en la casilla No. 88 y correo electrónico jxfm@yahoo.com. JAIME LOJAN ORDOÑEZ en el correo electrónico Mauricio.flores17@foroabogados.ec; JAIME LOJAN ORDOÑEZ en el correo electrónico asespenconsultores@gmail.com; JAIME LOJAN ORDOÑEZ en la casilla No. 2186. No se notifica a OFICIO por no haber señalado casilla judicial.

53.2. Este Organismo anota que, en el marco de la ejecución de la sentencia, la entidad obligada mediante escrito de 12 de enero de 2022, suscrito por el subdirector Nacional de Patrocinio, puso en conocimiento de la jueza ejecutora la providencia detallada en el párrafo que antecede. En lo principal mencionó que "justifico [sic] haberse dado cumplimiento a lo ordenado por [la Corte Provincial]".

53.3. El 13 de octubre de 2022, la jueza ejecutora solicitó al Consejo de la Judicatura que en el término de diez días "justifique en forma documentada si se ha cumplido con lo ordenado por [la Corte Provincial], mediante sentencia de fecha 25 de agosto de 2021". Ante la referida providencia, la entidad accionada, mediante escrito de 27 de octubre de 2022, enfatizó que la restitución del accionante no fue ordenada en la sentencia, entonces, al "haberse cumplido en su totalidad las medidas de reparación dispuestas" solicitó se ordene el archivo de la causa.

53.4. Esta Corte también verifica que la jueza ejecutora, durante la fase de ejecución de la sentencia emitida por la Corte Provincial, mediante providencia de 04 de abril de 2023, consideró que la **(iii)** medida se cumplió ya que:

> En el numeral 2.3 de la sentencia de apelación expresamente ordenó: '2.3. Se dispone retrotraer el proceso administrativo NO. MOT-1029-SNCD-2017-SR-(17001-0717-2017), seguid [sic] en contra del Dr. Jaime Leonardo Loján Ordoñez, en calidad de agente Fiscal, partir del momento en que se produjo la vulneración del debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, esto es cuando se debió de notificar al sumariado con el informe motivado remitido mediante memorando 2827-DP-17-

> GEMM-2017, de 3 de octubre del 2017, al Pleno del CJ'. 'El Consejo de la Judicatura, mediante auto de fecha 27 de octubre del 2021, a las 11h50, procedió a notificar a los casilleros judiciales 88 y 2186 y en los correos electrónicos asespenconsultores@gmail.com, mauricio.flores17@foroabogados.ec y jxfm@yahoo.com, señalados por el Dr. Jaime Loján Ordoñez, en consecuencia, la disposición contenida en el numeral 2 y 3 de la sentencia emitida por la [Corte Provincial], se encuentra ejecutada en su totalidad hasta la presente fecha'. 5.- Mediante providencia de fecha 28 de octubre del 2022, a las 11h33, se ha corrido traslado al señor Dr. Jaime Lojan Ordoñez, con el escrito y anexos, presentados por el Dr. Diego Fernando Tocaín Muñoz, Subdirector Nacional de Patrocinio y delegado del Dr. Santiago Peñaherera Navas, Director Nacional del Consejo de la Judicatura, quien informa a esta autoridad que se ha cumplido en su totalidad, las medidas de reparación dispuestas dentro de la presente causa. 6.- Por lo tanto, no ha lugar a la petición de remitir el expediente a la Corte Constitucional, por encontrase cumplida la sentencia emitida de fecha 25 de agosto del 2021 […]

53.5. El 19 de enero de 2024, la jueza ejecutora ratificó su criterio de que la medida **(iii)** ha sido cumplida en los siguientes términos.

> 'El Consejo de la Judicatura, mediante auto de fecha 27 de octubre del 2021, a las 11h50, procedió a notificar a los casilleros judiciales 88 y 2186 y en los correos electrónicos asespenconsultores@gmail.com, mauricio.flores17@foroabogados.ec y jxfm@yahoo.com, señalados por el Dr. Jaime Loján Ordoñez…' en consecuencia y toda vez que la sentencia emitida por la [Corte Provincial], se encuentra ejecutada en su totalidad hasta la presente fecha. Se dispone el archivo de la presente causa.

53.6. En atención a los recaudos procesales sintetizados en los párrafos que anteceden, la Corte verifica que la entidad accionada cumplió con la **(iii)** medida de reparación, esto es, retrotraer el proceso administrativo seguido en contra del accionante, hasta el momento que se debía de notificar al sumariado con el informe motivado. Por tanto, este Organismo declara el cumplimiento de la **(iii)** medida.

54. Por lo develado, este Organismo concluye que las medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional fueron cumplidas integralmente. Sin perjuicio de ello, se recuerda a las autoridades judiciales que están obligados a redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética.[21] Para el efecto, deben especificar en las medidas que ordenan "las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse" como reparación integral, en caso de declarar la vulneración de derechos constitucionales.[22]

[21] CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 55.
[22] CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 61.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **38-23-IS**.

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese y archívese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

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

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

3823IS-8c09b

Caso 38-23-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

Auto de aclaración 38-23-IS/26
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito, D.M., 23 de abril de 2026.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 09 de abril de 2026 por el Consejo de la Judicatura. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 23 de abril de 2026, dentro de la causa **38-23-IS**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 11 de abril de 2023, Jaime Leonardo Loján Ordóñez presentó directamente ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento con relación a la sentencia dictada el 25 de agosto de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Corte Provincial**"). La sustanciación de esta acción le correspondió, por sorteo, a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

2. El 31 de julio de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional a través del SACC asignó el caso al juez constitucional Raúl Llasag Fernández;[1] quien, el 07 de enero de 2026, avocó conocimiento de la causa y ordenó oficiar a la jueza de la Unidad Judicial Especializada de Tránsito con Competencia en Infracciones Flagrantes y No Flagrantes con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; y, al Consejo de la Judicatura a fin de que presenten su informe debidamente motivado en relación al presunto incumplimiento que se demanda; mismos que fueron ingresados el 12 y 13 de enero de 2026, respectivamente.

3. El 05 de marzo de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia **38-23-IS/26**[2] y en lo pertinente, desestimó la acción de incumplimiento presentada por Jaime Leonardo Loján Ordóñez al concluir que las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 25 de agosto de 2021 dictada por la Corte Provincial fueron cumplidas integralmente.[3]

---

[1] Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025, de 24 julio de 2025, el pleno de la Corte Constitucional 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.

[2] La sentencia fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales.

[3] CCE, sentencia 38-23-IS/26, 05 de marzo de 2026, párr. 52. En esencia, la Corte evidenció que: "la fundamentación de la sentencia que se pretende ejecutar se centró en una omisión de carácter procesal – no notificar el informe motivado–. Por tal razón, la Corte Provincial resuelve retrotraer el proceso administrativo seguido en contra del accionante, hasta el momento que se debía de notificar al sumariado con el informe motivado, para que, al notificarlo pueda ejercer su defensa. Esto, es compatible con el razonamiento esbozado en la sentencia 3-19-CN/20 de esta Corte que determinó que el sumario administrativo puede seguir sustanciándose y que, ello, no implica necesariamente el reintegro al funcionario destituido. En consecuencia, la medida de reparación (iii) guardaría un nexo causal con la falta

4. El día 12 de marzo de 2026,[4] la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó la sentencia.

5. El 17 de marzo de 2026, Jaime Leonardo Loján Ordóñez ("**recurrente**") interpuso recurso de aclaración de la sentencia 38-23-IS/26 ("**aclaración**")**.**

6. El 08 de abril de 2026, el juez constitucional Raúl Llasag Fernández corrió traslado a las partes procesales para que se pronuncien en el término de dos días sobre el pedido de aclaración. Al día siguiente, el Consejo de la Judicatura se pronunció respecto de la aclaración.

2. Oportunidad

7. La sentencia recurrida fue emitida el 05 de marzo de 2026 y notificada el 12 de marzo de 2026. Por su parte, el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**") determina que se podrá solicitar aclaración y/o ampliación en el término de tres días contados a partir de la notificación de la sentencia o dictamen adoptado por el Pleno de la Corte Constitucional. De este modo, la aclaración fue interpuesta dentro del término legalmente previsto.

3. Fundamentos de la solicitud

3.1. Del recurrente

8. En su escrito, el recurrente:

8.1. Cita el párrafo 47 de la sentencia 38-23-IS/26 para indicar que el "punto 47 [de] la sentencia es oscura, pues de manera arbitraria se elimina parte de lo dispuesto en la sentencia de la cual se alegó su incumplimiento". Por ello, citó el decisorio 2.3 de la sentencia de 25 de agosto de 2021 dictada por la Corte Provincial. Con base en lo anterior, sostiene que "se puede evidenciar [que] la Corte Constitucional de manera arbitraria elimina la calidad en la que se me debió notificar dicho informe, obviando el análisis de este, pues por simple lógica si no tengo dicha calidad no se puede alegar cumplida la sentencia".

---

de notificación del informe motivado. Además, no se identifica que tal medida disponga reintegrar al accionante y que, por tanto, deba ser ejecutada".

[4] En esta fecha se notificó a: Jaime Leonardo Loján Ordóñez; al Consejo de la Judicatura; Norma Rita Reyes Solano; a la Unidad Judicial Especializada de Tránsito con Competencia en Infracciones Flagrantes y No Flagrantes con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha; y, a la Procuraduría General del Estado.

8.2. Cita el párrafo 52 de la sentencia 38-23-IS/26 para señalar que el "punto 52 [de] la sentencia es oscura, pues de manera arbitraria nuevamente se elimina parte de lo dispuesto en la sentencia de la cual se alegó su incumplimiento, mismo que de manera textual dispuso que se me notifique en mi calidad de Agente Fiscal".

9. En función de las consideraciones expuestas, en los párrafos 8.1 y 8.2, solicitó "se aclare la sentencia en sus numerales 47, 52 y siguientes, por cuanto es oscura y omite el análisis de lo alegado en la presente acción de incumplimiento, eliminando parte integra de la sentencia […], como se analizó *ut supra*, misma que dispuso que dicho informe motivado se me notifique en mi calidad de Agente Fiscal".

3.2. Del Consejo de la Judicatura

10. En su escrito de 09 de abril de 2026, el Consejo de la Judicatura advierte que, "en la sentencia emitida, no se ha incurrido en obscuridad de sus disposiciones emitidas; así también, se han resuelto todos los puntos controvertidos materia de la *Litis*", por lo que, solicitó se rechace la aclaración. Aquello por las siguientes consideraciones:

10.1. Primero, cita los párrafos de la aclaración, mismos que el recurrente identificó que requieren aclaración por parte de este Organismo respecto de la sentencia 38-23-IS/26. Ello, con la finalidad de argüir que no son más que alegaciones sin asidero frente al objeto de la controversia.

10.2. Segundo, cita el decisorio de la sentencia de Corte Provincial para indicar que el recurrente "no realizó observación u objeción alguna mediante recursos de aclaración, ampliación, reforma u otro; por lo que, se entendió que se encontró plenamente de acuerdo con la resolución adoptada". Luego, puntualizó que "jamás [se] dispuso que dicho informe motivado se le notifique al hoy recurrente en su calidad de Agente Fiscal; ésta, es una interpretación arbitraria efectuada por" el recurrente.

10.3. Tercero, el Consejo de la Judicatura alude a las definiciones de aclaración y ampliación de Guillermo Cabanellas; y, cita el artículo 94 de la LOGJCC para aseverar que el recurrente "pretende confundir a su Autoridad, asegurando que la Corte ha omitido hacer un pronunciamiento que debía ser materia de resolución en esta causa, mismo que sobra decir es inexistente". Entonces, al sostener que "no se ha resuelto sobre un aspecto alegado", a juicio del Consejo de la Judicatura, el recurrente debía presentar un recurso de ampliación y no el recurso de aclaración bajo el supuesto de oscuridad.

4. Análisis

11. El artículo 440 de la CRE, en concordancia con el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), establece que "las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables". Sin embargo, proceden los recursos de aclaración y ampliación.[5]

12. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, la aclaración procede si el fallo fuere oscuro respecto de algún punto tratado en la sentencia. Este recurso puede ser concebido como un mecanismo para perfeccionar las decisiones, pero en ningún caso podría alterar lo resuelto por la Corte Constitucional.[6]

13. En lo que concierne a las alegaciones de los párrafos 8.1 y 8.2 *supra*, el recurrente pretende que se aclare una supuesta omisión respecto de que la notificación del informe motivado debía ser reintegrándolo como agente fiscal. Sobre aquello, es menester recordar que en el párrafo 45 de la sentencia 38-23-IS/26 indicó que: "[e]l accionante alegó que la entidad accionada no cumplió con las medidas ordenadas en sentencia. Si bien fue notificado con el auto de 27 de octubre de 2021, **manifiesta que no se retrotrajo el proceso, por cuanto, no realizó la notificación del auto de 27 de octubre de 2021 reintegrándolo a su cargo de agente fiscal**" (énfasis añadido). Así, queda claro que este Organismo realizó una síntesis argumentativa en su sentencia al identificar las medidas a verificarse en el párrafo 47 de la sentencia 38-23-IS/26 y, por tanto, no constituye un punto oscuro de la sentencia que requiera aclaración. Al contrario de lo alegado por el recurrente, en los párrafos 49 a 52 de la sentencia 38-23-IS/26 razonó que:

> **49.** Ahora bien, con relación a lo alegado por el accionante en su demanda de acción de incumplimiento, cabe aclarar que "el objeto de la acción de incumplimiento es hacer efectivas las medidas dispuestas por la sentencia constitucional en cuestión, mas no exigir —por regla general— el cumplimiento de otras medidas no contenidas —ni aun de forma implícita— en la decisión".[7] De hecho, la Corte razonó que:[8]
>
> > […] los jueces que conocen garantías jurisdiccionales les corresponde analizar la vulneración de derechos que se acusa, y en caso de verificarla, ordenar la reparación integral de los derechos afectados, especificando e individualizando las obligaciones a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que éstas deben cumplirse, es decir, deben determinar las medidas que consideren idóneas para el caso en concreto en función del tipo de violación, las circunstancias de los hechos del caso y la afectación al proyecto de vida de la víctima. En este

[5] Artículo 40, CRSPCCC: "Aclaración y/o ampliación. - De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación".
[6] CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párr. 124.
[7] CCE, sentencia 67-23-IS/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 30.
[8] CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 49.

> sentido, las medidas de reparación 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, sin que las mismas deban limitarse necesariamente a las que hayan propuesto las partes procesales, ni a las que ejemplificativamente constan en el artículo 18 de la LOGJCC.

50. De lo anterior, es necesario recordar que la Corte Provincial estableció el punto de la *litis* que presentó el accionante en que se:

> […] analice la presunta vulneración de derechos constitucionales, específicamente el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y seguridad jurídica., haciendo énfasis en su numeral II a la falta de notificación del Informe Motivado, citando para el efecto el precedente jurisprudencial que sobre la materia existe, contenido en la sentencia No. 234-18-SEP-CC. Otro aspecto alegado, es la existencia de varias infracciones, distinta e incompatibles, lo cual, a su decir, también vulnera el derecho a la defensa, aspecto éste que se considera que tampoco encasilla en una vulneración constitucional, siendo puntos que deben resolverse, de ser el caso, en la jurisdicción correspondiente, que no puede ser otra que la contencioso administrativa. 3. Dilucidando estos aspectos, se tiene que la jueza a quo, en efecto, no **resolvió con respecto a la sentencia N.° 234-18-SEP-CC, de fecha 27 de junio de 2018, que refiere sobre la falta de notificación de un acto administrativo** […].

51. En tal virtud, la Corte Provincial concluyó que:

> […] esta argumentación del legitimado pasivo no puede ser acogida, que ha puesto en conocimiento la recepción del expediente disciplinario' y por lo tanto ejerció su derecho a la defensa; pues dicho argumento cae por su propio peso, con la certificación emitida por la funcionaria del CJ que establece, que 'el entonces sumariado no fue notificado con tal informe motivado'; y, en base a la sentencia 283-14-EP, dictada por la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial 29 del 4 de diciembre del 2019, que ha manifestado categóricamente que es posible, que exista una acción de protección y una acción subjetiva, porque las dos acciones persiguen fines distintos, la Acción de Protección la tutela de los Derechos, mientras que la acción subjetiva precautela el control de legalidad de un acto administrativo en particular.

52. Respecto a la medida **(iii)**, esta Corte evidencia que la fundamentación de la sentencia que se pretende ejecutar se centró en una omisión de carácter procesal – no notificar el informe motivado–. Por tal razón, la Corte Provincial resuelve retrotraer el proceso administrativo seguido en contra del accionante, hasta el momento que se debía de notificar al sumariado con el informe motivado, para que, al notificarlo pueda ejercer su defensa. Esto, es compatible con el razonamiento esbozado en la sentencia 3-19-CN/20 de esta Corte que determinó que el sumario administrativo puede seguir sustanciándose y que, ello, no implica necesariamente el reintegro al funcionario destituido.[9] En consecuencia, la medida de reparación **(iii)** guardaría un nexo causal con la falta de notificación del informe motivado. Además, no se identifica que tal medida disponga reintegrar al accionante y que, por tanto, deba ser ejecutada (énfasis en el original).

[9] CCE, auto de aclaración y ampliación 3-19-CN/20, 04 de septiembre de 2020, párrs. 60, 61, 89 y 90.

14. Tras lo citado, se constata que la Corte abordó en su integralidad la alegación del recurrente sobre el presunto incumplimiento relativo a la falta de notificación del informe motivado reintegrándolo como agente fiscal. En su análisis, (i) recordó que las medidas de reparación deben tener un nexo causal; (ii) identificó el punto de la *litis* a partir del razonamiento de la Corte Provincial y, con ello, (iii) estableció el nexo causal con la falta de notificación del informe motivado como una omisión de carácter procesal, para que, al notificarlo pueda ejercer su defensa. Con lo cual, descartó la mentada alegación del recurrente, pues, "no se identifica que tal medida disponga reintegrar al accionante y que, por tanto, deba ser ejecutada". Aquello demuestra que el párrafo 52 de la sentencia 38-23-IS/26 tampoco se trata de un punto oscuro de la sentencia y, por lo tanto, no requiere de aclaración.

15. Por último, se constata un desacuerdo con el razonamiento aplicado en la resolución de la sentencia 38-23-IS/26, por ello, el recurrente en sus fundamentos es reiterativo en señalar que "de manera arbitraria se elimina parte de lo dispuesto en la sentencia" de Corte Provincial. Por tal razón, se estima necesario recordar al recurrente que a esta Magistratura no le corresponde pronunciarse respecto a cuestionamientos con fundamento en su inconformidad con lo resuelto en una sentencia, ni alterar lo resuelto en ella.[10]

5. Decisión

16. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** el pedido de aclaración del recurrente.

2. **Disponer** que el recurrente este a lo ordenado en la sentencia 38-23-IS/26.

3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la CRE, tiene carácter de definitiva e inapelable.

4. **Notifíquese y archívese.**

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

[10] CCE, auto de aclaración y ampliación 33-19-IS/23, 08 de marzo de 2023, párr. 15.

Razón: Siento por tal que, el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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, y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy por una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

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/PC

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.