

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

113-20-IN/25 En el Caso No. 113-20-IN Y ACUMULADO Se desestiman las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 113-20-IN y No. 20-21- IN	2
27-21-JC/25 En el Caso No. 27-21-JC Se declara que la presente sentencia tiene efectos para casos análogos futuros y para el caso en concreto. Los precedentes contenidos en esta sentencia tienen efectos vinculantes y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales	26
22-21-EP/25 En el Caso No. 22-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 22-21-EP	52
808-22-EP/25 En el Caso No. 808-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 808-22- EP	63



Sentencia 113-20-IN/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 20 de noviembre de 2025

CASO 113-20-IN Y ACUMULADO

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

SENTENCIA 113-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra del Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 que estableció la fórmula para el cálculo de la variación anual al Salario Básico Unificado y el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 que fijó el Salario Básico Unificado para el año 2021. La Corte determinó que, respecto del Acuerdo Ministerial MDT-2020-185, los accionantes no presentaron argumentos suficientes que permitan formular un problema jurídico y, respecto del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249, actualmente no produce efectos jurídicos por cuanto tuvo vigencia por un año, fue reemplazado por actos similares y posteriores y no presenta unidad normativa.

1. Antecedentes procesales

1.1. Expedición de la norma

1. El 29 de septiembre de 2020, el Ministerio del Trabajo expidió el Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 que fue publicado en la edición especial del Registro Oficial 1183 de 19 de octubre de 2020.¹
2. El 30 de noviembre de 2020, la referida institución expidió el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 que fue publicado en la edición especial del Registro Oficial 345 de 8 de diciembre de 2020.²

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1.2.1. Caso 113-20-IN

3. El 10 de diciembre de 2020, los señores Bernardino Guillermo Herrera Villareal, en calidad de presidente nacional del partido Izquierda Democrática, y César Alejandro Jaramillo Gómez, por sus propios derechos (“**accionantes del caso 113-20-IN**”),

¹ El referido Acuerdo Ministerial estableció la fórmula para el cálculo de la variación anual al Salario Básico Unificado.

² El referido Acuerdo ministerial fijó el Salario Básico Unificado para el año 2021.

presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de los Acuerdos Ministeriales MDT-2020-185 y MDT-2020-249, emitidos por el Ministerio del Trabajo (**“Acuerdos Ministeriales impugnados”**) y solicitaron su suspensión provisional.³ El caso se identificó con el número 113-20-IN y por sorteo su conocimiento y sustanciación le correspondió al entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonet.

4. El 26 de febrero de 2021, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad planteada por los accionantes, negó la solicitud de suspensión provisional de los Acuerdos Ministeriales impugnados y requirió que el Ministro del Trabajo y el Procurador General del Estado “intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales impugnados”.

1.2.2. Caso 20-21-IN

5. El 8 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo del Ecuador (**“DPE o “accionante del caso 20-21-IN”**) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 de 30 de noviembre de 2020. Por sorteo su conocimiento y sustanciación le correspondió a la jueza Teresa Nuques Martínez.
6. El 21 de mayo de 2021, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,⁵ admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por la accionante del caso 20-21-IN y dispuso su acumulación al caso 113-20-IN.
7. El 8 de abril de 2021, el Ministerio del Trabajo, en el caso 113-20-IN, presentó un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales impugnados y solicita que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad. El 9 de abril de 2021, presentó un alcance en el que remitió información adicional.
8. El 9 de abril de 2021, la Procuraduría General del Estado, en el caso 113-20-IN, presentó un escrito en el que defiende la constitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales impugnados y solicita que se desestime el pedido de inconstitucionalidad realizado.

³ Cabe indicar que los accionantes no especifican qué artículos o pasajes de los Acuerdos Ministeriales impugnan.

⁴ Conformado por los entonces jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet y el juez constitucional Ali Lozada Prado.

⁵ Conformado por las entonces juezas Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez y la jueza Karla Andrade Quevedo.

9. El 30 de junio de 2021, en el caso 20-21-IN, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito en el que defiende la constitucionalidad del Acuerdo Ministerial impugnado y solicitó que se desestime el pedido de inconstitucionalidad.
10. El 1 de julio de 2021, en el caso 20-21-IN, el Ministerio del Trabajo presentó un escrito en el cual defendió la constitucionalidad del Acuerdo Ministerial impugnado, agregó documentación para sustentar sus argumentaciones, solicitó ser escuchado en audiencia y que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.
11. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
12. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez quien, en auto de 8 de agosto de 2025, avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia de acción pública de inconstitucionalidad y requirió informes a las entidades accionadas.
13. El 15 de agosto de 2025, la Presidencia de la República presentó su contestación respecto de lo ordenado en el auto del 8 de agosto de 2025.
14. El 9 de septiembre de 2025, el Ministerio del Trabajo remitió su informe y presentó documentación adjunta.
15. El 10 de septiembre de 2025, se realizó la audiencia pública de inconstitucionalidad en la cual intervinieron como legitimados activos la Defensoría del Pueblo y, como legitimados pasivos, la Presidencia de la República del Ecuador ("**Presidencia**") el Ministerio del Trabajo, y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"). Los accionantes del caso 113-20-IN, pese a haber sido debidamente notificados, no comparecieron.

2. Competencia

16. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436 numerales 2 y 3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la LOGJCC.

3. Disposiciones jurídicas demandadas

17. Los accionantes del caso 113-20-IN impugnan los Acuerdos Ministeriales MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020 y MDT-2020-249 de 30 de noviembre de 2020. Sin embargo, no especifican las normas concretas de estos que acusan de inconstitucionales. Por otro lado, los accionantes del caso 20-21-IN impugnan los artículos 3 y 4 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-249.
18. El Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020 se denominó “FÓRMULA Y EL PROCEDIMIENTO TÉCNICO PARA EL CÁLCULO DE LA VARIACIÓN ANUAL AL SALARIO BÁSICO UNIFICADO” y su contenido es el siguiente:

Art. 1. Del objeto.- El presente Acuerdo Ministerial tiene por objeto expedir la fórmula para el cálculo de la variación anual al Salario Básico Unificado, la cual deberá ser aplicada de la misma forma en lo que corresponde al cálculo de la variación anual de los salarios básicos sectoriales.

Art. 2. Del ámbito.- Las disposiciones de esta norma son de aplicación obligatoria para el Ministerio del Trabajo.

Art. 3. Del procedimiento para el cálculo de la variación al Salario Básico Unificado.- El procedimiento y los principios establecidos en el presente instrumento, son de aplicación obligatoria en el proceso de fijación salarial.

Para la fijación de la variación del Salario Básico Unificado, el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, dentro de los términos establecidos en el artículo 118 del Código del Trabajo, se auto convocará para sesionar hasta el 20 de noviembre de cada año, previo a esta fecha el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios establecerá el procedimiento y la metodología para la discusión de la fijación del salario básico unificado. Y, podrá tener como referencia la fórmula establecida en el artículo cuatro de este acuerdo.

En la primera convocatoria, el Ministerio del Trabajo presentará al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios los insumos necesarios a fin de que este fije los parámetros de discusión y fórmula referencial, la cual podrá ser la contenida en este instrumento.

En caso que no se adoptare una resolución por consenso, el Ministro del Trabajo deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 118 del Código del Trabajo, para lo cual solicitará a la entidad competente una proyección actualizada a la fecha del índice de precio del consumidor para el siguiente año.

En caso de que no se pudiese contar con una proyección actualizada a la fecha, se suplirá ese vacío aplicando la fórmula detallada en el artículo siguiente.

Art. 4. De la fórmula para el cálculo de la variación del Salario Básico Unificado. -

La fórmula para el cálculo de la variación del Salario Básico Unificado estará determinado por las siguientes variables:

$$\% \Delta SW_{t+1} = \beta_1 \% \Delta IPC_t + \beta_2 \% \Delta Productividad\ Laboral_t + \beta_3 \% \Delta Empleo_t - |\beta_4 \% \Delta Empleo\ sector\ informal_t|$$

Las cuales se desglosan a continuación:

- a) $\% \Delta SW_{t+1}$ = Porcentaje de variación del Salario Básico Unificado.
- b) β_1 = Factor de ponderación del índice de precios del consumidor, cuyo valor oscilará entre 0 y 1.
- c) β_2 = Factor de ponderación de la productividad laboral, cuyo valor oscilará entre 0 y 1.
- d) β_3 = Elasticidad del empleo con respecto a los salarios.
- e) β_4 = Elasticidad de la informalidad con respecto a los salarios.
- f) $\% \Delta IPC_t$ = Último porcentaje de variación del índice de precios al consumidor del que se disponga.
- g) $\% \Delta Productividad\ Laboral_t$ = Porcentaje de variación de la productividad laboral.
- h) $\% \Delta Empleo_t$ = Porcentaje de variación de la tasa de participación global.
- i) $\% \Delta Empleo\ sector\ informal_t$ = Porcentaje de variación del empleo en el sector informal. En consecuencia y de conformidad con lo explicado, el cálculo de la variación anual al Salario Básico Unificado se determinará por: El factor de ponderación β_1 por la variación de la tasa del índice de precios al consumidor, más el factor de ponderación β_2 por la variación de la productividad laboral, parámetros que permiten la negociación entre las partes; más la elasticidad del empleo con respecto a los salarios β_3 por el absoluto de la variación de la tasa de participación global y menos el absoluto del producto de la elasticidad de la informalidad con respecto a los salarios β_4 con la variación de la tasa del empleo en el sector informal.

Los valores de los parámetros β_3 y β_4 serán presentados por parte del Ministerio del Trabajo al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, con base a un informe técnico desarrollado para el efecto, donde se detalle el proceso para su definición.

Art. 5. De la información para la aplicación de la fórmula.- La información necesaria para la presentación de los insumos requeridos para el desenvolvimiento del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, conforme lo detallado en el artículo tres y para el cálculo de la fórmula detallada en el artículo cuatro, deberán ser solicitados por el Ministerio del Trabajo a las entidades competentes.

Todas las variables deberán corresponder a un mismo periodo.

Art. 6. De la prohibición de disminución del salario fijado.- En ningún caso se fijará un salario básico unificado inferior al del periodo vigente, ni aun cuando el resultado de la variación proyectada del índice de precios del consumidor o de la fórmula del artículo cuatro resultase negativo.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- El presente Acuerdo Ministerial entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

19. En el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 de 30 de noviembre de 2020, el Ministerio del Trabajo acordó “FIJAR EL SALARIO BÁSICO UNIFICADO DEL TRABAJADOR EN GENERAL PARA EL AÑO 2021”, las disposiciones impugnadas por los accionantes del caso 20-21-IN tienen el siguiente contenido:

Art. 1. Del objeto.- El presente Acuerdo Ministerial tiene por objeto expedir la fórmula para el cálculo de la variación anual al Salario Básico Unificado, la cual deberá ser aplicada de la misma forma en lo que corresponde al cálculo de la variación anual de los salarios básicos sectoriales.

Art. 2. Del ámbito.- Las disposiciones de esta norma son de aplicación obligatoria para el Ministerio del Trabajo.

Art. 3.- De la fijación.- Aplicando lo dispuesto en el artículo 118 del Código del Trabajo, esto es: “Respecto de la fijación de remuneraciones (...) El Ministro del Trabajo los fijará en un porcentaje de incremento equivalente al índice de precios al consumidor proyectado, establecido por la entidad pública autorizada para el efecto”; el Ministro del Trabajo solicitó mediante oficio Nro. MDT-MDT-2020-0493, de 02 de septiembre de 2020, al Ministerio de Economía y Finanzas, se remita la información actualizada referente a la Inflación proyectada para el año 2021. Mediante oficio Nro. MEF-VE-2020-0070-O, de 11 de septiembre de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas, remite las proyecciones oficiales con datos actualizados al segundo trimestre del año 2020, del cual se desprende:

- a) Inflación fin de periodo 2020: -0,73%,
- b) Inflación anual promedio 2021: -1,01%.

Art. 4.- Del salario básico unificado para el año 2021.- Toda vez que la inflación proyectada para el año 2021 es de -1,01%, en apego al artículo 6 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1183 de 19 de octubre de 2020; el cual establece que: “En ningún caso se fijará un salario básico unificado inferior al del periodo vigente, ni aun cuando el resultado de la variación proyectada del índice de precios del consumidor o de la fórmula del artículo 4 resultase negativo”. Se resuelve en cumplimiento al artículo 328 de la Constitución de la República del Ecuador y al artículo 118 del Código del Trabajo, fijar a partir del 01 de enero de 2021, el salario básico unificado del trabajador en general, incluidos los trabajadores de la pequeña industria, trabajadores agrícolas y trabajadores de maquila; trabajador o trabajadora remunerada del hogar, operarios de artesanías y colaboradores de la microempresa, en Cuatrocientos Dólares de los Estados Unidos de América (\$ 400,00) mensuales. La variación salarial y porcentaje de incremento equivale

al 0,0%, y será utilizado para fijar tanto el salario básico unificado (SBU); así como, para el cálculo de los salarios mínimos sectoriales de las 21 Comisiones Sectoriales.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Accionantes del caso 113-20-IN

20. Los accionantes del caso 113-20-IN señalan que los Acuerdos Ministeriales impugnados transgreden los artículos 11.4, 11.8, 33, 66.2, 76.7.1, 82, 276, 284, 320, 325, 326.2 y 328, la Disposición Transitoria Vigésima Quinta de la Constitución y el artículo 81 del Código del Trabajo.⁶
21. Respecto del Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 de 17 de septiembre de 2020 señalan que “determinó la nueva fórmula para establecer el valor que debe darse por salario básico unificado, para que el Gobierno lo fije, si el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios no lograba llegar a un acuerdo con los empleadores y trabajadores”.
22. Alegan que la referida fórmula “está diseñada para paralizar un incremento del salario para el 2021” por cuanto el incremento salarial para el sector empresarial “es pernicioso, pero en sus bolsillos” y que “el bienestar de sus trabajadores no es de su interés”.
23. Señalan que en el Acuerdo Ministerial “se consideraron nueve factores” y que “[e]l Ministro, mediante Acuerdo Ministerial No. 249 decidió congelar el Salario Básico Unificado”, además manifiestan:

Según la fórmula planteada, la productividad y la Elasticidad del empleo al salario deben restarse a los componentes Inflación y productividad, dando como resultado una disminución del salario. Esto es así porque la Elasticidad de la informalidad al salario lleva signo negativo; y aunque la Elasticidad del empleo al salario tiene signo positivo, el acuerdo Ministerial establece que el Ministerio del Trabajo definirá el valor del parámetro p_3 (que es la elasticidad del empleo con respecto a los salarios), si se lo deja a criterio del Ministerio del Trabajo puede definirse como negativo, que por lo tanto restaría en la ecuación. La única manera para que el resultado final sea positivo, e implique un incremento del salario, tendría que cumplir con la improbable condición de que el valor de los términos de la inflación y productividad Sean mayores a la-elasticidad del empleo al salario y la elasticidad de la informalidad al salario. (sic)

24. Exponen su postura de carácter técnico en la que realizan referencias a ponderaciones y variaciones respecto de los indicadores que a su juicio deben tomarse en cuenta para

⁶ Las normas invocadas por los accionantes versan sobre los principios de igualdad y progresividad, además invocan disposiciones cuyo contenido trata sobre el derecho al trabajo.

la fijación salarial, entre los cuales mencionan “el incremento de los combustibles, de arriendos, alimentación, entre otros” y concluyen:

En conclusión, la fórmula establecida en el decreto 185 del Ministerio del Trabajo, no es adecuada, tampoco ha sido sometida a previo conocimiento y discusión por lo que se impone como una fórmula de última instancia que solo favorece a un sector de las relaciones laborales, no se toma en cuenta ciertos indicadores que no consideran elementos fundamentales como el poder adquisitivo, que sirve para determinar la capacidad de compra de un salario.

25. Respecto del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249, emitido por el Ministerio del Trabajo, alegan que el Ministro del Trabajo “decidió congelar el Salario Básico Unificado”. Manifiestan que el acuerdo invocó el principio *pro homine*, mismo que, a su juicio, “no tiene relación alguna con la decisión adoptada por el Ministro, motivación impertinente”.
26. Agregan “[l]os principios de aplicación de los derechos que tienen relevancia en este asunto y no invoca el Ministro en la motivación del Acuerdo No. 249 son el de progresividad y el de prohibición de restricción normativa” y citan los artículos 11.4 y 11.8 de la Constitución.
27. Mencionan el Plan Nacional “Toda una vida” 2017-2021 e invocan el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los principios 21 y 23 de Limburg sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo San Salvador.
28. Posteriormente refieren varias definiciones acerca de progresividad, mencionan a la Real Academia de la Lengua Española, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, realizan citas doctrinarias, invocan las sentencias 017-17-SIN-CC, 005-13-SIN-CC, 10-20-IA/20 y concluyen que “[e]n el Acuerdo Ministerial No. 249 no cabía una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos de los trabajadores”.
29. Alegan que para determinar la regresividad basta con comparar los acuerdos impugnados “con los Acuerdos previos, desde la vigencia de la Constitución de 2008. Pobre motivación del Ministerio del Trabajo para justificar un congelamiento de salarios, el primero en veinte años”. Añaden que no “se puede afectar el contenido protegido de un derecho laboral, sin justificar idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, justificación que no consta en el Acuerdo No. 249” y concluyen:

Las normas de carácter secundario, en este caso las contenidas en el Acuerdo Ministerial No. 249 no amplían los mínimos constitucionales, no amplían los márgenes de protección laboral ni facilitan las condiciones para la aplicación de salarios dignos y justos.

30. Por último, señalan que el derecho a la seguridad jurídica debe ser observado por todos los órganos del poder público. Sin embargo, la actuación del Ministerio del Trabajo fue arbitraria “porque han modificado los parámetros para la fijación del Salario Básico Unificado y no se ha transparentado el mecanismo de aplicación y cálculo de los parámetros de la fórmula”.
31. Concluyen que los “trabajadores no han contado con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le (sic) permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le (sic) serán aplicadas”.
32. Como pretensiones los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare la invalidez de los Acuerdos Ministeriales impugnados.
33. En cuanto a la audiencia convocada, los accionantes del caso 113-20-IN no comparecieron pese a estar debidamente notificados.

4.2. Accionantes del caso 20-21-IN

34. Los accionantes del caso 20-21-IN sostienen que las disposiciones impugnadas del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 son inconstitucionales porque contrarían el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, los principios de progresividad y dignidad e invocan “los artículos 3 numeral 1, 11 numerales 4, 7, 8 y 9, 66 numeral 2, 82, 328 y Disposición Transitoria Vigésimo Quinta de la Constitución de la República”.
35. Respecto de la transgresión a la seguridad jurídica los accionantes señalan:

[...] de conformidad con lo determinado en el artículo 154 de la Constitución de la República, el artículo 16 literal g), 17, y 17-1, del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (sic) - ERJAFE, es el Ministerio del Trabajo como entidad rectora, mantenía la obligación de diseñar, definir e implementar las políticas, necesarias para garantizar, proteger y promover la efectiva vigencia de los derechos laborales fundamentales, acorde a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia
36. Además, sostienen que el Ministerio del Trabajo incumplió el procedimiento que él mismo estableció mediante el Acuerdo Ministerial MDT-2020-185, pues al fijar el salario básico unificado para 2021 a través del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 utilizó como referencia el Oficio No. MEF-VE-2020-0070-O, emitido el 11 de

septiembre de 2020 por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual “no estaba actualizado a la fecha en que se emitió el Acuerdo Ministerial”. Dado que el artículo 3 del Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 dispone que “en caso de que no se pudiese contar con una proyección actualizada a la fecha, se suplirá ese vacío aplicando la fórmula detallada en el artículo 4”, a juicio de los accionantes, la omisión de este procedimiento vulneraría el principio de seguridad jurídica del artículo 82 de la Constitución, al haberse desatendido las reglas obligatorias previamente fijadas para la determinación del salario básico.

37. Respecto de la transgresión de la garantía de la motivación, los accionantes alegan:

[...] la entidad accionada no ha justificado o motivado de manera adecuada, los fundamentos fácticos que impulsaron la fijación del salario en la cantidad establecida, y como está (sic) guarda conexión con lo establecido en la Disposición Vigésimo Quinta de la Constitución de la República y el artículo 181 del Código del Trabajo, para con ello resguardar la constitucionalidad del acuerdo hoy impugnado.

38. Citan el contenido del artículo 76.7.1 de la Constitución, refieren la sentencia de fecha 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, los pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la sentencia 092-13-SEP-CC emitida por este Organismo en lo referente al *test de motivación* y concluye:

[...] el hecho de pretender definir el salario básico unificado sin cumplir con los parámetros de motivación y proporcionalidad establecidos en la Constitución, en la Ley y en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-185 que determinaba que ante la falta de acuerdo de la parte empleadora y trabajadora se establecerá el salario atendiendo la fórmula definida en el art. 4, se ratifica el quebrantamiento de la constitucionalidad del Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-249, por falta de motivación

39. Respecto de los principios de progresividad y dignidad citan el artículo 4 del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249, hacen un recuento de los inicios del principio de progresividad y de las obligaciones de los Estados en relación con este principio. Invocan los artículos 11.3 y 11.8 de la Constitución y las sentencias 017-17-SIN-CC, 008-13-SIN-CC, 005-13-SIN-CC, emitida por este Organismo y manifiestan:

[...] el principio constitucional de progresividad y no regresividad constituye un límite a la potestad legislativa y ejecutiva, pues ‘todo acto normativo que desarrolle un derecho constitucional debe efectuar todos los esfuerzos por respetar su grado de protección expresamente reconocido, so pena de incurrir en una inconstitucionalidad’.

40. Argumentan que el artículo 4 del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 vulnera la Disposición Transitoria Vigésimo Quinta de la Constitución, que ordena una revisión anual progresiva del salario básico hasta alcanzar el salario digno y equivalente al costo de la canasta familiar (USD 711,14). Sostiene que el Ministerio del Trabajo incumplió este mandato al fijar para 2021 un salario básico unificado de USD 400 ya que, es idéntico al del año anterior, sin aplicar incremento alguno, contraviniendo el principio constitucional de progresividad que prohíbe medidas regresivas o de estancamiento en materia de derechos laborales.
41. En audiencia, señaló que los artículos 3 y 4 del Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 provocan una reducción efectiva del salario básico unificado que afecta especialmente a mujeres y jóvenes, sectores donde el desempleo alcanza el 5% y el subempleo predomina, impactando de forma particular al trabajo informal. Además, afirmó que, con los actuales índices de desempleo, los artículos impugnados carecen de una justificación adecuada frente a las necesidades de las y los trabajadores. Advirtió que el argumento utilizado para no modificar el monto del salario se basó únicamente en proyecciones de inflación, lo cual no puede constituir el único sustento para una decisión de tal impacto. Se destacó que el oficio en que se fundamentó el acuerdo ignoró el propio Acuerdo Ministerial MDT-2020-185, pues no se aplicó la fórmula ni se utilizó el índice de precios al consumidor actualizado, configurándose así una falta de motivación y proporcionalidad en la decisión adoptada.
42. Como pretensiones solicitó que “se declare la inconstitucionalidad de los artículos 3 y 4 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-249, de 30 de noviembre de 2020” y que “se dé aplicación directa del principio de configuración de la unidad normativa”.

4.3. Ministerio del Trabajo

43. En la contestación a la demanda del caso 113-20-IN, el Ministerio del Trabajo sostiene que actuó dentro de sus competencias y de conformidad con el procedimiento legal y técnico vigente, pues convocó al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, ante la falta de consenso aplicó el artículo 118 del Código del Trabajo y el Acuerdo Ministerial MDT-2020-185, que prohíbe reducir el SBU, y expidió el Acuerdo MDT-2020-249 fijando el SBU 2021 en USD 400, con base en la proyección oficial del Índice de Precios al Consumidor remitida por el MEF (inflación 2021 proyectada en -1,01%); además, detalla que dicha decisión se adoptó en un contexto de caída del PIB, contracción de ventas y productividad, deterioro de los indicadores de empleo por el descenso del empleo adecuado, variación negativa de la participación laboral y aumento del empleo informal y, una inflación observada y proyectada negativa, en el cual el sector empleador expuso que el ingreso familiar cubría el 105,06% de la canasta

básica con un excedente de USD 35,94, elementos que constan en las sesiones del Consejo y en el informe técnico “Fijación Salarial 2021”.

44. En el plano constitucional, alega que no existe vulneración de derechos, pues los acuerdos se encuentran debidamente motivados en un marco normativo, hechos y datos que resguardan la seguridad jurídica y la proporcionalidad, buscan equilibrar la protección del trabajo con la preservación del empleo en el contexto de emergencia sanitaria manteniendo al menos el SBU vigente conforme al artículo 6 del Acuerdo MDT-2020-185, invoca los principios propios del control abstracto de constitucionalidad: presunción de constitucionalidad, interpretación conforme y declaratoria de inconstitucionalidad como última medida y solicita que se declare la constitucionalidad de los acuerdos impugnados y se rechace la acción.
45. En la contestación a la demanda del caso 20-21-IN, el Ministerio del Trabajo reproduce en lo sustancial, los argumentos ya expuestos en la contestación al caso 113-20-IN, estos son: (i) que se observó el procedimiento legal ante el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios (“CNTS”) y que ante la falta de consenso, correspondía aplicar el artículo 118 del Código del Trabajo; (ii) que el Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 rige el proceso de fijación y, en particular, prohíbe la disminución del salario básico unificado (SBU); y (iii) que la decisión contenida en el MDT-2020-249 se sustentó en insumos oficiales, entre ellos, la proyección del índice de precios al consumidor remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, y en el contexto macroeconómico del período.
46. El Ministerio del Trabajo incorporó nuevos respaldos técnicos y documentales, entre ellos memorandos y el “Informe de fijación salarial 2021” de la Dirección de Análisis Salarial, en los que se amplía lo acontecido en las sesiones del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, incluida la propuesta del sector empleador de establecer una moratoria de tres años en el incremento salarial, se desarrollan con mayor detalle indicadores de empleo, productividad e informalidad, y se señala que, a esa fecha, el ingreso familiar de referencia cubría la canasta básica; dicho informe explica que la fijación anual del salario se desarrolla en el CNTS con base en la Constitución, los convenios de la OIT y el Código del Trabajo, y que, ante la falta de consenso, en el caso del año 2021, pese a propuestas de incremento del sector trabajador que oscilaron entre el 5% y una propuesta “no menor al 20%”, frente a la posición del sector empleador de mantener una moratoria por riesgos en costos y competitividad, rige lo previsto en los artículos 117 y 118 del Código del Trabajo y en el Acuerdo Ministerial MDT-2020-185, que ordenan solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la proyección actualizada del IPC o, de no existir, aplicar la fórmula técnica para la variación del SBU; en sus conclusiones, el documento constata el impacto severo de

la crisis por la COVID-19 en crecimiento, ventas, empleo, productividad e inflación, la ausencia de acuerdo sobre el ajuste para 2021 y que, en consecuencia, corresponde al Ministro del Trabajo definir el SBU conforme a dichas reglas, reiterando el deber constitucional de garantizar una remuneración justa y digna, y precisando, en atención al auto de 8 de agosto de 2025, que los Acuerdos Ministeriales MDT-2020-185 y MDT-2020-249 se mantienen vigentes y fueron aplicados como marco normativo y procedimental para la fijación del SBU 2021.

47. En la documentación remitida por el Ministerio del Trabajo consta el memorando MDT-DPS-2025-0215-M de 8 de septiembre de 2025, el cual sintetiza la trayectoria de incrementos salariales y la base legal del proceso. Señala que para el año 2022, el Decreto Ejecutivo 286 de 13 de diciembre de 2021 dispuso poner en consideración del CNTS la fijación del SBU en USD 425; para el año 2023, el Decreto Ejecutivo 611 de 30 de noviembre de 2022 dispuso la fijación en USD 450 y la emisión del acuerdo correspondiente. Para el año 2024 se aplicó el artículo 118 del Código del Trabajo con la variable de inflación proyectada; y para el año 2025 se atendieron las políticas económicas y sociales del régimen, en concordancia con el Convenio OIT 131. El documento detalla la serie de variaciones en el periodo 2019-2025: En 2019 se fijó el SBU en USD 394; en el 2020 en USD 400; en el 2021 en USD 400; en el 2022 en USD 425; en el 2023 en USD 450; en el 2024 en USD 460 y en el 2025 en USD 470.
48. En audiencia, el Ministerio del Trabajo sostuvo que los Acuerdos Ministeriales MDT-2020-185 y MDT-2020-249 son válidos, vigentes y no contrarios a la Constitución. Explicó que el MDT-2020-249 se expidió en el ejercicio 2020; y que, para 2021, ante la falta de consenso en el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, conforme los artículos 117 y 118 del Código del Trabajo y la inexistencia de una proyección aplicable del IPC, se aplicó el Acuerdo Ministerial MDT-2020-185. Alegaron que, bajo ese marco, y conforme al artículo 328 de la Constitución, referente a la revisión anual y remuneración justa, se mantuvo el SBU en USD 400 para 2021, pues la proyección reportó inflación negativa; decisión que, a decir de la entidad accionada, respeta seguridad jurídica, competencia y debido proceso administrativo. Añadió que el régimen del CNTS se rige por el Acuerdo MDT-2015-240 (luego reemplazado en el año 2024), y que el SBU vigente asciende hoy a USD 470, evidenciando una trayectoria de incrementos posteriores.
49. Como sustento fáctico, el Ministerio del Trabajo invocó el contexto recesivo de la pandemia, esto es, la caída del PIB cercana al 8,1%, contracción del consumo y del gasto público superior al 40%, incremento del desempleo al 13% y una canasta básica aproximada de USD 700 en octubre de 2020. Afirmó que no hubo transgresión al principio de progresividad pues, no se produjo regresión salarial sino mantenimiento

excepcional por IPC negativo, ni vulneración de la Constitución o del Código del Trabajo. Finalmente, resaltó que en el año 2022 el SBU se incrementó, en línea con la política económica y social, lo que confirmaría que la aplicación del Acuerdo ministerial MDT-2020-185 en el año 2021 fue una medida técnica y temporal dentro del procedimiento legal de fijación del salario básico unificado.

50. Finalmente, el Ministerio del Trabajo alegó que no se vulneraron derechos constitucionales en los acuerdos ministeriales impugnados, que “se encuentran amparados por los principios establecidos en los numerales 1 al 7 y 9 del Art.76, de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional” y solicitó que se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.

4.4. Presidencia de la República del Ecuador

51. La Presidencia, mediante escrito de 15 de agosto de 2025, atendió el requerimiento de esta Corte del 8 de agosto de 2025. En su informe detalló los principales antecedentes procesales y señaló que la expedición y defensa de dichos actos corresponde a la cartera competente, el Ministerio del Trabajo, conforme a las atribuciones constitucionales y legales de los ministerios, por lo que la Presidencia no participó en su elaboración ni aprobación y no emite pronunciamiento sobre su constitucionalidad, sin perjuicio de colaborar con lo que la Corte disponga. Finalmente, recalca la presunción de constitucionalidad de las normas y el principio *in dubio pro legislatore*, indicando que corresponde a los accionantes desvirtuar la constitucionalidad de los actos impugnados.

4.5. Procuraduría General del Estado

52. La PGE, dentro de la acción pública de inconstitucionalidad signada con el número 113-20-IN, solicitó que se desestime la demanda contra los Acuerdos Ministeriales MDT-2020-185 y MDT-2020-249. Aduce que la actora traslada al juez constitucional un “análisis económico” sobre variables para fijar el incremento del Salario Básico Unificado (SBU) cuando no hay acuerdo en el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, formula “observaciones” a la metodología y pretende que se sustituya el criterio de las “ciencias auxiliares del derecho”; recuerda que no es válido erigir un “único criterio técnico económico” en razón suficiente para declarar “la invalidez de los actos normativos con efectos generales”.
53. Sostiene que, precisamente por la falta de acuerdo, se aplicó la “fórmula” prevista en una “norma previa, clara y pública”, lo que satisface la exigencia de “motivación suficiente”; añade que los considerandos citan la normativa constitucional y la fuente

de competencia del Ministerio del Trabajo, por lo que, a su juicio, resulta contradictorio alegar falta de motivación mientras se discuten los criterios técnicos que la sustentan.

54. En cuanto a los principios de progresividad y no regresividad previstos en el artículo 11 de la Constitución, señala que estos “no son derechos sustantivos en sí mismos”, y que no existe “regresividad de resultados” porque el SBU no se redujo. Cita estándares comparados de la Corte Europea de Derechos Humanos, concretamente el Caso Osman c. Reino Unido de 1998, para advertir que no puede imponerse a las autoridades una “carga imposible o desproporcionada”, como sería exigir que “siempre” se incremente el SBU prescindiendo de factores contextuales. En consecuencia, solicita que se “desestime el pedido de inconstitucionalidad” y, en virtud del “principio *pro legislatore*”, se confirme la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

5. Consideraciones previas

5.1. Acuerdo Ministerial MDT-2020-185

55. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.⁷
56. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.⁸ Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76.2 de la LOGJCC. Esta exigencia no es meramente formal pues, permite a la Corte construir uno o más problemas jurídicos y habilitar el control abstracto de constitucionalidad para el caso en concreto.
57. Del contenido de la demanda del caso 113-20-IN y del auto de acumulación del caso 20-21-IN, se verifica que los accionantes del caso 113-20-IN impugnaron dos actos: (i) el Acuerdo Ministerial MDT-2020-185, relativo a la fórmula para la determinación del salario básico, y; (ii) el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249, relativo a la fijación

⁷ LOGJCC, artículo 74.

⁸ La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

del salario básico. Por su parte, en el expediente 20-21-IN, los accionantes únicamente impugnaron el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249. En consecuencia, corresponde a esta Corte delimitar, en primer término, el alcance de la pretensión respecto del **MDT-2020-185**, cuyo cuestionamiento proviene exclusivamente del caso 113-20-IN.

58. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad **(1)** señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que **(2)** presente argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.⁹ Es decir, las razones comprensibles que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas (argumento claro), en la medida en que estas razones se refieran en específico a un contenido normativo razonable de los textos demandados (argumento cierto). Así mismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la norma infraconstitucional que se impugna, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), de manera que se demuestre que plantean un problema de constitucionalidad y no de simple conveniencia (argumento pertinente).¹⁰
59. Esta carga argumentativa en los términos expuestos es indispensable para que esta Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹¹ Por ello, este Organismo ha establecido que en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma infraconstitucional impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.¹²
60. En lo referente al Acuerdo Ministerial MDT-2020-185, la demanda del caso 113-20-IN, invoca un catálogo amplio de normas constitucionales como infringidas (ver párrafo 20) y señala que la fórmula “está diseñada para paralizar un incremento del salario para el 2021”, en cuestionar que no se hayan considerado determinados indicadores, como “el incremento de los combustibles, de arriendos, alimentación, entre otros” y, en sostener que solo favorecería al sector empleador (ver párrafos 21-24). Estas afirmaciones expresan un desacuerdo con la conveniencia y corrección

⁹ CCE, sentencia 52-25-IN/25, 26 de septiembre de 2025, párr. 253.

¹⁰ CCE, sentencias 107-21-IN/25, 17 julio de 2025, párr. 29 y 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3 y dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

¹¹ CCE, sentencias 1-20-IN/25, 4 de septiembre de 2025, 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 31.

¹² CCE, sentencias 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 39; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párrs. 31 y 32.

técnica de la política salarial, pero no explican, de manera comprensible y directa, cómo el contenido normativo del Acuerdo MDT-2020-185 contradice el contenido y alcance de las disposiciones constitucionales invocadas.

61. La demanda tampoco se satisface la exigencia de especificidad y pertinencia pues en los argumentos sintetizados en los párrafos 25 a 31, no identifica disposiciones concretas del Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 respecto de las cuales se formule un cargo diferenciado de inconstitucionalidad. Los reproches se dirigen principalmente al congelamiento del salario básico unificado y a la supuesta falta de motivación del Acuerdo MDT-2020-249, sin desarrollar un cuestionamiento autónomo, específico y pertinente respecto del contenido normativo del Acuerdo Ministerial MDT-2020-185. Incluso en el apartado de la demanda titulado “Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes”, los planteamientos se concentran en cuestionar el resultado de la fijación salarial para 2021 y la motivación del Acuerdo MDT-2020-249, lo que refuerza la ausencia de un cargo propiamente construido frente al Acuerdo MDT-2020-185. En consecuencia, los argumentos formulados no satisfacen la carga argumentativa mínima exigida para activar el control abstracto de constitucionalidad en relación con este acuerdo.
62. La ausencia de claridad, certeza, especificidad y pertinencia en los cargos relativos al Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 impide a esta Corte formular un problema jurídico respecto de dicho acto normativo. Los argumentos de inconformidad, crítica genérica a la técnica regulatoria o a la idoneidad de la fórmula, sin anclarla en cargos de inconstitucionalidad, no satisface la carga argumentativa mínima exigida para activar el control abstracto de constitucionalidad.
63. Ante la falta de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la incompatibilidad alegada, este Organismo se ve impedido de plantear un problema jurídico que permita abrir el análisis material del acuerdo ministerial impugnado.¹³

5.2. Acuerdo Ministerial MDT-2020-249

64. El segundo objeto de impugnación recae sobre el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249, mediante el cual el Ministerio del Trabajo fijó el SBU para el ejercicio siguiente (2021). Antes de examinar la constitucionalidad de la disposición impugnada, la Corte verificará si esta se encuentra vigente. En caso de no estarlo, analizará si existe unidad normativa, esto es, si ha sido reproducida en otro cuerpo normativo vigente y si produce efectos ultractivos.¹⁴

¹³ CCE, sentencia 1-20-IN/25, 4 de septiembre de 2025, párr. 14.

¹⁴ CCE, sentencia 85-20-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 8.

65. Respecto de la vigencia de la norma, la fijación salarial contenida en el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 fue sucedida anualmente por actos de igual jerarquía que establecieron el SBU para cada período, en los que, de forma común, se dejó constancia de la falta de consenso en el CNTS para la fijación correspondiente y por ende facultaban a que dicha fijación sea efectuada por el Ministerio del Trabajo. En particular: el Acuerdo Ministerial MDT-2021-276 fijó el SBU en USD 425 para el año 2022;¹⁵ el MDT-2022-216 fijó el SBU en USD 450 para el año 2023;¹⁶ el MDT-2023-175 fijó el SBU en USD 460 para el año 2024;¹⁷ y el MDT-2024-300 fijó el SBU en USD 470 para el año 2025 y derogó el MDT-2023-175.¹⁸
66. En ese sentido, se observa que el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 fijó el SBU para el año 2021 y fue reemplazado en su aspecto sustancial por actos con el mismo objeto normativo hasta el año 2024; en este último año se expidió el Acuerdo Ministerial MDT-2024-300, que fijó el SBU para el 2025 y derogó de manera expresa el Acuerdo Ministerial MDT-2023-175, que estableció el SBU del año anterior. En ese contexto, el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 perdió vigencia debido a la conclusión ordinaria del período para el cual fue expedido y a su sustitución por actos posteriores con el mismo objeto normativo (fijar el SBU de cada año).
67. Por otro lado, el control abstracto de constitucionalidad de normas que no se encuentran vigentes procede siempre que: **i)** se presuma unidad normativa; o, **ii)** las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución por ultractividad, conforme a lo establecido en el artículo 76.8 y 76.9 de la LOGJCC.¹⁹
68. La unidad normativa se configura cuando la disposición acusada o su contenido se encuentra reproducido en otros textos normativos no demandados.²⁰
69. En el presente caso, el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 fijó el salario básico unificado del trabajador en general para el año 2021. Se trata de un acto anual, de alcance general, cuya fuerza normativa se limita al período para el cual se determinó

¹⁵ Acuerdo Ministerial MDT-2021-276, Registro Oficial Primer Suplemento, Año III, N° 604, 23 de diciembre de 2021.

¹⁶ Acuerdo Ministerial MDT-2022-216, Registro Oficial Primer Suplemento, Año I, N° 203, 6 de diciembre de 2022.

¹⁷ Acuerdo Ministerial MDT-2023-175, Registro Oficial Primer Suplemento, Año II, N° 466, 28 de diciembre de 2023.

¹⁸ Acuerdo Ministerial MDT-2024-300, Registro Oficial Segundo Suplemento, Año III, N° 708, 20 de diciembre de 2024.

¹⁹ CCE, sentencias 11-21-IN/25, 29 de agosto de 2025, párrs. 35-36; 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 29; 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 21.

²⁰ CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 22.

la remuneración. A partir del año siguiente, la fijación del salario básico unificado se ha realizado mediante nuevos acuerdos ministeriales que establecen el SBU para cada ejercicio (2022, 2023, 2024 y 2025), sin reproducir el contenido del MDT-2020-249 ni remitirse a este como parámetro vigente. En consecuencia, no existe unidad normativa.

70. Respecto de la ultractividad, este Organismo ha señalado que las normas que fijan remuneraciones para periodos específicos no tienen “la potencialidad de producir efectos jurídicos más allá de la fecha en las que estuvieron vigentes”²¹ pues, tratándose de actos de fijación de remuneraciones para años concretos, una vez concluido el período correspondiente y agotados sus efectos propios, el control constitucional por el fondo carece de objeto.
71. En definitiva, el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249: **(i)** no se encuentra vigente, pues su validez estaba limitada a la fijación del SBU para el año 2021; **(ii)** no ha sido reproducido en otro cuerpo normativo, por lo que carece de unidad normativa; y **(iii)** no presenta ultractividad capaz de irradiar efectos jurídicos contrarios a la Constitución más allá de su período de vigencia. En consecuencia, el control abstracto de constitucionalidad respecto del referido acuerdo ministerial carece de objeto en esta causa.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** las acciones públicas de inconstitucionalidad **113-20-IN** y **20-21-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

²¹ CCE, sentencia 3-13-IN/20 de 11 de noviembre de 2020, párr. 41.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de noviembre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Juezas:** Alejandra Cárdenas Reyes y Claudia Salgado Levy**SENTENCIA 113-20-IN/25****VOTO CONCURRENTE****Juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Claudia Salgado Levy**

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, formulamos nuestro voto concurrente respecto de la sentencia 113-20-IN/25 y acumulado, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 20 de noviembre de 2025.
2. El 10 de diciembre del 2020, Bernardino Guillermo Herrera Villareal, en calidad de presidente nacional del partido Izquierda Democrática, y César Alejandro Jaramillo Gómez, por sus propios derechos (“**accionantes 1**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de los Acuerdos Ministeriales MDT-2020-185 y MDT-2020-249 emitidos por el Ministerio de Trabajo (“**Acuerdos Ministeriales**”), publicados en las ediciones especiales del Registro Oficial 1183 de 20 de octubre de 2020 y 345 de 9 de diciembre de 2020, respectivamente. Por su lado, el 8 de marzo de 2021, la Defensoría del Pueblo (“**accionante 2**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo solamente, respecto al Acuerdo Ministerial MDT-2020-249.
3. El Acuerdo Ministerial MDT-2020-185 estableció la “Fórmula y el Procedimiento Técnico para el Cálculo de la Variación Anual al Salario Básico Unificado”, mientras que el Acuerdo Ministerial MDT-2020-249 contenía la directriz de “Fijar el Salario Básico Unificado del Trabajador en General”, para el año 2021.
4. En la sentencia de mayoría, el Pleno de este Organismo se pronunció sobre los dos Acuerdos Ministeriales. Con respecto al Acuerdo Ministerial MDT-2020-249, concluyó que el mismo no se encuentra vigente puesto que su validez estaba limitada a la fijación del SBU para el año 2021 y no ha sido reproducido en otro cuerpo normativo, además de no presentar ultractividad capaz de irradiar efectos jurídicos contrarios a la Constitución más allá de su período de vigencia. Por lo tanto, al ya no ser objeto de la garantía, se abstuvo de formular problemas jurídicos al respecto. Estamos de acuerdo con este análisis.
5. Nuestra discrepancia con la sentencia de mayoría es respecto del Acuerdo Ministerial MDT-185-2020. Sobre esta disposición, la sentencia considera que: 1) El Acuerdo

Ministerial MDT-185-2020 está vigente, pero que, 2) al no existir un argumento claro, cierto, específico y pertinente de acuerdo a lo establecido en el artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC, no se puede formular un problema jurídico y en consecuencia, no se analiza el fondo de la alegación.

6. Coincidimos en que, para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, la demanda debe contener argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que sustenten la incompatibilidad normativa entre el acto o norma impugnada y las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas. Sin embargo, consideramos que dicha valoración es propia de la fase de admisión. A nuestro criterio, la falta de claridad en los cargos no constituye, por sí sola, una razón para desestimar la demanda en la sentencia. Esto por cuanto, de haberse advertido tal deficiencia en la fase de admisión, pudo haberse subsanado mediante el requerimiento de complementar la demanda, conforme lo faculta en el artículo 83 de la LOGJCC.¹
7. En esta medida, no estamos de acuerdo con haber desestimado la causa por falta argumentos completos por dos razones. Primero, la fase de admisión cumple un papel de filtro procesal: allí se determina si la demanda cuenta con un grado mínimo de claridad, certeza, especificidad y pertinencia que permita abrir la discusión sobre la constitucionalidad de una norma. Por ello, si la Sala de Admisión admite a trámite la acción, lo hace bajo la premisa de que existe, al menos, plausibilidad argumentativa para iniciar un examen de constitucionalidad. En esa medida, trasladar íntegramente a la fase de sustanciación la consecuencia de la falta de claridad —como si nunca hubiese existido un umbral de suficiencia— debilita la coherencia del proceso. Admitida la demanda, la Corte no puede simplemente declarar que no hay ningún cargo; debe verificar si, dentro del marco alegado, existe al menos un argumento con estructura mínima que permita formular un problema jurídico.
8. Segundo, tras la revisión de la demanda, consideramos que, en este caso, los accionantes sí lograron formular un cargo mínimamente completo, con respecto a la posible transgresión al principio de progresividad y no regresividad. Lo anterior, en tanto que argumentaron que no se garantizó el avance gradual del monto correspondiente al salario básico unificado, lo que resultó en el congelamiento de la remuneración para el año 2021 en el Acuerdo Ministerial MDT-249-2020. A partir de lo anterior, consideramos que se puede advertir una posible incompatibilidad de la norma impugnada con la Constitución, por lo que—aunque no le corresponde a esta

¹ LOGJCC artículo 83: “La inadmisión se realizará mediante auto, cuando no cumpla con los requisitos de la demanda y siempre que no sean subsanables, debiendo indicarse con precisión los requisitos incumplidos, para su respectiva corrección [...]”.

Corte suplir la carga argumentativa de los accionantes—sí cabía que se realice un esfuerzo razonable para identificar cargos que conserven una mínima completitud. En otras palabras, la admisión genera una expectativa legítima de que la Corte examinará al menos uno de los argumentos, si este reúne elementos básicos para ser tratado como un cargo de inconstitucionalidad.

9. Por lo tanto, consideramos que, con respecto al Acuerdo Ministerial MDT-185-2020, sí existía un cargo mínimamente completo relacionado con la posible transgresión al principio de progresividad y no regresividad, lo que habilitaba a que la Corte emita un examen de constitucionalidad de fondo, y no aplique el artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC en la fase de sustanciación. En consecuencia, discrepamos de la decisión de desestimar la acción en su totalidad, ya que al plantearse un cargo mínimamente completo sobre el Acuerdo Ministerial MDT-185-2020 correspondía pronunciarse sobre el fondo del mismo.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.12.12
04:52:07 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 113-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 03 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

**Caso Nro. 113-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día sábado seis de diciembre de dos mil veinticinco por la presidenta subrogante y jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; el día viernes doce de diciembre de dos mil veinticinco, el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y el día sábado trece de diciembre de dos mil veinticinco, el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levi, 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



Sentencia 27-21-JC/25
*(Aplicación de medidas cautelares en el
 contexto de remediaciones ambientales)*
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

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

CASO 27-21-JC

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

SENTENCIA 27-21-JC/25

Resumen: La Corte Constitucional conoce un caso en el que una empresa pública solicitó medidas cautelares autónomas para ingresar a un predio privado y ejecutar labores urgentes de remediación ambiental frente a un derrame de hidrocarburos. A partir de este asunto, la Corte desarrolla parámetros vinculantes sobre: (a) la legitimación activa de entidades públicas en materia de medidas cautelares autónomas cuando actúan en calidad de garantes con la finalidad específica de evitar la continuidad o agravamiento de daños ambientales; (b) la procedencia material de estas medidas en contextos de remediación ambiental, como herramienta constitucional idónea para la protección inmediata de los derechos de la naturaleza; (c) los criterios que deben observar las juezas y jueces al evaluar la revocatoria de medidas cautelares autónomas cuando existan actuaciones administrativas o penales en curso que no resulten efectivas para detener el deterioro ecológico; y (d) los límites procesales de impugnación en esta garantía, precisando que la resolución que revoca una medida cautelar no es susceptible de apelación conforme a los artículos 33 y 35 de la LOGJCC.

Índice

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional.....
2. Hechos del caso objeto de revisión
3. Competencia.....
4. Objeto de la revisión
5. Planteamiento de los problemas jurídicos.....
6. Análisis constitucional
- 6.1 ¿Puede una entidad pública solicitar medidas cautelares constitucionales autónomas de limpieza y remediación ambiental como obligación propia en una propiedad privada, cuando la finalidad alegada es la protección de los derechos de la naturaleza?.....
- 6.2. ¿Procede dictar medidas cautelares autónomas en el contexto de una remediación ambiental por un evento contaminante?
- 6.3 ¿Es procedente mantener una medida cautelar autónoma cuando se verifica que existen mecanismos ordinarios activados, que otras autoridades ya intervienen atendiendo el

mismo objeto y que la medida constitucional podría afectar derechos de terceros o desnaturalizar la finalidad urgente y provisional de la garantía?

6.4 ¿La Sala Provincial actuó conforme a lo previsto en la LOGJCC al admitir y resolver la impugnación presentada contra la revocatoria de la medida cautelar autónoma?.....

7. Decisión.....

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 11 de marzo de 2021, la resolución ejecutoriada de la acción de medidas cautelares constitucionales emitida dentro de la causa 22201-2020-00378 ingresó a la Corte Constitucional del Ecuador para el proceso de selección y revisión y fue signada con el número 27-21-JC.
2. El 06 de abril de 2021, la Sala de Selección de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por los anteriores constitucionales Hernán Salgado Pasantes, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, seleccionó la causa para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.¹
3. En virtud del sorteo efectuado el 24 de marzo de 2025, la sustanciación de la causa 27-21-JC le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, en razón de la nueva conformación de la Corte Constitucional quien avocó conocimiento el 05 de noviembre de 2025. En el mismo, se dispuso que se notifique a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, Ministerio del Ambiente y Energía y Fiscalía General del Estado, para que se informe sobre la situación actual del sector del derrame de crudo. En la fecha 07 de noviembre de 2025 se remitió el informe de parte de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, mientras que las otras instituciones hasta la presente fecha no han remitido el informe requerido.
4. En sesión de 12 de noviembre de 2025, la Segunda Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Jorge Benavides Ordóñez y Ali Lozada Prado —en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador de 18 de septiembre de 2025— aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente, en el marco de la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹ El auto de selección fue aprobado por dos votos de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del juez constitucional Hernán Salgado Pesante.

2. Hechos del caso objeto de revisión

5. El 21 de octubre de 2020, la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas EP (actualmente “**Petroecuador EP**”) inició un procedimiento de medidas cautelares autónomas contra los convivientes José Daniel Jungal y Nancy Cárdenas Hernández (“**accionados**”).² La causa de esta acción legal se debió a que los demandados impidieron el acceso a su propiedad para llevar a cabo las labores de remediación ambiental necesarias tras un derrame de hidrocarburos.
6. El incidente operacional se registró el 30 de septiembre de 2020 en el campo Coca-Payamino (bloques 7 y 21), donde una emisión no controlada de partículas de hidrocarburo a través del sistema de venteo afectó aproximadamente 650 metros cuadrados.³ La propiedad de los accionados, que es contigua al campo petrolero, fue identificada como una de las áreas más afectadas.
7. Petroecuador EP informó que, tras notificar el incidente al Ministerio de Ambiente (actualmente Ministerio del Ambiente y Energía),⁴ se solicitó el permiso de la pareja para realizar la limpieza. No obstante, el señor José Daniel Jungal detuvo los trabajos, exigiendo un "avalúo previo" de los daños y obligando al personal de la empresa a retirarse del lugar.
8. La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Francisco de Orellana (“**Unidad Judicial**”), mediante auto de 29 de octubre de 2020, concedió como medida cautelar el ingreso del personal de Petroecuador EP al predio de los accionados para ejecutar la remediación ambiental durante tres meses, con acompañamiento de la Policía Nacional y supervisión de la Defensoría del Pueblo,⁵ en

² El proceso fue signado con número 22201-2020-00378. La demanda consta a Fs. 25-28 del expediente de la Unidad Judicial.

³ De acuerdo al informe emitido por Petroamazonas de 14 de octubre de 2020 a Fs. 20 del expediente de Unidad Judicial.

⁴ Según consta a Fs. 31 a 36 del expediente de Unidad Judicial.

⁵ La Unidad Judicial concedió a medida cautelar y se autoriza el ingreso del personal de remediación de Petroamazonas EP, con los equipos necesarios, para continuar la limpieza del área afectada por la aspersión de hidrocarburo en la Estación Payamino, por un plazo de tres meses. También señaló que: “Además a fin de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares ordenadas, de conformidad a lo que establece el art. 34 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta autoridad DELEGA a la Defensoría del Pueblo de Orellana la supervisión y ejecución de la medida cautelar dictada en la presente acción” (énfasis en el original).

vista del peligro que se verificó sobre los derechos de la naturaleza y medio ambiente sano.

9. Mediante fecha 4 y 5 de noviembre de 2020, los accionados solicitaron la revocatoria de las medidas cautelares otorgadas por la Unidad Judicial, por cuanto, consideraron que dichas medidas eran infundadas, siendo Petroecuador EP el promotor de los incidentes ambientales.⁶
10. Mediante auto emitido el 30 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial revocó las medidas cautelares otorgadas a favor de Petroecuador EP, en virtud de que se activaron otras vías tanto administrativas como judiciales para investigar, remediar y reparar el problema que dio origen a la presentación de las medidas cautelares. Señaló que mantener esta medida cautelar afectaría la actuación de las demás instituciones que tuvieron conocimiento de la presente causa.⁷ Ante dicha decisión Petroecuador EP presentó un recurso de apelación.
11. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana (“**Sala Provincial**”) mediante sentencia de 26 de febrero de 2021 resolvió desechar el recurso de apelación, por cuanto, señaló que el Estado y sus entidades no son titulares de derechos derivados de la dignidad humana, en tal virtud, no pueden solicitar medidas cautelares constitucionales.⁸

⁶ En su solicitud de revocatoria de medidas cautelares, mencionó, que la medida cautelar permitió a la empresa retirar evidencia del derrame, que afectó una investigación penal iniciada por parte de la Fiscalía General del Estado, lo que vulneró su derecho a la defensa. Además, existían denuncias ante el Ministerio del Ambiente y Energía y la Defensoría del Pueblo. También se refirió que la limpieza ambiental no puede considerarse como un mecanismo de reparación legítima sin que la autoridad ambiental lo disponga a través de los mecanismos y reglas determinadas por la misma institución.

⁷ Se especifica, que existió una denuncia penal impuesta por los accionados el 01 de octubre de 2020, que se detalla en el expediente de la Unidad Judicial a Fs. 69-75.

Oficios emitidos por el Director de Ambiente a Fs. 80-83 y 88-91 del expediente de Unidad Judicial.

Providencias emitidas por el Defensor del Pueblo a Fs 170 v. y 171 v., del expediente de Unidad Judicial.

⁸ La Sala Provincial señaló que: “No obstante, al no ser titulares de derechos, las personas jurídicas públicas no pueden pretender activar las garantías jurisdiccionales diseñadas por la Constitución para tutelar los derechos de personas que se encuentran en situación de desequilibrio frente al poder. En consecuencia, este Organismo determina que el Estado ecuatoriano o la extensión de éste, a través de sus distintos órganos, no puede ejercer una garantía jurisdiccional como la acción de protección con el propósito de que se declare la vulneración de derechos de los cuales carece de titularidad, por ser derechos inherentes a la dignidad de las personas, como ocurrió en el caso bajo revisión.”[...] De todo lo expuesto y considerando se concluye, que la Empresa PETROAMAZONAS EP [...] no puede ejercer una garantía jurisdiccional como la de medidas cautelares con el propósito de que se declare la vulneración de derechos de los cuales carece de titularidad, por ser derechos inherentes a la dignidad de las personas, facultad que está reservada a las persona naturales o jurídicas, colectividades o grupo humano, quienes pueden ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y

3. Competencia

12. En virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el numeral 3 del artículo 2 y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter erga omnes, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

4. Objeto de la revisión

13. De acuerdo a lo establecido en el párrafo *ut supra* la Corte Constitucional, en ejercicio de su facultad para revisar las decisiones relacionadas con garantías jurisdiccionales, tiene competencia para emitir jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados.⁹ La revisión constitucional tiene por finalidad plantear y resolver problemas jurídicos derivados de los hechos del caso concreto, a fin de desarrollar reglas vinculantes para la actuación judicial futura.
14. La sentencia de revisión, en principio, no modifica ni corrige las decisiones adoptadas en las instancias inferiores, salvo que se verifique: (i) la existencia de una vulneración de derechos que no haya sido reparada;¹⁰ o (ii) *a priori*, se observe una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y deba ser corregida¹¹ o (iii) en casos en los que las judicaturas de instancia han aceptado garantías jurisdiccionales manifiestamente improcedentes.¹²
15. El caso 27-21-JC fue seleccionado por cumplir con los criterios de gravedad y novedad. El asunto que involucra presuntas afectaciones directas de los derechos de la naturaleza y al ambiente sano, así como un conflicto entre particulares y una empresa pública en torno a la ejecución de trabajos de remediación ambiental. Se advierte, además, un aspecto jurídico relevante: la discusión sobre la legitimación activa de las entidades públicas para

administrativos, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio”.

⁹ CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 9.

¹⁰ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

¹¹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

¹² CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 47.

solicitar medidas cautelares constitucionales con el fin de buscar una remediación ambiental, así como los parámetros que rigen la revocatoria de dichas medidas cuando están en juego derechos de la naturaleza.

16. En tal virtud, esta Corte emitirá una sentencia con efectos para el caso en concreto y casos a futuro. Si bien del análisis preliminar se advierte una actuación procesal que requiere ser precisada jurisprudencialmente, esta puede derivarse en una intervención en el caso concreto se habilita porque se configura el supuesto previsto en el numeral (i) del párrafo 14, esto es, la existencia de una vulneración de derechos, en particular, de los derechos de la naturaleza que no son tutelados por las instancias competentes tras la revocatoria de la medida cautelar destinada a la remediación ambiental. En consecuencia, la intervención constitucional se limitará a restablecer el cauce adecuado de la garantía y disponer que la autoridad competente aplique y supervise los parámetros desarrollados en esta sentencia para la protección efectiva de los derechos de la naturaleza involucrados en el presente caso.
17. En atención a los hechos relevantes del caso, se advierte que en el proceso de origen existen tres decisiones concernidas: (i) la resolución de la jueza de primer nivel que admite y concede la medida cautelar autónoma; (ii) la resolución posterior que revoca dicha medida; y (iii) la decisión de la Sala Provincial que conoce la impugnación planteada contra la revocatoria. En consecuencia, para delimitar el objeto de la revisión y otorgar claridad metodológica al análisis que seguirá esta Corte, se examinarán únicamente las cuestiones constitucionales que se derivan de la procedencia, legitimación activa, revocatoria e impugnación de medidas cautelares autónomas en contextos de afectación ambiental.
18. Por consiguiente, el examen constitucional se circunscribirá a establecer los parámetros aplicables, hacia el futuro, sobre: (a) la legitimación activa en medidas cautelares autónomas cuando la institución solicitante sea un ente público que actúa con fines de protección o remediación ambiental; (b) los criterios que deben observar las juezas y jueces al evaluar revocatoria de medidas cautelares autónomas en contextos donde concurren simultáneamente actuaciones administrativas o penales con el mismo objeto de protección; (c) la procedencia de las medidas cautelares frente a una remediación ambiental; y, (e) los límites procesales de impugnación de decisiones que otorgan, niegan o revocan dichas medidas, conforme lo previsto en los artículos 33 y 35 de la LOGJCC.

19. Delimitando el objeto de revisión, esta sentencia se enfoca en analizar la correcta aplicación de las medidas cautelares autónomas en contextos donde estén comprometidos los derechos de la naturaleza y el ambiente sano.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. Bajo los parámetros definidos en el objeto de la revisión, y considerando los hechos relevantes del proceso de origen, esta Corte observa que la solicitud de medidas cautelares autónomas fue presentada por una entidad pública con el propósito de permitir la ejecución de tareas de limpieza y remediación ambiental en un predio de propiedad privada afectado por un evento contaminante.

21. La Corte examinará, de manera conjunta y progresiva, los parámetros constitucionales relativos a la legitimación activa de una entidad pública para solicitar medidas cautelares autónomas en contextos de afectación ambiental, así como la procedencia de dicha garantía cuando se dirige a la remediación de un daño ecológico, atendiendo a la urgencia, provisionalidad y finalidad preventiva que caracteriza esta herramienta de protección en favor de los derechos de la naturaleza. Para lo cual se formulan los siguientes problemas jurídicos:

- **¿Puede una entidad pública solicitar medidas cautelares constitucionales autónomas de limpieza y remediación ambiental como obligación propia en una propiedad privada, cuando la finalidad alegada es la protección de los derechos de la naturaleza?**
- **¿Procede dictar medidas cautelares autónomas en el contexto de una remediación ambiental por un evento contaminante?**

22. Este Organismo también verificará si la revocatoria de la medida cautelar autónoma en el caso de origen se ajustó a los parámetros constitucionales previamente desarrollados en torno a la legitimación activa y la procedencia material de la medida, especialmente cuando otras autoridades ya habían desplegado actuaciones dirigidas al mismo objeto de protección ambiental. Para aquello se establece el siguiente problema jurídico:

- **¿Es procedente mantener una medida cautelar autónoma cuando se verifica que existen mecanismos ordinarios activados, que otras autoridades ya intervienen**

atendiendo el mismo objeto de protección y que la medida constitucional podría afectar derechos de terceros o desnaturalizar la finalidad urgente y provisional de la garantía?

23. Finalmente, la Corte analizará si la Sala Provincial actuó conforme a lo previsto en la LOGJCC al admitir y resolver un recurso planteado contra la revocatoria de la medida cautelar autónoma. Para lo cual, se formula el siguiente problema jurídico:

- **¿La Sala Provincial actuó conforme a lo previsto en la LOGJCC al admitir y resolver la impugnación presentada contra la revocatoria de la medida cautelar autónoma?**

6. Análisis constitucional

6.1 ¿Puede una entidad pública solicitar medidas cautelares constitucionales autónomas de limpieza y remediación ambiental como obligación propia en una propiedad privada, cuando la finalidad alegada es la protección de los derechos de la naturaleza?

24. La Corte Constitucional especialmente a partir de la sentencia 282-13-JP/19, fijó una regla estructural: la titularidad de los derechos fundamentales deriva de la dignidad humana, por lo que solo corresponde a personas naturales, colectivos y comunidades, no al Estado ni a sus órganos.¹³ La lógica del reconocimiento constitucional de los derechos parte de incorporar límites al poder del Estado. Por ello, aunque el Estado ejerce funciones, competencias y potestades, dichas potestades no se traducen en titularidad de derechos fundamentales. Esta distinción evita desnaturalizar el sentido de los derechos y protege su naturaleza contra interpretaciones que pretendan equiparar a un ente estatal con un sujeto de dignidad.¹⁴
25. La Corte explica que la falta de titularidad no implica que las entidades públicas estén impedidas de interactuar con el sistema de garantías. A efectos de permitir el ejercicio de defensa, la Corte reconoce que las instituciones del Estado sí pueden ejercer derechos en su dimensión estrictamente procesal.¹⁵ Incluso se reconoce que ciertos órganos —como

¹³ CCE, sentencia 282-13-JP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28-34.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 51.

¹⁵ CCE, sentencia 838-12-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 22.

la Defensoría del Pueblo— constituyen excepciones constitucionales, pues su facultad de accionar garantías deriva no de un derecho propio, sino de una función de tutela.¹⁶

26. En este contexto, una entidad pública no puede alegar vulneraciones a derechos constitucionales de carácter sustantivo (pues tales derechos derivan de la dignidad humana), pero sí puede activar la jurisdicción constitucional cuando actúa como garante, para poner en conocimiento del juez hechos que puedan amenazar o afectar los derechos de terceros o los derechos de la naturaleza.¹⁷ Esta separación conceptual entre derecho sustantivo y derecho de acción permite que un ente público pueda acudir al juez, pero solo como medio de acceso al sistema jurisdiccional, nunca para que se reconozcan derechos de dignidad inexistentes ni para instrumentalizar las garantías con fines de ejecución de competencias administrativas.
27. Con estos elementos, abordamos lo que conlleva establecer al ámbito de las medidas cautelares. El artículo 27 de la LOGJCC prescribe que las medidas cautelares “procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho”. El fin de las medidas cautelares es evitar que se consumen vulneraciones de derechos o detenerlas cuando estas ya se han producido y perduran en el tiempo, dependiendo del caso.¹⁸ Las medidas cautelares tienen una naturaleza provisional, no están previstas para extenderse de manera indefinida.¹⁹
28. La normativa ha establecido la naturaleza, objeto y requisitos de procedencia de las medidas cautelares constitucionales. Estableció que su finalidad exclusiva es prevenir, impedir o interrumpir la amenaza o violación de derechos reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales de derechos humanos, descartando cualquier utilización

¹⁶ *Ibid*, párr. 23 y 24.

¹⁷ CCE, sentencia 282-13-JP/19, 04 de septiembre de 2019, párr.43.

¹⁸ Al respecto, la Corte ha indicado: “De esta manera, la Corte realiza una distinción sobre cuándo procede la medida cautelar autónoma y cuándo existe la opción de presentarla de manera conjunta con una garantía jurisdiccional de conocimiento. Siguiendo este razonamiento, si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento. Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo” CCE, sentencia 1616-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36 y 37.

¹⁹ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022

orientada a resolver controversias de fondo o a ejecutar competencias administrativas²⁰ que no guarden una conexión directa e indispensable con la protección urgente de tales derechos, particularmente en contextos de afectación o remediación ambiental.

29. Esta Corte distinguió entre medidas cautelares autónomas, que proceden ante una amenaza inminente y medidas cautelares conjuntas, que buscan detener una vulneración que ya está ocurriendo.²¹ Consolidando así, un test de procedencia que exige la concurrencia de los requisitos de (i) verosimilitud fundada de la pretensión (*fumus bonis iuris*), (ii) gravedad, y (iii) inminencia.²²
30. Por otro lado, la Constitución establece la responsabilidad objetiva por daños ambientales: quien daña al ambiente tiene la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas.²³ De acuerdo con la Constitución, “la responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas”.²⁴
31. En el mismo sentido, la ley ha establecido como uno de los principios ambientales: “[e]l que contamina paga. Quien realice o promueva una actividad que contamine o que lo haga en el futuro, deberá incorporar a sus costos de producción todas las medidas necesarias para prevenirla, evitarla o reducirla”.²⁵
32. La Corte ha enfatizado el derecho a la restauración efectiva del medio ambiente, y que el Estado es el obligado en establecer mecanismos para que se cumpla la restauración del ambiente. En otras palabras, la restauración ambiental no queda a criterio o voluntad del operador que produjo el daño, sino que constituye un deber estatal directo, que exige adoptar medidas concretas, oportunas y suficientes para al menos mitigar el impacto generado.²⁶

²⁰ LOGJCC, artículos 26 y 27.

²¹ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 25.

²² *Ibid*, párr. 36.

²³ CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 51 y 52.

²⁴ Constitución, artículo 397.

²⁵ Código del Ambiente, artículo 9 numeral 4.

²⁶ CCE, sentencia 166-15-SEP-CC, 20 de mayo de 2015, caso 0507-12-EP, pp. 11 y 12.

33. Respecto al derecho a la propiedad privada la Constitución en su artículo 66 numeral 26 reconoce: “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”. Al respecto, este Organismo ha indicado que: “Este derecho, comprende el acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, para lo cual la privación de este derecho a una persona debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley”.²⁷
34. Por lo que al referirnos a la segunda parte del artículo hace referencia al denominado “derecho al acceso de la propiedad”. En correlativo, este elemento obliga al Estado a adoptar medidas para garantizar el acceso, uso y goce de una propiedad.²⁸ Esto se traduce en una obligación de carácter positiva, es decir, contiene una obligación de hacer del Estado frente a los propietarios.
35. Una vez desarrollado la naturaleza y límites de las medidas cautelares constitucionales autónomas, el deber estatal de garantizar la prevención y restauración frente a daños ambientales, y la protección constitucional de la propiedad privada corresponde analizarlos en conjunto para su aplicación en el análisis del problema jurídico planteado.
36. Conforme con el acápite 2 *supra* se desprende por un lado que Petroecuador EP en la fecha 21 de octubre de 2020, presentó una garantía de medidas cautelares a causa de que fue impedida de ingresar a la propiedad de los accionados para efectuar trabajos de remediación ambiental por un evento de derrame de crudo ocurrido el 30 de septiembre de 2020, en el campo petrolero Coca–Payamino. Por otro lado, consta que los accionados exigieron un avalúo previo de daños.
37. La Unidad Judicial concedió las medidas cautelares después de razonar que existía un daño ambiental verificable que fue constatado por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Posteriormente, al ser solicitada la revocatoria por los propietarios del predio (Jungal y Cárdenas), la jueza revocó la medida (30 de noviembre de 2020), argumentando que la continuación de las labores de limpieza podría afectar la preservación de evidencia dentro de una investigación penal abierta por posible delito ambiental. Dicha decisión fue apelada por Petroecuador EP y la Sala Provincial ratificó la

²⁷ CCE, sentencia 0146-14-SEP-CC, 01 de octubre de 2014 (caso 1773-11-EP), p. 27. Ver también: CCE, sentencia 1322-14-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 46.

²⁸ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 96.

sentencia venida en grado, donde se estableció que Petroecuador es una empresa pública y las entidades del Estado no son titulares de derechos constitucionales derivados de la dignidad humana.

38. De lo establecido en el párrafo *ut supra*, Petroecuador EP, pretende ingresar a una propiedad privada mediante la garantía de medida cautelar con el propósito de realizar trabajos de remediación ambiental. De un lado, se debe garantizar que la medida cautelar no sea utilizada como un instrumento para la ejecución de competencias administrativas ni para sustituir los procedimientos ordinarios existentes;²⁹ de otro, el marco constitucional ambiental impone un deber de actuación inmediata y eficaz para restaurar ecosistemas afectados. Finalmente, todo análisis debe armonizarse con el contenido del derecho a la propiedad privada, que, si bien se reconoce y protege, está constitucionalmente delineado por su función social y ambiental. La resolución del caso exige, por tanto, determinar de qué manera se compatibiliza la protección urgente del ambiente con los límites propios de una medida cautelar y con el respeto al derecho de propiedad del titular afectado por la remediación.
39. En el caso *in examine*, se verifica que Petroecuador EP activa la garantía de medidas cautelares para ingresar a una propiedad privada y realizar trabajos de limpieza y remediación ambiental a causa de un evento contaminante no previsto por la empresa. Como se ha analizado en párrafos anteriores que quien daña el ambiente tiene la obligación de repararla. Petroecuador EP tiene el deber y competencia de limpiar y remediar daños ambientales que acontecen, y dicho deber incluso se establece en un ámbito *infra legal*.³⁰

²⁹ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 41.

³⁰ Por ejemplo, el Reglamento Sustitutivo al Reglamento General a la Ley Especial de la Empresa Estatal Petroleas del Ecuador (Petroecuador) y sus Empresas Filiales publicado en el Registro Oficial número 309, de 19 de abril de 2001, establece en su artículo 4 que: “Art. 4.- Organización Básica.-[...] registrarán su actividad bajo los lineamientos y directrices de los órganos de PETROECUADOR, **a través de la dependencia corporativa encargada de la Gestión Ambiental**, Responsabilidad Social, Seguridad Integral y Salud Ocupacional, la misma que gozará del nivel jerárquico, la capacidad técnica, administrativa y económica, para que promueva y **ejecute una gestión ambiental eficiente**” (énfasis agregado).

Además en su artículo 12 establece que: “Art. 12.- De la Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador.- [...] En el cumplimiento de estas actividades procurará la mayor eficiencia en la gestión empresarial y **preservará el equilibrio ecológico para lo cual deberá prevenir y controlar la contaminación ambiental**” (énfasis agregado).

La misma normativa en su artículo 14 expresa que: “Art. 14.- De la Empresa Estatal de Industrialización de Petróleos del Ecuador.- [...] En el cumplimiento de estas actividades procurará la mayor eficiencia en la gestión empresarial y **preservará el equilibrio ecológico para lo cual deberá prevenir y controlar la contaminación ambiental**” (énfasis agregado).

40. Este deber incluso lo podemos observar en el Código Orgánico del Ambiente, en donde establece lineamientos de reparación integral de daños ambientales producidos por empresas públicas.³¹ Dichos aspectos se instrumentalizan en el Reglamento Ambiental de Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador.³²
41. Por lo que, se establece competencias administrativas propias de Petroecuador EP, tanto de limpieza como de remediación ambiental cuando existe un evento que genera un daño ambiental.
42. Bajo este esquema, a *prima facie*, se comprende que Petroecuador EP activó la garantía de medidas cautelares para el ingreso a una propiedad privada, con el fin de limpiar y remediar el daño ambiental producido, como bien se observa en el párrafo 40 *supra* Petroecuador EP tiene el deber de remediación ambiental en caso de un daño ambiental generado en función de sus operaciones; y, la obligación de reparar está íntimamente vinculada a la protección de los derechos de la naturaleza, considerando más allá del ingreso a una propiedad privada, la remediación a una zona ecológicamente afectada, por lo que no puede descartarse en abstracto la utilización de medidas cautelares para garantizar que dicha remediación se lleve a cabo de manera oportuna y eficaz.
43. Con esta precisión, y en base a los requisitos establecidos en el párrafo 29 *supra*, es importante para este Organismo, si en el presente caso, cumple con los requisitos para solicitar medidas cautelares por parte de Petroecuador EP permitiendo presumir razonablemente que existió un derecho amenazado o vulnerado, siendo la medida adecuada para protegerlo.

También se observa que dentro del Decreto 315 donde se establece la Creación de la Empresa de Hidrocarburos del Ecuador, Petroecuador EP publicado en el Registro Oficial 171 de 14 de abril de 2010 en su artículo 2 señala que “Art. 2.- (Reformado por el Art. 1 del D.E. 1351-A, R.O. 860-2S, 2-I-2013).- El objeto principal de EP PETROECUADOR, es la gestión del sector estratégico de los recursos naturales no renovables, para su aprovechamiento sustentable, conforme a la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la Ley de Hidrocarburos, para lo cual intervendrá en todas las fases de la actividad hidrocarburífera con excepción de las fases de exploración y explotación, **bajo condiciones de preservación ambiental** y de respeto de los derechos de los pueblos” (énfasis agregado).

³¹ Código Orgánico Ambiental, Registro Oficial Suplemento 983, 12 de abril de 2017, artículos 288-297.

³² Reglamento Ambiental de Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador, Registro Oficial 174, 1 de abril de 2020, artículos del 75-77.

44. Al referirnos a la **(i)** verosimilitud, si existe un hecho ambiental real, que fue la aspersión de hidrocarburo sobre una zona ambientalmente sensible de amplia extensión que incluye la vegetación de una propiedad privada, donde existió documentación institucional por parte del Ministerio de Ambiente que constató una afectación de al menos una superficie de 650 m². Del expediente se desprende que el evento de aspersión de hidrocarburo generó un daño ambiental real y comprobado, lo cual activa la protección del derecho constitucional a vivir en un ambiente sano (art. 66.12 CRE) y de los derechos de la naturaleza. Además, existe evidencia de que el titular del predio impidió el ingreso del personal técnico, lo que imposibilitó la ejecución de tareas inmediatas de remediación por parte de la entidad responsable. Estas circunstancias permiten afirmar que la medida cautelar se dirigió a detener la continuidad de una afectación ambiental en curso, lo que satisface el requisito de verosimilitud previsto en la jurisprudencia de esta Corte.
45. Al referirnos a la **ii)** inminencia de que si la amenaza era inmediata y exigía una reacción urgente que no podía esperar, observamos que la afectación ocurrió el 30 de septiembre de 2020, y ya se iniciaron las tareas de limpieza inmediata, ya que la demora podría generar mayor degradación del ecosistema. aunque el daño había ocurrido, su persistencia y progresión estaban plenamente acreditadas. Los informes constantes en el expediente demuestran que, incluso dos años después del evento contaminante, no fue posible acceder al lugar para completar la remediación, lo que generó un riesgo de prolongar y agravar la afectación ambiental.³³
46. Finalmente, al hablar del criterio de **iii)** gravedad se encontraba satisfecho, puesto que el daño ambiental referido involucra la contaminación de suelo y ecosistemas afectados por hidrocarburos, por lo que para esta Corte la afectación ambiental que produzca graves daños al ecosistema es de alta sensibilidad constitucional. La permanencia del derrame y la imposibilidad de acceso inmediato generaban un riesgo serio de degradación progresiva del ecosistema. En consecuencia, la adopción de la medida cautelar para viabilizar la contención y remediación temprana resultaba una respuesta proporcional y constitucionalmente adecuada ante la afectación ambiental denunciada.

³³ Del informe presentado por Petroecuador EP a este Organismo en la 07 de noviembre de 2025 por Economista Leonard Bruns, Gerente General Subrogante, se refleja en el sistema SACC, en los anexos 2 y 3 se refleja las actuaciones de la empresa en el ejercicio de una remediación ambiental, donde se verifica que en el oficio número MAATE-SCA-2022-1402-O de fecha 04 de mayo de 2022, se detalla los derrames de crudo producidos en el lugar y las acciones emergentes para remediar el daño ambiental producido. Y en el informe de ejecución de planimetrías de los eventos ambientales del año 2020 en los predios de los accionados, de fecha 17 de junio de 2020, se establece que el personal de Petroecuador EP a la fecha del informe no ha podido ingresar al predio de los accionados para realizar las medidas de afectación ambiental por causa del derrame ocurrido.

47. Por lo que se puede concluir que, en atención a la persistencia del daño ambiental, la imposibilidad de acceso de las cuadrillas de remediación y la ausencia de una medida eficaz adoptada por la autoridad competente para detener o revertir la contaminación, sí se encontraban satisfechos los requisitos de verosimilitud, inminencia y gravedad. La medida cautelar solicitada actuaba como una herramienta constitucional idónea para precautelar los derechos de la naturaleza y el derecho a vivir en un ambiente sano. En cuanto a las actuaciones ordinarias existentes, la Corte observa que ninguna ofrecía una respuesta inmediata para detener el daño ambiental. La investigación penal de la Fiscalía se orienta a determinar responsabilidades y no permite adoptar acciones urgentes de remediación; la Defensoría del Pueblo carece de facultades ejecutivas y sus intervenciones son principalmente informativas; y, aunque el Ministerio del Ambiente y Energía conoció el incidente ambiental y elaboró informes técnicos, no pudo ejecutar la limpieza debido a la negativa del propietario para permitir el ingreso al predio. En este escenario, la medida cautelar constitucional se configuraba como el único mecanismo idóneo y oportuno para viabilizar la remediación ambiental.
48. En virtud de aquello, corresponde desarrollar parámetros que, sin desconocer la naturaleza excepcional de las medidas cautelares autónomas, permitan determinar cuándo una entidad pública puede activar válidamente esta garantía para viabilizar la remediación ambiental.
49. Así, cuando el objetivo de la medida cautelar es impedir que la vulneración de un derecho continúe siendo en un caso excepcional de daños ambientales, la solicitud formulada por una entidad pública no debe entenderse necesariamente como una herramienta para ejecutar sus competencias administrativas, sino como una actuación en calidad de garante de los derechos involucrados.
50. Aunque en el presente caso existían actuaciones administrativas y penales relacionadas con el evento contaminante, tales intervenciones no ofrecían una respuesta inmediata ni efectiva para restaurar el área afectada; tanto así que el daño persistió por más de dos años sin remediación como se lo establece en el párrafo 46 *supra*. Por ello, la sola existencia de otros procedimientos en curso no elimina la necesidad ni la urgencia de adoptar medidas cautelares constitucionales cuando el deterioro del ecosistema continúa y se encuentra documentado.

51. Es importante resaltar el siguiente punto. Las medidas que implican la entrada a propiedad privada deben estar sujetas a condiciones de proporcionalidad, temporalidad y dirección técnica, a fin de respetar los derechos de los titulares. Sin embargo, cuando el bloqueo del acceso **agrava activamente un daño ambiental en curso**, la limitación mínima, razonable y temporal de la propiedad **puede ser constitucionalmente admisible** como herramienta para evitar la profundización del daño ecológico y proteger el interés público ambiental.
52. En definitiva, una entidad pública sí puede solicitar medidas cautelares autónomas para detener o remediar un daño ambiental, siempre que cumpla estrictamente con los siguientes parámetros: **(i)** exista un riesgo real, grave y actual de afectación a derechos de la naturaleza frente a una reparación o remediación ambiental; **(ii)** no existan vías administrativas o judiciales idóneas o estas hayan resultado insuficientes para detener la afectación; **(iii)** la medida sea proporcional y no implique una restricción injustificada de otros derechos; y **(iv)** la intervención se oriente a prevenir, detener o remediar la afectación ambiental, sin que esto se entienda a sustituir injustificadamente competencias administrativas ordinarias.
53. En conclusión, la discusión que ocupa a esta Corte no gira en torno a la falta de requisitos de procedencia de la medida cautelar autónoma, pues tales elementos sí se verificaron en el caso de origen, sino respecto de la legitimación activa y la adecuada interacción de las medidas constitucionales con las competencias que las instituciones públicas ya ejercían sobre los hechos materia del proceso.
54. Al verificarse los elementos de verosimilitud, inminencia y gravedad de la afectación ambiental, así como la inexistencia de una medida eficaz adoptada por las autoridades competentes, **Petroecuador EP sí actuó como sujeto legitimado para solicitar la medida cautelar autónoma**, en su calidad de garante de los derechos de la naturaleza, con el fin específico de detener la continuidad del daño y viabilizar su remediación. Además de que no se legó derechos propios ni pretendió ejecutar sus competencias institucionales, sino que actuó para proteger los derechos de la naturaleza frente a un daño ambiental en curso. Conforme a la jurisprudencia constitucional, la legitimación en materia ambiental es amplia y puede ser ejercida tanto por personas naturales como por entidades públicas que intervienen para salvaguardar estos derechos.

55. En virtud de que se establece que Petroecuador EP actuó como legitimado activo en el proceso de medidas cautelares del presente caso, en la sentencia 66-15-JC/19, esta Corte determinó que la legitimación activa en medidas cautelares es amplia y que “es irrelevante si se trata de una persona natural (...) o un servidor público en ejercicio de sus funciones”, siempre que la finalidad de la medida sea prevenir o detener una vulneración de derechos.³⁴
56. A partir de dicha regla general, este Organismo considera que cuando una entidad pública acude a las medidas cautelares constitucionales con el fin inmediato de detener la progresión de un daño ambiental o viabilizar su remediación, actúa como garante de los derechos de la naturaleza y del derecho a vivir en un ambiente sano, por lo que debe ser reconocida su legitimación activa en estos casos.
57. En consecuencia, este precedente debe extenderse a situaciones en las que la falta de intervención urgente pueda agravar la afectación ecológica o generar riesgos irreversibles para los ecosistemas y las personas, de modo que la procedencia de la medida cautelar se justifique plenamente en la necesidad de asegurar la restauración oportuna del ambiente. Bajo esta dimensión se resolverá en el siguiente problema jurídico la procedencia de medidas cautelares en estricto sentido que conlleve a reparaciones o remediaciones ambientales.

6.2. ¿Procede dictar medidas cautelares autónomas en el contexto de una remediación ambiental por un evento contaminante?

58. Superado el análisis de la legitimación activa, en el que se constató que la entidad pública solicitante se encontraba habilitada para promover la medida cautelar en calidad de garante de los derechos de la naturaleza, corresponde ahora examinar si la procedencia material de esta garantía puede extenderse a supuestos específicos de remediación ambiental, particularmente cuando la persistencia del daño ecológico exige una actuación constitucional urgente destinada a detener su continuidad y asegurar la restauración oportuna del ecosistema afectado.
59. De forma general este Organismo estableció que las garantías jurisdiccionales proceden en tres momentos distintos: después de la vulneración, cuando ya se ha producido el daño y corresponde la tutela de conocimiento; durante la vulneración, cuando la afectación está

³⁴ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 39.

ocurriendo en el presente; y antes de que se produzca, cuando existe una amenaza real e inminente.³⁵ Bajo este marco, las medidas cautelares constitucionales proceden exclusivamente en los dos últimos supuestos, esto es, cuando el daño se está generando activamente o cuando existe un riesgo concreto de que se produzca, con el fin de evitar la consumación o progresión de la afectación a los derechos constitucionales.

60. En el presente caso, la afectación ambiental derivada del derrame de hidrocarburo no solo se había producido, sino que continuaba generándose por la imposibilidad de ejecutar acciones de remediación, debido a que el titular del predio impedía el ingreso del personal técnico encargado de realizar las labores de limpieza y recuperación del ecosistema. Esta situación implica la vulneración del derecho a vivir en un ambiente sano y de los derechos de la naturaleza. Al mismo tiempo, existía un riesgo real de agravamiento futuro del daño ecológico. En consecuencia, la solicitud de medidas cautelares autónomas se enmarcaba plenamente dentro de los supuestos constitucionales de procedencia previstos para evitar la continuidad y profundización de la afectación ambiental, considerando también que, Al examinar las actuaciones administrativas y judiciales realizadas, la Corte constata que ninguna brindó una solución efectiva que permitiera frenar la continuidad del daño ambiental, como se señaló en el párrafo 47 *supra*.
61. La Corte verifica que la situación se agrava aún más si se considera que el área contaminada forma parte del río Añango, tal como consta en los informes técnicos aportados por Petroecuador EP.³⁶ Esta Corte ha reconocido que los ecosistemas hídricos poseen una protección reforzada, debido a su papel esencial en el sostenimiento de la biodiversidad, la salud de los suelos y las condiciones de vida de las comunidades humanas y de la naturaleza.³⁷
62. Así, la persistencia de la contaminación y la imposibilidad de ejecutar acciones de remediación no solo afectan el área del derrame, sino que ponen en riesgo la integridad de todo un sistema hídrico interconectado, incrementando la urgencia de intervención inmediata para evitar consecuencias ambientales irreversibles.

³⁵ CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, 30 de abril de 2013, pp. 11 y 12.

³⁶ Dentro del informe presentado por Petroecuador EP a este Organismo el 07 de noviembre de 2025 por el economista Leonard Bruns, Gerente General Subrogante que se refleja en el sistema SACC. Se establece que el informe de ejecución de actividades de limpieza y remediación ambiental, incluye al río Añango.

³⁷ CCE, sentencia 1185-20-JP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 47, 51 y 52; y, sentencia 2167-21-EP/22, de 19 de enero de 2022.

63. También es importante resaltar, que esta Corte en materia ambiental reafirmo que todas las personas gozan de legitimación activa para representar a la naturaleza cuando se han vulnerado sus derechos.³⁸ Además estableció que no existe una sola vía para garantizar los derechos de la naturaleza, y que se debe determinar conforme a las características del caso concreto.³⁹
64. En tal virtud, a pesar de la importancia constitucional reconocida a los derechos de la naturaleza y a los ecosistemas hídricos en diversos precedentes, esta Corte no ha delimitado aún un estándar específico sobre la procedencia de medidas cautelares autónomas solicitadas por entidades públicas con el fin de viabilizar acciones de remediación ambiental.
65. En atención a lo expuesto, la Corte considera que las medidas cautelares autónomas son procedentes en escenarios de remediación ambiental cuando la afectación es real y se mantiene activa con riesgo de agravarse, la intervención resulta urgente para evitar consecuencias irreversibles en los ecosistemas, no existe otra medida eficaz adoptada por la autoridad competente para detener la degradación, y la actuación solicitada es idónea y proporcionada para viabilizar su recuperación oportuna. En estos supuestos, la medida cautelar opera como un recurso constitucional imprescindible para garantizar la efectividad de los derechos de la naturaleza y la tutela inmediata del ambiente sano.
66. En consecuencia, en el caso de origen se verificaron plenamente los presupuestos constitucionales de procedencia, por lo que la medida cautelar autónoma constituía un mecanismo idóneo para detener la continuada afectación y viabilizar la remediación del ecosistema. Superada esta cuestión, corresponde ahora examinar si la revocatoria de dicha medida fue compatible con los parámetros constitucionales establecidos.
67. En atención a lo resuelto en los problemas jurídicos antes resueltos, en los cuales esta Corte determinó que Petroecuador EP se encontraba legitimado para solicitar la medida cautelar y que dicha medida sí resultaba procedente frente a la persistencia del daño ambiental, se confirma la aceptación de la medida cautelar autónoma otorgada por el juez de la Unidad Judicial mediante auto de fecha 29 de octubre de 2020 y se dispone devolver el expediente a la Unidad Judicial de origen, a fin de que, de continuidad con la medida cautelar conforme a los parámetros y criterios fijados en esta sentencia, sujetándose a lo

³⁸ CCE, sentencia 116-15-SEP-CC, 20 de mayo de 2015, caso 0507-12EP, p. 11.

³⁹ CCE, sentencia 253-20-HH/22, 27 de enero de 2022, párr. 166 y 167.

establecido con el sistema jurídico para el efecto. El órgano judicial deberá garantizar que se adopten todas las acciones necesarias para viabilizar la remediación ambiental en el predio afectado.

6.3 ¿Es procedente mantener una medida cautelar autónoma cuando se verifica que existen mecanismos ordinarios activados, que otras autoridades ya intervienen atendiendo el mismo objeto y que la medida constitucional podría afectar derechos de terceros o desnaturalizar la finalidad urgente y provisional de la garantía?

68. De acuerdo con el artículo 35 de la LOGJCC ha establecido que se pueden revocar las medidas cautelares cuando (a) se evitó o interrumpió la violación; (b) cesaron los requisitos (p. ej., ya no hay inminencia/gravedad por intervención efectiva de la autoridad competente); o (c) se demuestra que la medida carecía de fundamento constitucional. La jurisprudencia ha reiterado el carácter no definitivo y modulable de estas medidas;⁴⁰ y que su uso fuera de estos márgenes constituye desnaturalización.
69. Esta Corte resaltó que, cuando se solicita la revocatoria de medidas cautelares que podrían estar siendo utilizadas de manera indebida o contraria a su finalidad, las juezas y jueces tienen la obligación de resolver con inmediatez y sin dilaciones. Esta exigencia se justifica porque una medida cautelar tiene por naturaleza un carácter provisional y urgente, por lo que mantenerla vigente durante un lapso prolongado sin decidir su revocatoria desvirtúa su finalidad excepcional y preventiva.⁴¹
70. También, es importante para este Organismo especificar que, si la situación amenaza la violación actual de derechos, se habilita al juez a transformar la medida cautelar autónoma en acción de protección con cautelar conjunta,⁴² es decir, cuando la vulneración requiere una respuesta integral e inmediata, el juez puede reconducir la medida hacia una acción de protección que permita adoptar medidas estructurales. Esta facultad garantiza continuidad en la tutela y evita fragmentar la protección de los derechos.
71. En el presente caso, ninguno de los supuestos expuestos en el párrafo al párrafo 68 *supra* se configuró. Por el contrario, la afectación ambiental persistía y se agravaba debido a la

⁴⁰ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 23.

⁴¹ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 147.

⁴² CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 25.

imposibilidad de ejecutar labores de remediación; los derechos de la naturaleza y el derecho al ambiente sano continuaban vulnerados en el presente, y no existía una actuación estatal capaz de detener la progresión del daño.

72. En este contexto, aunque el Ministerio del Ambiente y la Fiscalía conocieron el hecho, tales intervenciones no lograron garantizar ni permitir el ingreso necesario para limpiar el área contaminada, ni facilitaron el ingreso al predio para ejecutar la remediación ambiental necesaria, de modo que la afectación continuó sin ser atendida oportunamente.
73. En el caso concreto, la decisión de revocar la medida cautelar no consideró adecuadamente que la remediación del daño ambiental dependía materialmente de la intervención de Petroecuador EP, y que la negativa del propietario impedía el ingreso al área contaminada. Ello implicaba que, al momento de la revocatoria, persistían los presupuestos que justificaron la adopción de la medida en primer término, por lo que no se configuraban las hipótesis previstas en el artículo 35 de la LOGJCC para su levantamiento.
74. Por lo tanto, atendiendo al carácter reforzado de protección que la Constitución reconoce a los ecosistemas, la actuación judicial debió reafirmar la continuidad de la medida cautelar como instrumento idóneo para viabilizar la remediación ambiental y asegurar la vigencia efectiva de los derechos de la naturaleza, cuya protección exige respuestas oportunas, integrales y orientadas a detener la expansión del daño.
75. En consecuencia, sí es procedente mantener una medida cautelar autónoma aun cuando existan actuaciones administrativas o judiciales en curso, siempre que tales actuaciones no hayan generado una respuesta efectiva para detener la vulneración o el riesgo de agravamiento del daño. Por tanto, ante un evento contaminante en curso, como el analizado en el caso de origen, la medida cautelar constitucional debe mantenerse hasta que se garantice materialmente la remediación ambiental y la plena tutela de los derechos de la naturaleza.

6.4 ¿La Sala Provincial actuó conforme a lo previsto en la LOGJCC al admitir y resolver la impugnación presentada contra la revocatoria de la medida cautelar autónoma?

76. Finalmente, corresponde a esta Corte examinar los límites procesales de impugnación de las decisiones relativas a medidas cautelares autónomas, a fin de determinar si la Sala

Provincial, al admitir y resolver la apelación interpuesta contra la revocatoria de la medida dictada por la jueza constitucional, actuó dentro del marco previsto en la LOGJCC.

77. El artículo 33 de la LOGJCC establece en su segundo inciso que “La jueza o juez admitirá o denegará la petición de medidas cautelares mediante resolución sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación”. Esto en razón de que permitir una apelación en estos casos no aportaría al debido proceso, sino que podría crear una desventaja procesal indebida para una de las partes y afectar el equilibrio del trámite de garantías jurisdiccionales.⁴³ Por ello, la resolución que acepta o rechaza medidas cautelares no cumple los requisitos para ser impugnada.⁴⁴
78. Respecto a la revocatoria de medidas cautelares, en el artículo 35 de la LOGJCC establece una excepción a la regla y menciona que únicamente se podrá apelar “Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días.”. Por ende, únicamente permite apelar cuando el juez decide no revocar una medida cautelar. La norma, no admite apelación contra la resolución que dispone sí revocar la medida cautelar. El sistema jurídico establece que la revocatoria es el único mecanismo para impugnar la decisión que concede medidas cautelares; sin embargo, solo la negativa a esa revocatoria puede ser llevada a apelación, no su aceptación.⁴⁵
79. En el presente caso, se observa que la Sala Provincial avocó conocimiento del caso, lo admitió a trámite el recurso de apelación interpuesto contra la revocatoria de la medida cautelar autónoma y se pronunció confirmando la decisión venida en grado. No obstante, conforme al marco normativo previsto en los artículos 33 y 35 de la LOGJCC, este tipo de resolución no es susceptible de apelación, por lo que la Sala Provincial carecía de competencia para conocer y resolver un recurso que es inexistente frente a la ley.
80. Esta Corte anteriormente ya ha tenido pronunciamientos respecto de resoluciones de recurso de apelación frente a autos que resolvieron aceptar revocar las medidas

⁴³ La Corte ha indicado que las medidas cautelares autónomas tienen una naturaleza urgente y provisional, orientada exclusivamente a evitar la consumación o el agravamiento de una vulneración de derechos. Por ello, admitir una apelación contra su otorgamiento o revocatoria introduciría una etapa adicional que prolonga el riesgo que la medida busca evitar y altera el fin propio del trámite constitucional. Al convertir la decisión cautelar en un litigio de dos instancias, se generaría una carga procesal indebida para la parte solicitante y se desnaturalizaría la función preventiva de la garantía, cuyo diseño exige inmediatez.

⁴⁴ CCE, sentencia 2-17-SIN-CC, de 8 de febrero de 2017, p.16.

⁴⁵ CCE, sentencia 1960-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020, párr. 40.

cautelares,⁴⁶ por lo que, en atención a lo expuesto, resulta pertinente que esta Corte identifique las actuaciones realizadas por la Sala Provincial tras admitir el recurso de apelación presentado contra la revocatoria de la medida cautelar autónoma.

81. En el presente caso, dicha Sala Provincial se limitó a **confirmar** la decisión venida en grado, sin que de esta actuación se hayan derivado nuevos actos procesales que alteren el estado del proceso o produzcan efectos adicionales respecto del levantamiento de la medida. Tampoco se observa que haya actos que produzcan la desnaturalización del objeto de la garantía.
82. En tal virtud, la Sala Provincial **debió abstenerse de admitir y resolver** el recurso interpuesto, al no encontrarse previsto en la ley mecanismo impugnatorio alguno frente a este tipo de decisión. La actuación judicial en materia de medidas cautelares autónomas debe observar estrictamente los límites procedimentales establecidos para esta garantía constitucional, a fin de preservar su finalidad urgente y su estructura normativa excepcional.
83. En consecuencia, esta Corte constata que la Sala Provincial resolvió un recurso procesalmente inexistente, al pronunciarse sobre la apelación presentada en contra de la revocatoria de la medida cautelar autónoma, pese a carecer de competencia para ello. Si bien dicha actuación no generó efectos procesales adicionales distintos a la confirmación de la decisión venida en grado, llama la atención a esta Corte que un órgano judicial de alzada intervenga en un trámite no previsto en la LOGJCC. Por ello, esta **Corte** exhorta severamente a la Sala Provincial a observar de manera estricta los límites procesales propios de las medidas cautelares constitucionales, recordando que frente a la revocatoria de estas no procede recurso de apelación alguno, de conformidad con el artículo 35 de la ley citada.
84. Toda vez que la Sala Provincial actuó fuera de los parámetros de competencia establecidos en el artículo 35 de la LOGJCC, esta Corte dispone dejar sin efecto la sentencia emitida por dicho órgano judicial dentro del recurso de apelación interpuesto contra la revocatoria de la medida cautelar autónoma, por tratarse de un pronunciamiento dictado en un trámite no previsto en la normativa constitucional ni legal aplicable a esta garantía.

⁴⁶ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 45-49.

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. **Declarar** que la presente sentencia tiene efectos para casos análogos futuros y para el caso en concreto. Los precedentes contenidos en esta sentencia tienen efectos vinculantes y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales.
2. **Dejar sin efecto** el auto en el que se revocó la medida cautelar de fecha 30 de noviembre de 2020 emitido por la Unidad Judicial de Familia, Mujer y Adolescencia con sede en el cantón San Francisco.
3. **Devolver** el expediente a la Unidad Judicial de Familia, Mujer y Adolescencia con sede en el cantón San Francisco para que se continúe con las medidas cautelares conforme a lo establecido en el párrafo 67 *supra* de esta sentencia.
4. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana conforme lo establecido en el párrafo 84 *supra* de esta sentencia.
5. **Disponer** que en el término de 60 días contados a partir de la notificación de esta sentencia tanto Petroecuador EP y el Ministerio del Ambiente y Energía, informen a este organismo sobre la situación del área afectada y los avances en el trabajo de remediación ambiental en el área afectada por el derrame de crudo.
6. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura en el término de 10 días a partir de la notificación de esta sentencia publique el contenido de la presente decisión en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses consecutivos. Una vez fenecido el plazo referido, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de diez días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
7. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura, en el término de diez días de notificada esta sentencia, difunda la misma a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer

garantías jurisdiccionales y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida a este Organismo.

8. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura, dentro del plazo de tres meses de notificada esta sentencia, coordine y efectúe una capacitación a los jueces y juezas sobre el contenido de esta decisión y los estándares en ella fijados. Una vez vencido el referido plazo, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de veinte días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida
9. **Disponer** que Petroecuador EP en el término de 10 días a partir de la notificación de esta sentencia publique la presente decisión en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses. Una vez fenecido el plazo referido, Petroecuador EP deberá informar a la Corte Constitucional en el término de diez días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.³
10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, 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

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

2721JC-882a5

**Caso Nro. 27-21-JC**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecisiete 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



Sentencia 22-21-EP/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 22-21-EP

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

SENTENCIA 22-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia de apelación emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Al respecto, este Organismo verifica que existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la sentencia de segunda instancia no contiene una motivación suficiente, recayendo en el vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado en torno a los derechos a la seguridad social, vida digna y acceso a servicios públicos, alegados en la acción de protección y el recurso de apelación.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de octubre de 2020, Mario Vicente Díaz Córdova (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de septiembre de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”), cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 09 de marzo de 2020, el accionante presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”).² La causa fue signada con el número 09359-2020-00750.

¹ El 26 de febrero de 2021 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por los exjueces constitucionales Ramiro Fernando Ávila Santamaría, Hernán Salgado Pesantes y la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 22-21-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 06 de enero de 2025 y solicitó a la Sala Provincial que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

² En su demanda el accionante arguyó que “padece una enfermedad diagnosticada como desorden vestibular/vértigo”, y que “por sugerencia de los médicos del IESS solicitó su jubilación por invalidez”. Señaló que mediante acuerdo 20172549 el IESS le negó la jubilación, por lo que, impugnó ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Guayas, organismo que luego de realizar una nueva valoración médica, a través de acuerdo 2544-CPCC-2017, “concedió al accionante la jubilación”; concluyendo que “sí califica para su trámite de invalidez” en consecuencia, resolvió revocar el acuerdo 20172549. Esta decisión fue notificada el 12 de diciembre de 2017. Argumentó que posteriormente este

3. El 10 de junio de 2020, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, rechazó la acción de protección planteada.³ Inconforme con la decisión el accionante planteó recurso de apelación.
4. El 28 de septiembre de 2020, la Sala rechazó el recurso de apelación planteado por el accionante y confirmó la sentencia subida en grado.⁴

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“CRE”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones y fundamentos

3.1. Fundamentos presentados por el accionante

6. El accionante señala que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
7. El accionante señala que la resolución cuestionada vulnera la tutela judicial efectiva, “toda vez que los jueces jamás examinaron el fondo del asunto, es decir, que no se realizó un razonamiento de la normativa constitucional y legal aplicable al caso”. Agrega que la Sala “se limitó a verificar si los actos administrativos emanados por la entidad accionada fueron notificados o no”. Además, arguye que los jueces de la Sala “tenían la obligación de analizar realizar (sic) un análisis de la controversia tomando en consideración que la persona accionante pertenece a grupos de atención prioritaria y, además, un profundo análisis de los derechos invocados como vulnerados”.

acuerdo fue trasladado a la [Comisión Nacional de Apelaciones] y que mediante acuerdo 180491 de 06 de junio de 2018 “el IESS de manera arbitraria, abusiva y sin ponerle en conocimiento había resuelto anular el acuerdo que le había dado la calidad de afiliado”.

³ La Unidad Judicial señaló: (...) la propia inacción del hoy legitimado activo permitió que sus derechos reclamados hoy a través de esta acción de protección se vean conculcados, al no presentarse de forma oportuna a defender sus derechos, habiendo sido notificado de con (sic) cada uno de (sic) actos y acuerdos tomados administrativamente por el IESS. Es decir, el actor dejó de ejercer su derecho que le otorga la ley y la constitución por su libre y espontánea voluntad, en virtud de su inacción”.

⁴ La Sala señaló que “no encuentra méritos suficientes para revocar la sentencia subida en grado y considera que esta tiene que confirmarse, toda vez que observa causales claras de improcedencia de la acción así como también ausencia de violación a derecho fundamental alguno”.

8. Respecto al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante, indica que la sentencia dictada por la Sala “carece del criterio de razonabilidad”, por cuanto la misma se limita a transcribir lo expuesto en la audiencia de primera instancia; y, que los jueces de la Sala en el séptimo considerando “no hacen un análisis de los derechos que se alegaron como vulnerados, ni se invocan normas o doctrina que guarden relación con la existencia o no de vulneración de derechos”. Agrega que los jueces de la Sala no tomaron en consideración “el carácter relevante de la situación de la persona accionante, que, por su condición de salud y discapacidad, se debía contemplar normas de carácter internacional o jurisprudencia, así como la aplicación de principios constitucionales en aras de garantizar los derechos de este grupo de atención prioritaria”.
9. Continúa indicando que en la sentencia de segunda instancia no se analizó el derecho a la seguridad social en su componente del derecho a la jubilación, pues los jueces centraron su análisis en si la acción de protección era procedente o no, es decir, “la sentencia no hace un análisis hermenéutico que permita esclarecer si el IESS tiene la facultad de apelar sus propios acuerdos que ya han sido ejecutoriados (...)”.
10. Agrega que, tampoco “analizó si el IESS podía someter al accionante a una realidad jurídica distinta a la que ya existía al momento de iniciar su trámite de jubilación por invalidez, recordando que el accionante inició el trámite en febrero de 2016 y la Resolución 553 se expidió en junio del 2017”.
11. En relación con el argumento que señala la presunta vulneración a la seguridad jurídica, el accionante menciona que los jueces de la Sala han inobservado lo señalado en el artículo 11.3.5 y 426 de la CRE por “el desconocimiento de atender los derechos ya singularizados”. Prosigue, que en este caso el accionante:

tenía la plena certeza de que cumpliendo con las normas establecidas plenamente en la Ley de Seguridad Social, Art. 186 sometiéndose a las valoraciones médicas de profesionales del IESS y siguiendo el procedimiento contenido en la Resolución C.D. 100 emitido por el IESS, la consecuencia jurídica inmediata era el reconocimiento de su derecho a la jubilación por invalidez, el pago de su pensión jubilar, pero la anulación del mismo incumple con la obligación constitucional de coadyuvar a garantizar derechos constitucionales.

3.2. Fundamentos presentados por la Sala

12. Pese a ser debidamente notificada, la Sala sin atender a sus obligaciones judiciales como parte procesal de una acción extraordinaria de protección, incumplió con enviar el informe de descargo requerido.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. En relación a los argumentos recogidos en los párrafos 7, 8 y 9, este Organismo advierte que las alegaciones del accionante están enfocadas en la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, pues señala que la sentencia de la Sala “carece del criterio de razonabilidad”, por cuanto la misma se limita a transcribir lo expuesto en la audiencia de primera instancia; y, que los jueces “no hacen un análisis de los derechos que se alegaron como vulnerados, ni invocan normas o doctrina que guarden relación con la existencia o no de vulneración de derechos”. Así mismo, el accionante indica que en el análisis de la sentencia los jueces tenían la obligación de tomar en consideración que pertenece al grupo de atención prioritaria. Por tanto, esta Corte analizará la supuesta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76 numeral, 7 literal l de la CRE).
14. Sobre los cargos descritos en los párrafos 10 y 11, este Organismo advierte que las alegaciones del accionante están encaminadas a cuestionar las actuaciones y competencias del IESS. Tales argumentos se vinculan directamente con el proceso administrativo de origen y, en consecuencia, no se verifica que se cuestione una actuación de la judicatura accionada, por lo que, no es posible formular un problema jurídico.
15. Para atender el cargo propuesto, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:
 - 4.1. **¿La sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado respecto de los cargos presentados por el accionante relacionados con la afectación a sus derechos a la seguridad social, vida digna y el acceso a servicios públicos, ni haber tomado en consideración que pertenecía a un grupo de atención prioritaria?**
16. En esta sección, la Corte concluirá que la Sala incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, debido a que no se pronunció sobre la alegación de los derechos vulnerados por el accionante en la acción de protección y en el recurso de apelación, ni sobre su condición de discapacidad. En consecuencia, la Sala vulneró dicha garantía en perjuicio del accionante.
17. La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa con el siguiente texto:
 - l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos

administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

18. Este Organismo, adicionalmente, ha establecido que en garantías jurisdiccionales, la motivación también exige que las autoridades judiciales deban “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”, especialmente cuando la conclusión sea que no existe una vulneración y que el asunto corresponde a una vía judicial ordinaria.⁵ En tal sentido, al analizar la suficiencia en la motivación en decisiones relativas a garantías jurisdiccionales, es necesario comprobar que las autoridades judiciales hayan brindado una respuesta sobre las alegaciones a las vulneraciones de derechos planteadas por la parte accionante.
19. Este Organismo señaló que el vicio de incongruencia se produce cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes) o cuando no se ha contestado una cuestión que el sistema jurídico impone abordar (incongruencia frente al derecho).⁶
20. Asimismo, esta Corte ha especificado lo que significa un “argumento relevante”, el cual es aquel que incide directamente o significativamente en la resolución del caso concreto.⁷ En tal sentido, una de las alegaciones específicas del accionante estuvo basada en que pertenece a un grupo de atención prioritaria por poseer discapacidad, por lo que le corresponde a este Organismo verificar si se configuró el vicio de incongruencia frente a las partes.
21. Para determinar si la Sala incurrió en dicho vicio motivacional corresponde: (i) verificar si el argumento presuntamente no atendido fue invocado en el proceso; (ii) contrastar con la decisión impugnada, a fin de comprobar si la Sala de la Corte Provincial se pronunció o no al respecto; y, en caso de que no se haya pronunciado, (iii) analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.⁸
22. En el caso bajo análisis, el accionante aparejó a su demanda de acción de protección su carné de discapacidad y argumentó que pertenece a los grupos de atención prioritaria; y, consecuentemente alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad social, vida digna, acceso a servicios públicos y seguridad jurídica.⁹

⁵ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28 y sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

⁷ CCE, sentencia 196-15-EP/20, 11 de noviembre de 2020, párr. 21; sentencia 1105-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 23 y sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

⁸ CCE, sentencia 2700-21-EP/25, 09 de enero de 2025, párr. 20.

⁹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 09659-2020-00750, demanda de la acción de protección, fs. 40-50.

23. Además, de la revisión del escrito de apelación presentado por el accionante se verifica que efectivamente invocó expresamente el argumento relativo a su condición de discapacidad y que, por tanto, pertenecía a un grupo de atención prioritaria. Además, expuso que, la jueza de primera instancia omitió analizar la relevancia constitucional de dicha condición, respecto de la aplicación de principios propios de la justicia constitucional, como el “*in dubio pro actione*”. Por tanto, se verifica el cumplimiento del primer parámetro. Asimismo, señaló que la falta de análisis adecuado incidió también en la protección de otros derechos alegados, como la seguridad social, la vida digna y el acceso a servicios públicos.
24. En atención a lo anterior, y con el fin de verificar el segundo elemento expuesto en el párrafo 21 *supra*, se procede a revisar la sentencia impugnada. La referida sentencia de la Sala está compuesta de ocho considerandos. En los cuatro primeros, está determinada la competencia, se verifica la validez del trámite se identifica a los sujetos procesales y sus pretensiones. En el considerando quinto, la Sala transcribe todo lo actuado en la audiencia de primera instancia. En el considerando sexto la Sala conceptualiza la naturaleza de la acción de protección basándose en el texto constitucional, en la LOGJCC y lo que señalan las sentencias 016-13-SEP-CC, 041-13-SEP-CC y 001-16-PJO-CC, además explica la procedencia de la acción de protección como vía para la protección de derechos, así como explica cuando esta no lo sería.
25. En el considerando séptimo, la Sala plantea una pregunta para el análisis de los derechos: ¿Se aprecia o no la existencia de un conflicto de parámetros constitucionales-violación de derechos fundamentales que permitan el subsidio de la vía ordinaria? Al desarrollar el presente problema se configuró una respuesta basada en la norma procesal prevista en el Art. 42 de la LOGJCC.
26. Al respecto, esta Corte observa lo siguiente:
- 26.1. La Sala explica que, de existir vulneración a los derechos es aplicable lo señalado en el artículo 40 de la LOGJCC; y que, por el contrario, en el evento de que se determine la inexistencia de violación de derechos, es factible aplicar lo señalado en el artículo 42 de la referida ley. Además, cita la sentencia 0530-10-JP. A continuación, señala que: “en el presente caso la afectación principal, sería la afectación a la seguridad jurídica, seguridad social y servicios públicos”.
- 26.2. Posteriormente, argumenta que “dentro de los resguardos procesales se coteja que existe suficiente prueba que acredita por qué la jueza A-Quo declaró sin

lugar esta acción de protección” y describe el proceso de solicitud de jubilación de invalidez, las mismas que serán resumidas de la siguiente manera:

- El 07 de junio de 2017, la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo Fondo de Terceros y Seguro de Desempleo emitió el acuerdo 20172549, mediante el cual negó la solicitud de jubilación por no cumplir por los requisitos de la Resolución 100 art. 4 del Consejo Directivo. El accionante impugnó este acuerdo.
- El 08 de noviembre de 2017, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias emitió el acuerdo 2544-CPPC-2017 que revocó el acuerdo 2017 2549, es decir, el IESS calificó la invalidez del accionante.
- El 06 de junio de 2018, la Comisión Nacional de Apelaciones emitió el acuerdo 18-0491 que resolvió anular el acuerdo 2544-CPPC-2017.
- El 03 de agosto de 2018, el Comité Valuador emitió la resolución 2018-171-CNV-S3 que resolvió negar la solicitud de jubilación de invalidez del accionante. El accionante impugnó a esta resolución.
- El 11 de octubre de 2018, los miembros competentes de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, resolvieron confirmar la resolución 217-171-CNV-S3. Inconforme con la decisión, el accionante impugnó esta resolución.
- El 28 de febrero de 2019, la Comisión Nacional de Apelaciones emitió la resolución 19-0177 C.N.A, la cual declara sin lugar la apelación del accionante (última instancia).¹⁰

26.3. Luego, la Sala señala que cada uno de estos actos administrativos han sido debidamente notificados al accionante, es decir, “en ningún momento se identifica que haya quedado en indefensión alguna”. Agrega que el accionante “no logra justificar la procedencia de su pretensión, puesto que, el IESS tiene el derecho de ejercer una revisión sobre los hechos expuestos en cuestiones de jubilaciones (...)”. Agrega que “al examinar el presente proceso constitucional no se encuentra demostrado que de forma la entidad demandada hubiere atentado contra el derecho a la seguridad jurídica o al debido proceso de los que se encuentra resguardado el accionante”. “

26.4. A partir de la inferencia construida por la Sala sobre la seguridad jurídica, concluye argumentando que “no existe vulneración y violación a los derechos

¹⁰ Expediente de segunda instancia de la acción de protección 09659-2020-00750, fs. 25-35.

del accionante (...), toda vez que fueron considerados y analizados cada uno de los actos con los cuales se inició esta acción, la cual se torna en improcedente por no reunir los requisitos, conforme lo señala el Art. 42 de la LOGJCC”, por pretender la declaración de un derecho, y considerando que el acto administrativo tiene la respectiva vía eficaz.

27. En el considerando final, esto es el octavo, la Sala expresa su decisión y rechaza la apelación interpuesta; rechaza la acción de protección; y, en consecuencia, confirma la sentencia subida en grado.
28. De lo descrito en los considerandos de la sentencia emitida por la Sala, estas autoridades judiciales analizan el cargo relacionado con la presunta vulneración a la seguridad jurídica y al derecho a la defensa, pero su examen se agota en resumir las actuaciones del IESS para retirar la jubilación por invalidez ya concedida, sin hacer ningún tipo de análisis sobre la vulnerabilidad, ni la discapacidad del accionante. Así mismo se evidencia que la Sala no analizó la afectación de los derechos alegados como vulnerados a la seguridad social, vida digna y acceso a servicios públicos. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del segundo parámetro, razón por la cual corresponde analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.
29. Respecto al tercer parámetro señalado en el párrafo 21 *supra*, a consideración de esta Corte, la Sala vulneró el derecho a la motivación porque no atendió los argumentos centrales de la demanda. En este caso, al ser la condición de discapacidad del accionante la razón por la que solicitaba acogerse a la jubilación por invalidez, era necesario un pronunciamiento sobre esta cuestión para valorar la acusación y pretensión de la demanda. Sin embargo, la sentencia impugnada se limitó a resumir los cargos y seleccionar, sin justificación, el problema jurídico a resolver, por lo que, omitió pronunciarse sobre dicha cuestión.
30. Estos elementos exigían un examen específico. La falta de análisis de estos aspectos relevantes en el caso bajo análisis que fueron alegados por el accionante configuran una vulneración del deber de motivación, pues los jueces deben responder de manera expresa a los argumentos sustanciales en el caso. Por tanto, este Organismo verifica que el argumento presentado por el accionante es relevante y pudo influenciar en el análisis de la decisión, pese a ello la Sala no emitió argumento alguno.
31. Por tal motivo, este Organismo concluye que se produjo una insuficiencia de motivación en sentido estricto,¹¹ por cuanto la Sala incurrió en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, puesto que no se pronunció sobre el argumento

¹¹ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.1.

relevante alegado por el accionante. En consecuencia, corresponde dejar sin efecto la decisión impugnada y disponer que otra Sala conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto.

32. Esta determinación no anticipa el sentido de la decisión que adopte la nueva Sala respecto del recurso de apelación o de las pretensiones planteadas en la acción de protección de origen; sino que su finalidad es asegurar que se emita un pronunciamiento debidamente motivado, tomando en cuenta cada uno de los argumentos esgrimidos por el accionante.

5. 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 22-21-EP.
2. Declarar que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en perjuicio del accionante.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia de 28 de septiembre de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dictada en la acción de protección 09359-2020-00750.
 - 3.2 Ordenar que, previo sorteo, otra conformación de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emita una nueva sentencia y resuelva el recurso de apelación interpuesto.
 - 3.3 Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
4. Notifíquese y cúmplase.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaBC

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**

2221EP-884e9



Caso Nro. 22-21-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



Sentencia 808-22-EP/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

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

CASO 808-22-EP

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

SENTENCIA 808-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la presente acción extraordinaria de protección, al constatar que la Sala Multicompetente de Santo Domingo no vulneró los derechos de la accionante. Para ello se verificó que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al determinar la existencia de cosa juzgada.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de marzo de 2021, los abogados Clara Yesenia Hinojosa Ruiz, Pedro Lenin Alcívar Barrionuevo, en sus calidades de concejales del cantón Santo Domingo; y, Rebeca Viviana Veloz Ramírez¹ presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“**MTOP**”) representado legalmente por el director general, Enrique Delgado. El proceso fue signado con el número 23281-2021-01355.²

¹ La accionante aclaró que comparecía como ciudadana y no en su calidad de asambleísta electa.

² Los accionantes hacen referencia a la Resolución 199-2019, de 11 de septiembre de 2019, emitida por el viceministerio de Gestión de Transporte mediante la cual se adjudicó a la empresa Técnica General de Construcciones S.A., la concesión del proyecto de diseño, financiamiento, rehabilitación, ampliación a cuatro carriles, operación y mantenimiento del corredor vial Santo Domingo–Buena Fe, de 113 km de longitud, con una inversión de USD 559,47 millones y un plazo de ejecución de 30 años; el contrato incluyó la instalación de dos estaciones de peaje en Santo Domingo–Luz de América y Patricia Pilar–Buena Fe, autorizando además el cobro anticipado de la tasa de peaje, lo que, según los accionantes, constituye un tributo cuyo hecho generador debe ser la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente, conforme al artículo 45 del Código Tributario, por lo que argumentan que los pagos anticipados de tributos solo pueden ser autorizados expresamente por ley y que su recaudación anticipada únicamente procede en estado de excepción. De ahí que consideran que la referida resolución ha provocado la vulneración al derecho a la seguridad jurídica reserva de ley en materia tributaria.

2. El 29 de octubre de 2021, la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección por improcedente.³ De la decisión se presentó recurso de apelación.⁴
3. El 16 de marzo de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala Provincial**”), resolvió inadmitir la demanda, por cuanto existía “cosa juzgada constitucional”.⁵
4. El 05 de abril de 2022, Rebeca Viviana Veloz Ramírez Harvy, en su calidad de asambleísta (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas el 29 de octubre de 2021 y el 16 de marzo de 2022 (“**sentencias impugnadas**”) por la Unidad Judicial y la Sala provincial, respetivamente.
5. En virtud del sorteo electrónico efectuado el 11 de abril de 2022, la causa fue inicialmente asignada a la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Posteriormente, el 29 de abril de 2022, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ resolvió admitir a trámite la demanda y dispuso a la Unidad Judicial y a la Sala Provincial la remisión de los correspondientes informes de descargo.
6. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 3 de abril de 2025. En el auto se insistió a la Unidad Judicial y a la Sala Provincial la

³ La Unidad Judicial constató que: “la vía existe y la misma está debidamente al día en su mantenimiento y señalización”; y, “existe el servicio complementario al cual se ha hecho referencia, servicio de ambulancia y servicio de grúa; lo cual, es acorde a la prueba presentada y que se encuentra adjuntada al proceso”. Adicionalmente señaló que: “[los accionantes] no han podido justificar un solo hecho de la violación de derechos constitucionales, por lo que resulta inoficioso realizar un análisis más profundo en referencia al tema”.

⁴ El recurso de apelación fue presentado por Clara Yesenia Hinojosa Ruiz, Pedro Lenin Alcívar Barrionuevo; y, Rebeca Viviana Veloz Ramírez.

⁵ La Sala Provincial señaló: “revisado el sistema SATJE se encontró que existe una acción de protección signada con el Nro. 23281202101378 que versa sobre hechos que tienen relación con la pretensión constitucional que estamos conociendo, siendo necesario analizar si estamos frente a cosa juzgada constitucional”. En este sentido la Sala procedió a efectuar el análisis respecto de: identidad de sujeto; identidad de hecho; identidad de motivo de persecución e identidad en la materia. Sobre la base de lo expuesto, determinó que se “configuró cosa juzgada constitucional”, de ahí que, “este Tribunal de alzada no puede analizar y decidir sobre la impugnación a la sentencia expedida el 29 de octubre de 2021 por el Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, garantizando con ello el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, por lo que corresponde inadmitir la demanda en relación de la existencia de cosa juzgada”.

⁶ El Primer Tribunal de Sala de Admisión, estuvo conformado por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, por la jueza Alejandra Cárdenas Reyes; y, por el juez Jhoel Escudero Soliz.

remisión de los informes de descargo debidamente motivados. El 10 de abril de 2025 los jueces de la Sala Provincial presentaron el informe requerido.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

8. La accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica; y, el derecho a recibir un servicio de calidad a una tarifa equitativa.
9. Para sustentar la alegada vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante sostiene que los jueces están obligados a conocer y valorar el fondo de las pretensiones, sin que resulte legítimo declarar la inadmisión de una acción con base en argumentos no previstos en la LOGJCC. En este sentido, el artículo 86, numeral 3 de la Constitución dispone que las acciones de garantías jurisdiccionales deben resolverse mediante sentencia, lo que excluye la posibilidad de que se las rechace por auto sin analizar el fondo del asunto. Además, la LOGJCC “establece de manera taxativa las causales de inadmisión, dentro de las cuales no existe la figura de la cosa juzgada constitucional”; en consecuencia, el juzgador “se extralimitó en sus atribuciones, constituyendo dicho accionar en una denegatoria” al acceso a la justicia.
10. Respecto a la supuesta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante afirma que, entre las exigencias constitucionales se encuentra la obligación de motivar toda decisión judicial, a fin de que las partes conozcan las razones que sustentan la resolución adoptada. Esta garantía constituye un mecanismo de control frente a la arbitrariedad judicial, en tanto obliga al juzgador a fundamentar su decisión en normas jurídicas aplicables y en los hechos debidamente acreditados que justifican su aplicación.
11. Sobre esta base, en la demanda se sostiene que:

[...] la sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas se limita a señalar como vulnerado una supuesta sentencia constitucional que consagra la cosa juzgada constitucional, pero sin señalar ninguna sentencia de la Corte Constitucional en la que se consagra este principio, que por otra parte no se encuentra recogida en la Constitución, ni en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[...] como fundamento normativo de su decisión la garantía de *non bis in idem* que se encuentra establecida en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República, situación que en el presente caso no resulta aplicable, pues la garantía alegada se aplica en el caso de sanciones, cosa que en el presente caso no resulta aplicable, pues esta acción no tiene por objetivo sancionar al Ministerio de Obras Públicas, sino garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía de Santo Domingo de los Tsáchilas y demás usuarias de la vía.

12. En cuanto a la vulneración a la seguridad jurídica, en la demanda se determina que conforme a la normativa constitucional “corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúa en cada momento procesal”.
13. Finalmente, respecto al derecho a contar con un servicio de calidad a una tarifa equitativa, la accionante asegura que las autoridades jurisdiccionales han vulnerado este derecho “toda vez que, el cobro de una tasa, es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente”. En este sentido, “el servicio de vialidad no solo implica la prestación de un servicio de calidad, sino que los mismos se cobren a tarifas equitativas”.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

14. En el informe remitido el 10 de abril de 2025 por los jueces de la Sala Provincial, en lo principal señalaron:

El Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas en el séptimo acápite del auto-interlocutorio emitido el 16 de marzo del 2022, realizó un análisis para verificar si el proceso No. 23281-2021-01378 revisado en el sistema E-SATJE, referente a una acción de protección interpuesta en la Unidad Judicial Penal del Cantón Santo Domingo en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas por los mismos hechos alegados y relacionados con en el proceso No. 23281-2021-01355 (el cual nos ocupa) configuraban o no la existencia de cosa juzgada constitucional de acuerdo con los parámetros determinados por la Corte Constitucional en la sentencia No. 1638-13-EP/19 de fecha 28 de agosto del 2019. Para esto el Tribunal de alzada efectuó el análisis respecto de: identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo o persecución y la identidad de la materia; determinando que si existía cosa juzgada constitucional; ya que el primer proceso No. 23281-2021-01378 fue resuelto en primera instancia el 09 de junio del 2021 y en segunda y última instancia fue resuelto el 08 de septiembre del 2021 por esta misma Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas,

por lo que se colige que ya existía sentencia ejecutoriada en el primer proceso según razón de Secretaría de fecha 14 de septiembre del 2021; por cuanto este Tribunal de alzada se limitó a no analizar y decidir sobre el recurso de apelación realizado a la sentencia de primera instancia emitida el 29 de octubre del 2021 en el proceso No. 23281-2021-01355; garantizando la seguridad jurídica, por lo cual resolvió inadmitir la demanda.

3.3. Argumentos de la Unidad Judicial

15. De la revisión del expediente constitucional se constata que, pese al requerimiento inicial y a la posterior insistencia respecto del informe de descargo, hasta la fecha de emisión de la presente sentencia la Unidad Judicial no ha remitido el informe solicitado.

4. Planteamiento del problema jurídico

16. La Corte Constitucional ha dicho que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”⁷ que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁸
17. De las alegaciones efectuadas por la accionante, se afirma la vulneración (i) a la tutela judicial efectiva, (ii) a la seguridad jurídica; (iii) al derecho al debido proceso en la garantía de motivación; y, (iv) a recibir un servicio de calidad a una tarifa equitativa.
18. Conforme quedó expresado en el párrafo 4 *ut supra*, la demanda de acción extraordinaria de protección se presentó en contra de las dos sentencias emitidas en la acción de protección 23281-2021-01355. No obstante, la accionante no formuló cargos respecto de la sentencia de primera instancia (ver párrs. 10 al 13). Por lo tanto, no es posible plantear problemas jurídicos en relación con dicha sentencia.
19. De otro lado, de acuerdo con las alegaciones de la accionante detalladas en el acápite 3.1, la Corte observa que la accionante presenta un cargo sobre su imposibilidad de obtener un pronunciamiento de fondo. Así, afirma que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la motivación. Por tanto, se identifica que el cuestionamiento de la accionante se refiere, principalmente, al componente argumentativo que es exigible a las decisiones de los poderes públicos para que sean consideradas suficientemente

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁸ *Ibid.*, párr. 21.

motivadas. En este sentido, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación el caso *in examine* por cuanto estableció la existencia de cosa juzgada?**

20. Respecto a las alegaciones de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica esta Corte, en sentencia 1967-14-EP/20, señaló que la eventual constatación de que un determinado cargo carece de argumentación completa no necesariamente conlleva a su rechazo, al contrario, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer la violación de un derecho fundamental.⁹
21. Con respecto a los cargos que refieren a una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva, y a recibir un servicio de calidad a una tarifa equitativa, por cuanto la sentencia impugnada sería contraria a la Constitución, se observa que la demanda no especifica qué aspecto de la actuación judicial impugnada habría producido las señaladas vulneraciones. En consecuencia, aun realizando un esfuerzo razonable, no es posible a esta Corte formular un problema jurídico sobre la presunta vulneración de los referidos derechos, por lo tanto, no se lo analizará.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación el caso *in examine* por cuanto estableció la existencia de cosa juzgada?

22. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal 1, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
23. La accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos fundamentales debido a que la Sala Provincial no enunció las normas o principios jurídicos en los cuales fundamentó su decisión, limitándose a señalar la existencia de cosa juzgada.
24. Ahora bien, de la revisión del acápite VI “Trámite en Segunda Instancia” de la sentencia impugnada, la Sala Provincia señalan que:

⁹ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

Mediante escrito de fecha 25 de febrero del 2022 el Representante Legal de la COMPAÑÍA CONCESIONARIA SANTO DOMINGO CRS D S.A dio a conocer que existe otra acción constitucional sobre los mismos hechos que ya han sido materia de resolución.

Este Tribunal de alzada ha revisado el sistema SATJE encontrando que existe una acción de protección signada con el Nro. 23281-2021-01378 que versa sobre hechos que tienen relación con la pretensión constitucional que estamos conociendo, siendo necesario analizar si estamos frente a cosa juzgada constitucional, siendo este el problema jurídico a resolver.

25. Ahora, bien, atendiendo a lo expuesto y con el propósito de verificar la existencia de la vulneración alegada por la accionante, resulta necesario examinar el razonamiento desarrollado en el acápite VII, denominado **“Análisis del Tribunal de la Sala de Apelación”**, en el cual la sentencia sostuvo lo siguiente:

Corresponde a este Tribunal de Alzada verificar si los procesos: N° 23281-2021-01378 (en adelante “proceso 1”) y; N°23281-2021-01355 (en adelante “proceso 2”), configuran o no la existencia de cosa juzgada constitucional de acuerdo a los parámetros determinados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Para ello, se efectuará el análisis respecto de: identidad de sujeto; identidad de hecho; identidad de motivo de persecución y finalmente, al tenor de lo prescrito en la CRE, identidad en la materia.

7.1.- Identidad de sujeto: De la revisión de ambos procesos se determina que las demandas de acción de protección signadas con los números 23281-2021-01378 y 23281-2021-01355, fueron presentadas la primera por Luis Felipe Vizcaíno Andrade, como representante de la Federación de Transporte Pesado el 31 de marzo del 2021, es decir nombre de la ciudadanía; y, la segunda demanda presentada el 30 de marzo del 2021 por tres personas, una en calidad de Asambleísta y dos en calidad de Concejales del cantón, es decir a nombre de la ciudadanía. En cuanto a los legitimados pasivos se evidencia que en las dos causas se demanda al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y a la Procuraduría General del Estado de ahí que en los dos procesos este Tribunal identifica que existe identidad de sujeto.

7.2.- Identidad de hechos: En el proceso 1, los hechos por los cuales se planteó la acción de protección hacen referencia al cobro del peaje en la vía Santo Domingo-Quevedo, sin que se haya construido una nueva vía o se mejore la misma, que por el pago del peaje no están recibiendo ningún servicio. Mientras que en el proceso 2, hacen referencia al mismo cobro de peaje en la vía Santo Domingo-Quevedo, aduciendo que los transportistas en otros, “han elevado su rechazo ante el cobro de esta tasa anticipada, previo a la ampliación y rehabilitación a cuatro carriles del tramo vial Santo Domingo-Buena Fe”, en resumen, en ambas demandas se cuestiona el cobro del peaje porque aún no existen obras. Así las cosas, una vez contrapuestos los hechos denunciados en los procesos 1 y 2, este Tribunal de alzada identifica que las circunstancias fácticas por las que inició la acción de protección del proceso 1, son idénticas a las del proceso 2, puesto que se hace referencia al cobro anticipado del peaje. Por lo tanto, existe identidad de hechos.

7.3.- Identidad de motivo o persecución: Las demandas de acción de protección identificadas en los párrafos precedentes, tienen como eje central, que se declare en sentencia la vulneración por parte del Estado ecuatoriano del derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, toda vez que consideran que el “cobro anticipado de la tasa por peaje, del proyecto de ampliación a cuatro carriles de la vía Santo Domingo-Buena Fe, por no contar aún con el servicio, ya que la obra pública no se ha ejecutado”, por lo que solicitan dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la

Resolución Nro.199-2019, de fecha septiembre 11 de 2019, dictada por el Viceministro de Transporte del Ecuador, acto administrativo que faculta el cobro del peaje antes que se ejecute las obras de ampliación de la vía. Por lo que puede considerarse que existe identidad de motivo o persecución en las causas señaladas.

7.4.- Identidad de materia: Las demandas presentadas por el sector del transporte y por autoridades nacional y local han sido activadas en la vía constitucional, por tanto existe la identidad de materia de los procesos anteriormente descritos. Una vez analizados los elementos que configuran cosa juzgada constitucional, podemos determinar que el proceso número 1, fue resuelto en primera instancia el 09 de junio del 2021 y en segunda y última instancia el 08 de septiembre del 2021 por esta misma Corte Provincial, entonces existe sentencia ejecutoriada en el primer proceso (según razón de Secretaría de 14 de septiembre del 2021), mientras que el proceso 2 que es el que nos ocupa, la sentencia en primera instancia se dicta el 29 de octubre del 2021, misma que es impugnada y objeto de análisis por este Tribunal. En este contexto se señala que la cosa juzgada constitucional permite el ejercicio de la garantía de non bis in ídem que se encuentra establecida en el artículo 76 numeral 7 literal i de la Constitución de la República y también configura un elemento sustancial para la materialización del derecho a la seguridad jurídica, al configurar una situación de certeza que pone fin al problema jurídico, garantiza la inmutabilidad de las decisiones judiciales y permite el efectivo cumplimiento y ejecución de las mismas. Por todo lo expuesto, este Tribunal de alzada no puede analizar y decidir sobre la impugnación a la sentencia expedida el 29 de octubre de 2021 a las 17:2, por el Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales del cantón Santo Domingo, garantizando con ello el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, por lo que corresponde inadmitir la demanda en relación de la existencia de cosa juzgada.

26. De la cita expuesta, la Corte advierte que la sentencia impugnada sí dio respuesta al planteamiento central de la accionante, al concluir que operaba la figura de la **cosa juzgada**, razón por la cual la Sala Provincial decidió inadmitir la demanda. En coherencia con la jurisprudencia constitucional, que reconoce que la cosa juzgada puede configurarse incluso sin un pronunciamiento de fondo, siempre que exista identidad entre sujetos, hechos, motivo y materia, la Sala determinó que tales elementos concurrían respecto del proceso 23281-2021-01378.
27. Esta Corte resalta el hecho que, en atención al trámite propio de la acción de protección, es necesario puntualizar que la figura de cosa juzgada jurisdiccional únicamente puede producir efectos cuando ha sido declarada de manera expresa en la sentencia correspondiente. Dada la naturaleza célere y tutelar de esta garantía, cualquier limitación para volver a conocer un asunto debe constar de forma clara y motivada en la decisión judicial, pues solo así es posible determinar el alcance de sus efectos y distinguirla de los pronunciamientos restitutorios que caracterizan este mecanismo constitucional.
28. De otro lado, resulta pertinente señalar que no corresponde a esta Corte revisar la corrección o incorrección de los fundamentos empleados por los órganos jurisdiccionales para sustentar sus decisiones. Su competencia se limita a verificar si

dichas decisiones cumplen con las condiciones mínimas que permitan concluir que la motivación ofrecida es suficiente, coherente y constitucionalmente adecuada.¹⁰

29. En consecuencia, esta Corte establece que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de la motivación por las razones alegadas por la accionante y examinadas en la resolución de este problema jurídico.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **808-22-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Validar únicamente con FirmaSC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹⁰ CCE, sentencia 623-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 21.

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 (voto concurrente) y 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



Voto concurrente
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 808-22-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), emito el presente voto concurrente respecto de la sentencia 808-22-EP/25, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 28 de noviembre de 2025, en la cual se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada Rebeca Viviana Veloz Ramírez (“**accionante**”).
2. En la sentencia se determinó que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que sí respondió al planteamiento central de la accionante al concluir que operó la figura de la cosa juzgada constitucional.
3. La Corte Provincial verificó que anteriormente se resolvió una acción de protección que guardaba identidad con el caso bajo su conocimiento por lo que la rechazó.
4. Si bien concuerdo con la inadmisión de la acción de protección y con la desestimación de la acción extraordinaria de protección por parte de la Corte Constitucional, no coincido con el análisis efectuado en el punto que se desarrolla a continuación.
5. A mi criterio, la vía constitucional activada mediante la presentación de la acción de protección no resultaba adecuada ni idónea para la resolución de una controversia de esta naturaleza, en la medida en que los cuestionamientos planteados no se referían a una vulneración directa de derechos constitucionales susceptible de tutela inmediata.
6. En efecto, del análisis de los hechos del proceso de origen y de las sentencias impugnadas, se constata que la acción de protección fue interpuesta contra la resolución No. 199-2019, de 11 de septiembre de 2019, emitida por el Viceministerio de Gestión de Transporte, mediante la cual se adjudicó a la empresa Técnica General de Construcciones S.A. la concesión de un proyecto vial entre Santo Domingo y Buena Fe, con una inversión de USD 559,47 millones y un plazo de ejecución de treinta años.
7. Quienes interpusieron esta acción de protección alegaron supuestas vulneraciones de derechos principalmente por el cobro de peajes.
8. Con base en estos antecedentes, considero que el caso bajo análisis demuestra claramente que la vía adecuada para atender las pretensiones era la justicia ordinaria. Por ello, resultaba improcedente la acción de protección.

9. Por lo señalado, este Organismo debió concluir en el rechazo de la acción extraordinaria de protección, pero no por que la sentencia impugnada no vulneró derechos, sino porque la acción de protección era improcedente.
10. En definitiva, concuerdo con la decisión adoptada por la mayoría; sin embargo, no comparto la razón principal que sustenta dicha conclusión. A mi juicio, la sentencia de mayoría omite considerar que la vía idónea para la resolución del conflicto planteado era la vía judicial ordinaria y no la vía constitucional.
11. Siendo este el único punto de divergencia con la decisión, no realizaré consideraciones adicionales.

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 808-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de diciembre de 2025, mediante correo electrónico a las 14:40.- Lo certifico.



Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

**CASO 808-22-EP**

RAZÓN. - Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día sábado seis de diciembre de dos mil veinticinco por el presidente y juez constitucional Jhoel Escudero Soliz; y, el día lunes veintidós de diciembre de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.** -

Documento firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



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

NGA/AM

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

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

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