

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

3-25-OP/25 En el Caso No. 3-25-OP Se acepta la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen.....	2
34-19-IS/25 En el Caso No. 34-19-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 34-19-IS	32
4-23-IS/25 En el Caso No. 4-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 4-23-IS	52



Dictamen 3-25-OP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 03 de julio de 2025

CASO 3-25-OP

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

DICTAMEN 3-25-OP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República al “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador”. Tras el análisis realizado, esta Corte determina que los artículos 1 y 2 y la disposición general primera del proyecto de ley contravienen los artículos 287 y 369 de la Constitución de la República, por cuanto no se contó con estudios actuariales específicos y actualizados y tampoco se garantizó la existencia de un análisis de factibilidad financiera que asegure las fuentes de financiamiento de las obligaciones que se pretendía establecer.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 18 de febrero de 2025, el Pleno de la Asamblea Nacional expidió el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador” (“**proyecto de ley**”).
2. A través de oficio AN-RVVR-2025-0001-O de 20 de febrero de 2025, la Asamblea Nacional del Ecuador remitió al presidente de la República, el proyecto de ley aprobado en segundo debate, para la respectiva sanción u objeción presidencial.
3. Con fecha 18 de marzo de 2025, el presidente de la República mediante oficio T.0493-SGJ-25-0078 presentó “objeción parcial por inconstitucionalidad” al proyecto de ley.
4. Mediante escrito presentado el 01 de mayo de 2025, el señor Christian Fabricio Proaño Jurado, en calidad de procurador judicial de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, solicitó a la Corte Constitucional que emita dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de ley.¹

¹Junto al escrito se adjuntaron los siguientes documentos: (i) memorando AN-SG-2025-1026-M de 18 de marzo de 2025; (ii) oficio T.0493-SGJ-25-0078 de 17 de marzo de 2025 que contiene la objeción parcial por inconstitucionalidad remitida por el presidente de la República; (iii) el proyecto de ley; (iv) memorando AN-TBJE-2025-0009-M de 25 de abril de 2025; (v) Informe solicitado por la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional referente al proyecto de ley dentro de las objeciones por inconstitucionalidad presentadas por el presidente de la República; (vi) informe de la Comisión del Derecho

5. El 1 de mayo de 2025, de conformidad con el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional, el conocimiento de la causa recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
6. Con fecha 15 de mayo de 2025, la señora Patricia Elizabeth Borja Laverde presentó escrito de *amicus curiae*. El 22 de mayo de 2025, los señores Raúl Enrique Astudillo de la Cuadra, César Jacinto Moreta Espinoza, Jefferson Luis Intriago Navarrete, Ronald Michelena Panchana y Paterson Angulo Grueso presentaron, también, escrito de *amicus curiae* en la presente causa.
7. La jueza ponente, mediante auto de 17 de junio de 2025, avocó conocimiento de la causa y requirió a la Asamblea Nacional la ratificación de los criterios expuestos en los documentos remitidos con fecha 01 de mayo, o de considerarlo pertinente, remita un nuevo informe debidamente sustentado sobre la objeción parcial por inconstitucionalidad del presidente de la República.²

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), y de los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Oportunidad

9. La Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley al presidente de la República el 20 de febrero de 2025, y este fue objetado parcialmente por el presidente de la República —por razones de inconstitucionalidad— mediante escrito de 17 de marzo de 2025, presentado ante la Asamblea Nacional el 18 de marzo del mismo año. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente, dentro de los 30 días a los que se refiere el artículo 137 de la CRE.

al Trabajo y a la Seguridad Social para primer debate; (vii) informe de la Comisión del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social para segundo debate; y, (viii) procuración judicial otorgada en favor del señor Christian Fabricio Proaño Jurado.

² Pese a ser debidamente notificada, con auto de avoco de conocimiento, el 18 de junio de 2025, conforme se desprende de la razón de notificación constante en el sistema SACC, la Asamblea Nacional no dio contestación al requerimiento realizado dentro del término conferido. Con fecha 24 de junio de 2025, posterior al vencimiento del término dispuesto, la Asamblea Nacional requirió prórroga para dar cumplimiento a lo requerido.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

10. El presidente de la República ha objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos uno y dos, así como la disposición general primera del proyecto de ley, que se transcriben a continuación:

Artículo Uno.- A continuación del artículo 229 la Ley de Seguridad Social, agréguese el siguiente artículo enumerado;

“Artículo (...).- Jubilación Especial de las y los servidores públicos del cuerpo de vigilancia la Comisión de Tránsito del Ecuador.- Son sujetos de jubilación especial el personal de la Comisión de Tránsito del Ecuador, por la naturaleza y especificidad en las funciones y labores que realiza esta Institución.

Se podrá acoger al derecho a jubilación quienes hayan acreditado veinte y cinco años de imposiciones, sin límite de edad, para lo cual se estará sujeto a la siguiente tabla porcentual y de acuerdo con su última remuneración mensual que hubiese percibido, para el respectivo cálculo se considerará lo determinado en el referido reglamento.

<i>Años de Aportación</i>	<i>Porcentaje de RMU</i>
25	80
26	82
27	84
28	86
29	88
30	90
32	94
33	96
34	98
35 en adelante	100

Tabla elaborada por la Corte Constitucional a partir del texto del proyecto de ley.

Artículo Dos.- A continuación del artículo 229 la Ley de Seguridad Social, agréguese el siguiente artículo:

“Artículo 229.- Contribución especial para el financiamiento de la jubilación especial de los servidores del cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE).- Para aquellos servidores del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador que a la fecha de vigencia de la Ley que no han alcanzado los 25 años de servicio en la Comisión de Tránsito del Ecuador y no tienen requisitos de jubilación exigidos por la legislación del IESS, y aquellos servidores que habiendo alcanzado los 25 años de aportación y que voluntariamente continúan prestando los servicios a la Institución, sus beneficios se financiarán con la reserva matemática formada hasta ese momento, valor que será depositado por la Comisión de Tránsito del Ecuador, previa a la entrega de los beneficios. A partir de ese momento se iniciará con el aporte personal de su remuneración mensual unificada del 18,97% de la RMU como aporte

personal. La diferencia de financiamiento por los años de reducción del aporte, esto es entre 25 y 30 años y entre requisitos de edad, será reconocido por parte de la Comisión de Tránsito del Ecuador, como reserva matemática, valor que será determinado por la unidad administrativa correspondiente del IESS, y, será depositado en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social previo a la entrega del beneficio.

La extemporaneidad en el pago de aportes a esta jubilación especial se sujetará a las resoluciones de responsabilidad patronal que mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el efecto, y la recaudación de los aportes de esta jubilación especial se sujetará a las normas establecidas por la Ley de Seguridad Social y la normativa interna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Para realizar las gestiones administrativas, el IESS, de conformidad a la normativa existente, recaudará los correspondientes gastos de administración, que serán reconocidos.

Los jubilados del cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador que reingresen a aportar al IESS, tendrán derecho a la respectiva mejora en su pensión jubilar de vejez, de conformidad a la normativa del IESS”.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Este régimen especial de jubilación podrá aplicarse a otros agentes civiles de tránsito del Ecuador en relación con la igualdad de funciones, siempre y cuando cumplan con los requisitos de la ley y su Reglamento.

5. Argumentos de las partes

5.1. Fundamentos de la objeción presidencial por presunta inconstitucionalidad

- 11.** El presidente de la República sostiene que los artículos 1 y 2 así como la disposición general primera del proyecto de ley resultan inconstitucionales. Para fundamentar su objeción presenta la siguiente construcción argumentativa.

5.1.1. Sobre los artículos 1 y 2 del proyecto de ley

- 12.** El presidente de la República parte por citar textualmente el contenido de los artículos 1 y 2 del proyecto de ley. Posteriormente, cita textualmente los artículos 368 y 369 de la CRE, el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social (“LSS”), el artículo 3 numeral 4 y la disposición transitoria segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”).
- 13.** A partir de las dichas referencias normativas sostiene que el artículo 1 del proyecto de ley “incumple las condiciones básicas que son necesarias para crear nuevas prestaciones y que se encuentran dispuestas en la [CRE], el [COESCOP] y la Ley de

Seguridad Social; puesto que, [...] no se evidencia el desarrollo de los elementos indispensables para establecer una nueva prestación [...]”. Así expone que:

- a) No se menciona la existencia de estudios actuariales que expongan la viabilidad financiera para la obtención del beneficio propuesto en el texto aprobado, contraviniendo lo establecido en el artículo 369 de la [CRE] y el literal j) del artículo 6 de la [LSS].
- b) No se establecen las condiciones para el cálculo de las pensiones, se limita a describir en una tabla los años de aportación y el porcentaje de remuneraciones que corresponde a cada uno de ellos; tampoco define a quién va dirigido el beneficio, pues se generaliza al personal de la Comisión de Tránsito del Ecuador (“CTE”), evitando distinguir al personal que labora en horarios o turnos especiales, de cargos administrativos y/o directivos.
- c) No se especifica el financiamiento para la prestación, ni para la entrega del beneficio a nuevo personal, inobservando de esta forma una vez más, lo dispuesto en el artículo 369 de la [CRE] y el literal j) del artículo 6 de la [LSS], en lo referente a que toda nueva prestación sobre la cual el Estado (*en este caso la [CTE]*) tenga que realizar contribuciones, deberá contar previamente con el dictamen presupuestario favorable por parte del ente rector de la política pública de economía y finanzas. [énfasis original]
- d) [...] no se indica la fuente del financiamiento de los cinco años que se adelanta la jubilación especial para el personal de la CTE, dado que, el artículo en análisis, establece que se requiere únicamente 25 años de aportaciones, sin límite de edad; y, a pesar de que, el artículo 2 del proyecto establece que los valores que correspondan serán reconocidos por la [CTE] previo a la entrega del beneficio, la Asamblea Nacional ha inobservado las disposiciones constitucionales respecto del principio de financiación determinado en el artículo 287 de la [CRE] [...].

14. En esa línea, el presidente de la República indica que el proyecto de ley vulnera la CRE “en cuanto se refiere a la verificación de la fuente de financiamiento de los beneficios [...]”. Para apoyar su argumento, también indica que la Asamblea Nacional ha omitido considerar pronunciamientos de esta Corte; específicamente cita las sentencias 32-21-IN/22 y acumulado de 21 de julio de 2022 y la sentencia 72-24-IN/25 de 9 de enero de 2025.

5.1.2. Sobre la disposición general primera

15. En cuanto a la disposición general primera del proyecto de ley, el presidente de la República parte por citar textualmente la disposición. A partir de allí, indica que el proyecto de ley “[...] abre la posibilidad de que otros actores pretendan beneficiarse de las disposiciones de la ley, como es el caso de ‘*otros agentes civiles de tránsito del Ecuador*’, en cuanto puedan acogerse al régimen especial de jubilación regulado en el proyecto [...]”. Al respecto argumenta que el proyecto de ley “no especifica en qué

ley o reglamento se encuentran los requisitos a los que se hace referencia [...]” deviniendo en la inaplicabilidad de la norma.

16. En añadidura, explica que es inapropiado que el proyecto de ley abra la posibilidad de nuevos beneficiarios de la jubilación especial propuesta en razón de que el proyecto de ley “regula específicamente [...] determinando que esta jubilación especial aplica exclusivamente al cuerpo de vigilancia de la [CTE][...]” de modo que “no se puede dejar abierta la posibilidad de que la reforma propuesta pueda, a futuro, incluir el beneficio a ‘*otros agentes de tránsito del Ecuador*’[...] ‘siempre y cuando cumplan con los requisitos de la Ley y su Reglamento’”. En relación con ello, señala que “[e]sta disposición, no especifica en qué ley o reglamento se encuentran los requisitos a los que se hace referencia; por lo tanto, resulta inaplicable el artículo’.” En similar sentido, indica que la disposición general primera carece de claridad “dado que ninguno de los artículos [primero y segundo del proyecto de ley] establece los requisitos que deben cumplirse para acogerse a la jubilación especial [...]”; por el contrario, manifiesta que la norma contiene una disposición “muy general” por lo que la inclusión de potenciales nuevos beneficiarios contraría la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la CRE.

5.1.3. Sobre otras cuestiones alegadas por el presidente de la República

17. Por otro lado, el presidente de la República cuestiona errores del proyecto de ley indicando que “en principio, podrían considerarse de forma pero que, afectan al fondo de la norma”, particularmente por contrariar el artículo 82 de la CRE relativo a la seguridad jurídica. Así se refiere a i) la denominación del proyecto de ley y ii) la numeración de los articulados del proyecto de ley. Respecto de i), explica que el proyecto de ley refiere a la LSS como una ley de carácter orgánico “sin considerar que [...] es ordinaria”.
18. En cuanto a ii), sostiene que el proyecto de ley en su artículo 1 dispone incorporar a continuación del artículo 229 de la LSS un artículo “enumerado” cuando lo que correspondía era incorporar un artículo “innumerado”. También explica que, aunque el artículo 2 del proyecto de ley dispone incorporar un nuevo artículo a continuación del artículo 229 de la LSS, se agrega un nuevo artículo bajo la numeración de “229” “dejando así un vacío normativo”, pues a su criterio no es claro si lo que se pretende es “i) una sustitución del mencionado artículo [el 229 de la LSS]; ii) si se trata de un segundo artículo innumerado; o, iii) si se pretende numerarlo como “229.1”, lo cual deja abierta la posibilidad de una errónea interpretación al momento de la aplicación de la norma.”

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

19. La Asamblea Nacional mediante el documento denominado “Informe solicitado por la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional referente al ‘Proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador’ dentro de las objeciones por inconstitucionalidad presentadas por el señor presidente de la República del Ecuador” (“**Informe**”) sostiene en líneas generales que el proyecto de ley y su proceso de formación “respetó la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su reglamento [...]”.
20. Para fundamentar su posición concluye que:
- 20.1. Se ha respetado el artículo 368 de la CRE pues del expediente de formación del proyecto de ley constan “[...] los respectivos estudios actuariales ESTUDIO ACTUARIAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022, ESTUDIO ACTUARIAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL CODIGO ORGANICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA DE ORDEN PUBLICO (sic) [...]”.
- 20.2. Sobre el cumplimiento del artículo 369 de la CRE “[...] consta el pronunciamiento de personal de CTE, donde sostiene que para atender las recomendaciones de actuarial (sic) su base de aportación como afiliados será incrementada a un 18,5% cuando la base de aportación del trabajador en general es menor a la misma”.
- 20.3. Citan al referido estudio actuarial, así como la disposición transitoria segunda del COESCOP y el artículo 6 de la LSS.
- 20.4. Durante el proceso de formación de la ley consta, además el estudio actuarial al que se refiere el numeral 1 *supra*:

[...] [o]ficio IESS-DG-2024-0138-O, suscrito por Erika Charfuelan Directora general del IESS, del cual consta el MEMORANDO IESS-DAIE-2024-0202-M, DE 15 DE MARZO DE 2024, se remite mediante oficio el pronunciamiento de RAMIRO VEGA SUAREZ, DIRECTOR ACTUARIAL DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICAS DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL [...].

III. CUMPLIMIENTO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL COESCOP

En cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del [COESCOP] [...] adjunto el: ‘ESTUDIO ACTUARIAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO’, para la entrega de dicho estudio a la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social de la Asamblea Nacional [...].

20.5. Consta el denominado “Plan de Carrera como requisito del Ministerio de Trabajo para acceder a dicho beneficio [el de sistema de seguridad social especializado]”.

20.6. Cita ocho conclusiones contenidas en el estudio actuarial referido *supra*.

20.7. Conforme a normativa internacional, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “el Estado tiene el deber de garantizar condiciones laborales adecuadas y justas. La implementación de este régimen de jubilación especial para la CTE se alinea con los compromisos internacionales del Ecuador en materia de derechos laborales”.

20.8. Con relación al dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas:

es el propio ejecutivo el que pone las cortapisas a la contrucción (sic) normativa, pues lo dispuesto en el COESCOP, debía ser previsto por el MEF, en el plazo que establecía la ley para cubrir este derecho, sin embargo se pretende beneficiar de su propio dolo haciendo una alegación respecto del 40 por ciento de la Contribución del Estado, al sistema de seguridad social al fondo de salud, el mismo que hasta la fecha se encuentra impago sin embrago (sic) utilizan como medida de defensa de una acción de inconstitucionalidad para negarse el derecho de los agentes civiles de transito (sic).

5.3. *Amicus curiae*

De la señora Patricia Elizabeth Borja Laverde

21. Con fecha 15 de mayo de 2025, la señora Patricia Elizabeth Borja Laverde presentó escrito de *amicus curiae*. En su escrito, sostiene en lo principal que:

21.1. Si bien en el informe para primer debate del proyecto de ley consta el “Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del [COESCOP], con una fecha de valuación al 31 de diciembre de 2022”; para el informe para segundo debate el Director Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS habría manifestado que “... sí (sic), entre el 31/12/2022 y la fecha actual en que se va a emitir la ley, han ingresado nuevos miembros de la CTE tendremos que actualizar este estudio actuarial [...]” y que “[...] en la ley que se propone debe estar constando muy, pero muy claramente la forma de financiamiento ya sea tanto personal como patronal y debe estar constando además [...] a quiénes se entregará este financiamiento, quienes son los

miembros del CTE que está sujetos a riesgo y a los cuales se les entregará este beneficio especial [...]”. De este modo, el proyecto de ley “[...] no realiza una determinación respecto de qué funcionarios del Cuerpo de Vigilancia de la [CTE] estarían expuestos a riesgos, ya que, por ejemplo, las labores de aquellos funcionarios que son agentes de tránsito no podrían equipararse a las labores de quienes desempeñan funciones administrativas”; de ahí que se pretende una jubilación especial para todos los funcionarios de la CTE “sin realizar una distinción referente al riesgo”.

- 21.2.** Existen posibles afectaciones al seguro de invalidez, vejez y muerte y al seguro de salud individual y familiar. Además, señala que las conclusiones y recomendaciones del estudio actuarial elaborado por el IESS, indican que:

En caso de que la creación de esta nueva prestación no esté debidamente financiada, según como lo establece el artículo 369 de la Constitución, el perjuicio al IESS sería igual a USD 530.968.385,59, de los cuales USD 494.398.736,39 sería en perjuicio al Seguro de IVM; es decir, el déficit actuarial del Fondo del Seguro de IVM (USD 4.551 millones de dólares), crecería en USD 494 millones de dólares por el cese de aportes de 10 años y el pago de prestaciones más altas a pensionistas que se jubilaron con 20 años de servicio. Y, USD 36.569.649,20 sería el perjuicio al Seguro de Salud General Individual y Familiar del IESS por el cese de aportes de diez (10) años que dejaría de percibir.

- 21.3.** Conforme a lo mencionado por el director actuarial, de investigación y estadística del IESS, el estudio actuarial debía ser actualizado para establecer el cómo se financiará el beneficio, así como la redacción del proyecto de ley, que en cuanto a la reserva matemática esta debía ser actualizada, que el Estado debería reconocer el valor de la reserva matemática y que no se ha podido concretar nada con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- 21.4.** Adiciona, que el proyecto de ley evidencia contribuciones del Estado y el incremento del gasto público. Indica que se “generaría un impacto en las finanzas públicas y un aumento del gasto público por concepto de contribuciones para el Seguro de invalidez, vejez y muerte y para el Seguro Individual y Familiar”. En esa línea, cita el artículo 135 de la CRE, y señala que al incluir artículos a continuación del artículo 229 de la LSS, por su inclusión en el capítulo dos “del régimen aplicable a los afiliados con derecho a jubilación” y en consideración del artículo 237 de la misma Ley, “el Estado tendría la obligación de contribuir con el 40% para el financiamiento de esta jubilación especial. En razón de ello indica que no se evidencia que esta nueva prestación “[...] esté debidamente financiada” contrariando los [artículos] 367, 368, 369 y 372 de la CRE. Finalmente argumenta que el proyecto de ley debía “contar con un análisis de factibilidad financieras de parte del Ministerio de Economía y Finanzas [...] en

el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se ha previsto en este proyecto de Ley [...].”

De los señores Raúl Astudillo de la Cuadra, César Moreta Espinoza y otros

22. En su escrito de *amicus curiae* se refieren al principio de financiamiento; citan el artículo 369 de la CRE, el artículo 6 literal j) de la LSS y señalan que “estos estudios [los estudios actuariales] sí fueron elaborados [...]” de modo que afirmar que no existen es incorrecto ya que los mismos “[f]ueron socializados públicamente en la Asamblea Nacional y obran en el expediente legislativo”.
23. Además, sostienen que se ha generado: i) “violación al principio de buena fe y participación democrática”, por cuanto la objeción presidencial “se traduce en un total desconocimiento a todo el trabajo legislativo realizado con participación de [varias] instituciones [...]”; ii) violación al principio de equidad y no discriminación, pues “otros cuerpos uniformados ya gozan de regímenes diferenciados [...]”; iii) violación al derecho al acceso a la seguridad social, salud y una vida digna así como a la seguridad jurídica.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

24. De conformidad con el artículo 438 numeral 3 de la CRE, la objeción por razones de inconstitucionalidad, obedece a una facultad exclusiva del presidente de la República, lo que entraña su obligación y responsabilidad de motivar de manera suficiente y coherente las razones de la objeción.³ De ahí que, en el control abstracto de constitucionalidad que se realiza en estos casos, los problemas jurídicos que se resuelvan provienen de los argumentos provistos por el presidente de la República en el libelo remitido a la Asamblea Nacional; estos argumentos deben sostener la presunta incompatibilidad entre el proyecto de ley y la CRE, de modo que requieren ser claros, ciertos, específicos y pertinentes;⁴ debiendo considerarse el alcance del control abstracto de constitucionalidad preventivo, a un análisis circunscrito en las disposiciones legales impugnadas por el presidente de la República confrontadas con las normas constitucionales y cargos enunciados por el presidente de la República.
25. Por otro lado, la jurisprudencia de este Organismo ha indicado que son ajenas al control abstracto de constitucionalidad “cuestiones de inconveniencia, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta”.⁵ Asimismo, son ajenos a este tipo de control cuestiones vinculadas a la racionalidad del legislador y errores

³ CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 12.

⁴ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33.

⁵ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, caso 0002-19-OP, 14 de marzo de 2019, párr. 2.

de técnica legislativa “como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc.”; siendo improcedente que se realicen correcciones de esta naturaleza o se declare la inconstitucionalidad de normas a la luz de esas argumentaciones.⁶

26. De los cargos en los párrafos 12, 13 y 14 *supra*, relacionados a los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, se tiene que el presidente de la República alega la falta de estudios actuariales que coadyuven a la viabilidad financiera del proyecto de Ley. Además, sostiene que el contenido del proyecto de ley carece de condiciones claras para el cálculo del beneficio de jubilación anticipada que pretende, sin definir siquiera sus beneficiarios. A la par, sostiene que el proyecto de ley no especifica la fuente o las fuentes de financiamiento necesarias para cubrir las prestaciones en que incurrirá el Estado, pues no se ha contado con el dictamen presupuestario favorable del ente rector de las finanzas públicas. Lo dicho, a criterio del presidente de la República transgrede los artículos 287 y 369 de la CRE. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 1 y 2 del proyecto de ley que establecen una jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador vulneran los artículos 287 y 369 de la Constitución?**
27. Ahora bien, esta Corte constata que la disposición general primera abre la posibilidad de que otros agentes civiles -ajenos a la CTE- se beneficien del régimen especial regulado en el proyecto de ley. Así las cosas, si de la resolución del problema jurídico precedente se concluye que el régimen especial de jubilación -contenido en los artículos 1 y 2 del proyecto de ley- resulta contrario a la Constitución, el contenido de la disposición general primera también devendría en inconstitucional, por los efectos que pretende derivar.
28. Respecto del cargo recogido en los párrafos 15 y 16 *supra*, esta Corte constata que la objeción se limita a categorizar que la disposición general primera contiene una regulación inapropiada, sin que pueda dejarse abierta la posibilidad de que haya otros beneficiarios -diferentes al cuerpo de vigilancia de la CTE-. Asimismo, se limita a categorizar de forma poco clara la regulación referida en el proyecto de ley, conteniendo una disposición “muy general”. Sumado a ello, circunscribe que no se ha especificado en ninguna ley o reglamento los requisitos para acceder a la jubilación especial haciendo que la regulación no sea apropiada. Así este Organismo considera que la argumentación del presidente de la República se refiere a la falta de regulación de los requisitos necesarios para acceder a los beneficios, lo que denotaría la configuración de una laguna legislativa. Sobre lo dicho, conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional no son sujetas al control constitucional *a priori*

⁶ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49.

cuestiones “[...] que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc.”.⁷ Además, este Organismo ha indicado que “[l]os argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la CRE deben ser claros, ciertos, específicos y pertinente”.⁸ En consecuencia, la objeción presidencial se ha limitado a señalar una presunta indeterminación normativa, sin cumplir con los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia del cargo; en consecuencia, no resulta procedente formular un problema jurídico relacionado.

29. Con relación a los cargos sintetizados en los párrafos 17 y 18, el presidente de la República cuestiona aspectos netamente de técnica legislativa, tales como la denominación del proyecto de ley y la numeración de los artículos. Así, esta Corte identifica que los cargos versan, exclusivamente, sobre temas de aplicación normativa, tanto que señala que se “deja abierta la posibilidad de una errónea interpretación al momento de la aplicación de la norma”. Así, estos aspectos también resultan ajenos al tipo de control constitucional materia de una objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad y en consecuencia, tampoco se formulará un problema jurídico particular.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Los artículos 1 y 2 del proyecto de ley que establecen una jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador vulneran los artículos 287 y 369 de la Constitución?

30. A decir del presidente de la República el proyecto de ley, particularmente los artículos 1 y 2 que establecen un nuevo régimen de jubilación especial para el personal de la CTE, vulnera los artículos 287 y 369 de la CRE en tanto no se contó con estudios actuariales que sustenten la viabilidad y sostenibilidad financiera ni se contó con el dictamen previo, favorable y vinculante del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese sentido, el proyecto de ley vulneraría el texto constitucional en los artículos referidos previamente.
31. El artículo 287 de la CRE señala expresamente que “[t]oda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”. En tanto, el artículo 369 de la CRE prevé:

⁷ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49.

⁸ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33.

Artículo 369.- El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

[...]

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada [énfasis añadido].

32. A criterio de la Asamblea Nacional, el proyecto de ley sí contó con informes actuariales. Así, indica que consta en el expediente de formación del proyecto de ley el “ESTUDIO ACTUARIAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022 [...]”, para el cumplimiento de la disposición transitoria segunda del COESCOP. También, con relación al artículo 369, existe un pronunciamiento por parte de la CTE relativo al incremento a un 18,5% de la base de aportación de los afiliados de la CTE. También, respecto de la existencia del dictamen favorable, previo y vinculante del Ministerio de Economía y Finanzas, sostiene que el Ejecutivo, durante el proceso de formación de la Ley, debía prever los recursos para cubrir este derecho.
33. Así las cosas, esta Corte Constitucional verificará (i) si se contó con estudios actuariales actualizados y específicos en el proceso de formación de la ley y (ii) si las obligaciones derivadas del nuevo sistema de jubilación especial estaban financiadas con recursos públicos, de modo que se haya establecido fuentes de financiamiento correspondientes.
34. Con relación a (i), esta Corte verifica que de la documentación contenida en el expediente constitucional, consta como anexo del Informe para primer debate, el documento denominado “Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público” cuya fecha de valuación es al 31 de diciembre de 2022 y elaborado a junio de 2023. Así, al revisar el informe para primer debate del proyecto de ley, se tiene que éste hace referencia a dicho estudio actuarial, por ello indica:

El Presente proyecto de Ley (sic), cuenta con el estudio técnico o actuarial que garantiza la sostenibilidad de la prestación de jubilación especial planteada, además de hacer efectivo un derecho que tienen otros órganos relacionados a la seguridad y prestación de servicios.

En la elaboración de esta (sic) informe y del proyecto se ha priorizado la necesidad de la conducción de estudios actuariales [...] por lo que se adjunta a este informe los estudios emitidos por las autoridades competentes, en el que se detallan los mecanismos de financiamiento de la prestación del sistema de seguridad social, como un aspecto que

necesariamente está basado en datos técnicos amparados en estudios actuariales específicos, rigurosos y actualizados, a fin de asegurar la sostenibilidad del sistema.⁹

35. Referencias similares se tienen en el Informe para segundo debate en el que se detalla que:

En la elaboración de esta (sic) informe y del proyecto se ha priorizado la necesidad de la conducción de estudios actuariales, [...] por lo que se adjunta a este informe los estudios emitidos por las autoridades competentes, en el que se detallan los mecanismos de financiamiento de la prestación del sistema de seguridad social, como un aspecto que necesariamente está basado en datos técnicos amparados en estudios actuariales específicos, rigurosos y actualizados, a fin de asegurar la sostenibilidad del sistema.¹⁰

36. Ahora bien, con relación a la importancia de contar con estudios actuariales, en particular en lo relativo a la materia de seguridad social, esta Magistratura ha insistido en que:

No es la primera vez que en el Ecuador, se crean prestaciones sin financiamiento. Por esta razón esta Corte Constitucional hace un llamado de atención a la Función Legislativa, a dar un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social y no plantear beneficios para los afiliados que no tengan el debido financiamiento y que, posteriormente, pongan en peligro la sostenibilidad de los distintos fondos prestacionales administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.¹¹

37. De manera específica la jurisprudencia constitucional en la sentencia 32-21-IN/21 y acumulados estableció que:

[...] a partir de la citada jurisprudencia [sentencias 23-18-IN/19 y 83-16-IN/21] se puede derivar la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, es obligatorio que el legislador cuente con estudios actuariales actualizados acerca del impacto de la nueva prestación en la sostenibilidad de dicho sistema; y, de acuerdo con esa misma jurisprudencia, la transgresión de la mencionada regla aplicable al procedimiento legislativo implica la inconstitucionalidad de la ley correspondiente por cuanto afecta al principio de sostenibilidad de la seguridad social.¹²

38. A partir de aquello, tal como lo ha hecho en otros ejercicios de control abstracto de constitucionalidad, corresponde verificar si **primero** el proyecto de ley crea una nueva

⁹ Informe para primer debate del proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, p. 61.

¹⁰ Informe para segundo debate del proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, p. 85.

¹¹ CCE, sentencia 23-18-IN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 48.

¹² Sumado a ello se considera adecuado referenciar el artículo 233 de la LSS que señala: **Art. 233.-** Cambios en el régimen prestacional.- No se creará prestación alguna ni se mejorarán las existentes a cargo del Seguro Social Obligatorio aplicado por el IEISS, si no se encontraren debidamente financiadas y respaldadas en los resultados de estudios actuariales que demuestren su solvencia y sostenibilidad.

prestación o modifica una existente a cargo del sistema de seguridad social; y, **segundo** si se contó con estudios actuariales actualizados y específicos acerca del impacto de la nueva prestación o su modificación en la sostenibilidad del sistema.¹³

39. Entonces, **primero** esta Corte verifica que el proyecto de ley efectivamente crea una nueva prestación, específicamente una jubilación especial. En su tenor literal el artículo 1 del proyecto de ley señala que “[...] Son sujetos de jubilación especial el personal de la Comisión de Tránsito del Ecuador, por la naturaleza y especificidad en las funciones y labores que realiza esta Institución [...]”. De hecho, el proyecto de ley en su considerando vigésimo noveno indica textualmente:

Que es necesario contar con un instrumento jurídico que permita establecer un régimen especial de jubilación que asegure la calidad del servicio, de los miembros del Cuerpo de Vigilancia de la [CTE], que constituya una herramienta para encauzar permanentemente los objetivos y estrategias [...] donde manifiestan que los trabajadores institucionales, cuando estos se ven afectados, posibiliten el funcionamiento adecuado del sistema laboral interno, y se constituya en un elemento esencial de un Cuerpo de Vigilancia moderna, profesional y dinámica, y al terminar su carrera profesional puedan gozar de una jubilación digna junto a su familia.

40. Sumado a ello, del Informe para primer debate se tiene que “[l]os miembros de la CTE se encuentran afiliados al IESS como servidores públicos aportando el 11.06% de su sueldo para el Seguro de Invalidez Vejez y Muerte, pero no cuentan con un régimen especial de jubilación por más que están regulados también con el [COESCOP] [...]”.¹⁴ También, el referido informe prevé que “el interés de este Proyecto de Ley es analizar un esquema de jubilación anticipada, que se aplique para esta segmentación de funcionarios públicos al ser una población en particular que está expuesta a un riesgo mayor que el promedio de los afiliados activos [...]”.¹⁵ En añadidura, el Informe para segundo debate, en la exposición de motivos del proyecto de Ley, señala que:

Al ser el Cuerpo de Vigilancia de la [CTE], servidores públicos de régimen especial y no de carrera, es condicionante de homologación con sus similares determinados en la normativa legal vigente, [...], en todos los sentidos, esto es también en una jubilación especial que tenga como base 25 años de aportación ininterrumpida al Instituto de Seguridad Social, cumpliendo lo que determina la ley y su respectivo reglamento.¹⁶

41. Así las cosas, se tiene que el proyecto de ley pretende el establecimiento de un nuevo régimen especial de jubilación, entendido como un conjunto de normas que regula un

¹³ CCE, sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 34.

¹⁴ Informe para primer debate del proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, p. 58.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁶ Informe para segundo debate del proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, p. 92.

sistema específico de prestaciones aplicables a un colectivo determinado de trabajadores bajo características o condiciones específicas y los distinguen de otros. Por lo tanto, se tiene como cumplido el **primer** elemento al que se refiere el párrafo 38 *supra*.

42. Respecto del **segundo** elemento, corresponde verificar si para la creación de este nuevo sistema de jubilación especial, se contó con estudios actuariales actualizados y específicos sobre el impacto que la referida creación tendría en la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Al respecto esta Corte ha señalado que los estudios actuariales actualizados y específicos:

son esenciales en la creación de nuevas prestaciones porque proporcionan una base técnica para garantizar la sostenibilidad financiera y equidad del sistema. Así, permiten estimar los costos actuales y futuros asociados con los beneficios que se van a otorgar, lo que incluye pensiones, seguros de salud y otras prestaciones [...].

Por esta razón, el cumplimiento de este requisito no es una cuestión menor al ser un aspecto transversal para el diseño y funcionamiento del sistema de seguridad social.¹⁷

43. De la revisión del expediente, se tiene que la Asamblea Nacional se refirió al estudio actuarial anexo a los informes para primer y segundo debate. No obstante, no basta con que el legislador en el proceso de formación de un proyecto de ley se refiera a la existencia de un estudio actuarial; al contrario lo que se requiere es que en el proceso se garantice contar con estudios actuariales actualizados y específicos, pues ello “constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones adecuadas respecto a la seguridad social [...]”.¹⁸ De hecho, conforme la jurisprudencia constitucional el estudio actuarial que se pretenda emplear en el proceso de formación de la ley debe ser específico es decir, debe medir “el impacto de la norma discutida respecto de la sostenibilidad del sistema de seguridad social”.¹⁹

44. Entonces, el proyecto de ley, aprobado el 18 de febrero de 2025, tomó en cuenta el documento denominado “Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público”. Ahora bien, esta Corte nota que el referido estudio actuarial tiene como corte de análisis el 31 de diciembre del año 2022 y fue elaborado en junio del año 2023;²⁰ además, como indica el mismo documento, su objetivo se limitó a “[...]”

¹⁷ CCE, sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 36.

¹⁸ CCE, sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021, párr. 167.

¹⁹ *Ibíd.*, párrs. 168 y 227.

²⁰ Esta Corte toma nota que el estudio actuarial señala que “[p]ara el presente estudio se considera el número total de servidores públicos de la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) a marzo de 2022”. Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, p. 61.

cumplir con la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público”.²¹ De este modo, el estudio actuarial empleado no satisface las características de específico ni actualizado, por cuanto:

44.1. Se relaciona con el cumplimiento específico de otra norma jurídica -la disposición transitoria segunda del COESCOP- mas no con el contenido particular del proyecto de ley materia del presente caso. Por lo tanto, si bien existe un estudio actuarial, el mismo no guarda una relación directa y suficiente con el contenido de la ley. De hecho, su elaboración obedece a un mandato legal puntual como lo es la disposición transitoria segunda del COESCOP, que en su literalidad pretendía:

[...] detectar particularidades laborales respecto a las funciones que cumplen los servidores sujetos a este código en un plazo no mayor a 360 días. De determinarse pertinente las condiciones prestacionales para este grupo se otorgarán siempre que se encuentren debidamente financiadas por el empleador y el servidor y se modificarán mediante la reforma de la normativa correspondiente.²²

44.2. Analizó y evaluó información de hace más de dos años atrás para cambios normativos que se pretenden implementar en el año 2025.

45. Ahondando en la cuestión, no se puede dejar de considerar que para la elaboración del Informe para segundo debate del proyecto de ley, los representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) señalaron que:

sí, entre el 31/12/2022 y la fecha actual en que se va a emitir la ley, han ingresado nuevos miembros de la CTE, tendremos que actualizar este estudio actuarial, con todos los componentes [...].

entonces es necesario saber si al 31, o digamos a la fecha en que estamos a agosto o septiembre, han ingresado más, más personal, actualizar este estudio, y verificar si los porcentajes de aportes a la fecha en que se hizo el estudio actuarial son suficientes [...].

[...] solo nos restaría ver cómo está redactad[o] algún artículo de la ley sobre el financiamiento y entrega de beneficios y actualizar el estudio a agosto o septiembre del año 2024 o a la fecha en que se pronuncie la ley [...].²³

46. Así, es plausible considerar que a criterio del IESS, el estudio actuarial realizado con valuación al 31 de diciembre de 2022 y en relación con la disposición transitoria

²¹ Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, p. 11.

²² COESCOP, disposición transitoria segunda.

²³ Informe para segundo debate del proyecto de Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, pp. 42 y 43.

segunda del COESCOP, que fue referenciado en el proceso de formación de la ley, requería de una actualización. Esta cuestión, no fue considerada por la Asamblea Nacional pese a la intervención de los funcionarios del IESS. Aquello redunda en la cuestión de que el proyecto de ley no contó con estudios actualizados ni específicos que justifiquen de manera particular las reformas pretendidas.

47. En definitiva, el estudio actuarial referenciado por el Legislador no es suficiente para garantizar la observancia del artículo 369 de la CRE en tanto que el contenido del proyecto de ley dista del contenido del estudio en cuestión. Para ello basta con comparar el contenido del estudio actuarial con el del proyecto de ley:

47.1. Por su parte, el proyecto de ley indica en su artículo 1 que “[...] Se podrá acoger al derecho a jubilación quienes hayan acreditado veinte y cinco años de imposiciones, sin límite de edad [...]”. Mientras tanto, el estudio actuarial señala dentro del acápite “7.1 Esquema pensional” como *requisitos* “Acredita un mínimo de veinte (20) años de servicio activo y efectivo, sin considerar abonos por tiempo de servicio, riesgos profesionales y otras compensaciones, en entidades sujetas al [COESCOP]”.²⁴

47.2. El proyecto de ley, de acuerdo con el artículo 1, establece una tabla porcentual para acogerse al derecho a jubilación que difiere con aquella contenida en el estudio actuarial.

Tabla porcentual contenida en el artículo 1 del proyecto de ley

<i>Años de Aportación</i>	<i>Porcentaje de RMU</i>
<i>25</i>	<i>80</i>
<i>26</i>	<i>82</i>
<i>27</i>	<i>84</i>
<i>28</i>	<i>86</i>
<i>29</i>	<i>88</i>
<i>30</i>	<i>90</i>
<i>32</i>	<i>94</i>
<i>33</i>	<i>96</i>
<i>34</i>	<i>98</i>
<i>35 en adelante</i>	<i>100</i>

Tabla porcentual contenida en el Estudio actuarial referenciado (página 114).

²⁴ Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, p. 113.

Tabla 7.2: Cuantía de la pensión por retiro en porcentajes del sueldo imponible, según el tiempo de servicio

Tiempo de servicio:	Porcentaje del sueldo imponible
20	70 %
21	73 %
22	76 %
23	79 %
24	82 %
25	85 %
26	88 %
27	91 %
28	94 %
29	97 %
30 o más	100 %

- 47.3.** De este modo, de la comparación entre la tabla de porcentajes de beneficio contenida en el artículo 1 del proyecto de ley (80%-100%) y la tabla del estudio actuarial adjunto (en la que constan porcentajes diferenciados), se advierte que existe una discrepancia sustancial. Asimismo, el porcentaje de aporte personal consignado en el proyecto de ley (18,97%) no corresponde al 12,90% referido en el estudio actuarial, lo que impide verificar la consistencia y suficiencia del financiamiento propuesto.
- 48.** En otras palabras, el proyecto de ley desatiende del estudio actuarial que pretende emplear, deviniendo en un estudio no específico. Lo dicho en tanto que pretende el empleo de estudios actuariales orientados al cumplimiento de una norma determinada -disposición transitoria segunda del COESCOP- para la puesta en marcha de otras reformas particulares -creación del sistema especial de jubilación para el personal de la CTE- y además establece requisitos (años de aportación), tablas porcentuales para acceso al derecho a la jubilación y fuentes de financiamiento diferentes en comparación con aquellos fijados por el estudio actuarial. Aquello, no resulta procedente de cara a garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Estas diferencias en los requisitos se agravan si se considera que conforme al estudio actuarial, un sistema especial de jubilación anticipada, bajo los parámetros fijados -por el estudio actuarial y no por el proyecto de ley- traería consigo impactos presupuestarios tales como transferencias por parte de las diferentes entidades analizadas, falta de recaudación de determinados valores, el incremento del déficit actuarial del seguro, entre otros. El estudio actuarial señala que:

De los resultados de la valuación actuarial, se concluye que durante el período 2023 a 2042: se recaudará USD 91.424.123,00 aportes al Fondo de retiro (aporte patronal (12,90 %) y patronal (3,82 %) y las entidades de seguridad ciudadana y orden público deberán transferir USD 416.014.953,42, para cubrir los egresos por las prestaciones por pensiones, montepío y gastos administrativos por USD 507.439.076,42. Los valores que debe transferir cada entidad por esta jubilación anticipada se detallan en la tabla 7.5. [...].

Además de los valores descritos, el Fondo de IVM del IESS dejará de percibir USD 78.383.782,97 por el cese de pago de aportes a este seguro por 10 años menos, al tratarse de una jubilación anticipada, sin límite de edad, y no cumplir los requisitos de edad de

entrega de prestaciones de las jubilaciones de vejez del IESS de 60 años y 30 años de imposiciones, lo cual engrosaría el déficit actuarial de este Seguro. También, el Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS dejará de percibir aportes de 10 años por USD 36.569.649,20.²⁵

49. Así las cosas, esta Corte nota que el estudio actuarial, que el legislador pretende emplear para defender la constitucionalidad del proyecto de ley, obedece a un estudio actuarial que, en primer lugar no es actualizado en tanto pretende aplicarse a una regulación emitida en el año 2025 sobre la base de valuaciones hechas con corte al año 2022; en segundo lugar tampoco es específico por cuanto se elaboró en función de la disposición transitoria segunda del COESCOP y no con relación al proyecto de ley; y, además por cuanto establece parámetros de valuación diferentes a aquellos contenidos en el articulado para acceder al sistema de jubilación especial. De ahí que tampoco pueda considerarse al estudio actuarial como pertinente para el proyecto de ley en cuestión.
50. En consecuencia, para esta Corte en el caso *in examine*, no es suficiente que un proyecto de ley tenga como sustento, de manera referencial, un estudio actuarial cuyo contenido resulta ajeno; de modo que se debe garantizar el empleo de un estudio actuarial pertinente a los objetivos específicos del proyecto de ley y aplicable de manera directa a su contenido, guardando armonía con los parámetros técnicos desarrollados en el mismo; solo de esta manera se puede guardar sinergia, de cara al principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social, entre un proyecto de ley y los estudios técnicos que aseguran su sostenibilidad.
51. Considerando el análisis precedente, esta Corte Constitucional determina que el proyecto de ley inobservó el criterio de sostenibilidad de la seguridad social, en tanto que la creación de la jubilación especial para el personal de la CTE no observó el artículo 369 de la CRE relativo a que “la creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”; financiamiento que no puede verificarse a la luz del estudio actuarial al que se refiere la Asamblea Nacional.
52. Respecto del punto (ii) señalado en el párrafo 33 *supra*, en lo relacionado al artículo 287 de la CRE, el presidente de la República sostiene que el proyecto de ley no contó con el dictamen presupuestario favorable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que el Ejecutivo debió haber previsto el presupuesto necesario en el plazo fijado por la disposición transitoria segunda del COESCOP. Con relación a lo expuesto, esta Corte Constitucional en la sentencia 32-21-IN/21, determinó parámetros orientados a operativizar el

²⁵ Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, p. 117.

cumplimiento del artículo 287 de la norma constitucional. Así, este Organismo manifestó que el Legislador, en un proyecto de ley que incremente el gasto público, debe **primero** deliberar seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas; y, **segundo** realizar una identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento.

53. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que normas como los artículos 286 y 287 de la CRE imponen “la necesidad de que la expedición de las leyes que garanticen los derechos fundamentales tenga en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal, ya que esta es condición necesaria para el efectivo disfrute de tales derechos”.²⁶ De manera particular sobre el artículo 287, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que el establecimiento de fuentes de financiamiento cuando se crean obligaciones con recursos públicos trae consigo la obligación de “contar con un análisis de factibilidad financiera, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta”.²⁷ Esta obligación no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ente rector de las finanzas públicas extienda “un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan”.²⁸ Asimismo, el análisis de factibilidad financiera tampoco puede “ser de cualquier tipo, sino que debe demostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes de su financiamiento”.²⁹
54. En este aspecto, conforme se indicó en párrafos previos, el proyecto de ley deviene en la creación de un nuevo sistema de jubilación especial para el personal del cuerpo de vigilancia de la CTE. Este sistema de jubilación especial prevé que podrá acogerse el personal de la CTE que haya acreditado 25 años de imposiciones y sin límite de edad. De acuerdo con el artículo 371 de la CRE las prestaciones de la seguridad social se financiarán **i)** con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; **ii)** con los aportes de las personas independientes aseguradas; **iii)** con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y, **iv)** con los aportes y contribuciones del Estado. De manera correlacionada, el artículo 237 de la LSS, norma que resulta aplicable considerando que el proyecto de ley pretende incorporar artículos en el capítulo 2 “*Del régimen aplicable a los afiliados con derecho a jubilación*” del título VI, señala que:

Art. 237.- Financiamiento.- El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral.

²⁶ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 96.

²⁷ *Ibíd.*, párr. 100.

²⁸ *Ibíd.*, párr. 103.

²⁹ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 104.

En todos los casos comprendidos en este Capítulo, el IESS cubrirá el sesenta por ciento (60%) de la pensión respectiva y **el Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40%) restante**; pero, en cualquier circunstancia, el IESS otorgará la prestación completa.

Los recursos para el financiamiento del cuarenta (40%) por parte del Estado se deberán incorporar de manera obligatoria anualmente en el Presupuesto General del Estado [énfasis añadido].

55. De ahí que resulta plausible que el establecimiento de una jubilación especial, que se traduce en el acceso a una jubilación social en períodos de tiempo más cortos, implica necesariamente que el Estado deberá financiar el 40% que por ley le corresponde de dicha seguridad social, y de manera anticipada. Por tanto, esta Corte verifica que el proyecto de ley sí conlleva la creación de una obligación que deberá ser asumida, en un porcentaje, por el IESS a través de recursos públicos. Subsecuentemente corresponde verificar si la Asamblea Nacional deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas y si realizó una identificación de las fuentes para su financiamiento, conforme a los parámetros definidos por la jurisprudencia constitucional señalados en el párrafo 52 *supra*.

56. En esta línea, la Corte constata que el legislador en el escrito mediante el cual expuso las razones por la cuales consideraba infundada la objeción presidencial, se limitó a señalar que:

En cuanto al informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas es necesario destacar que es el propio ejecutivo el que pone las cortapisas a la construcción normativa, pues lo dispuesto en el COESCOP, debía ser previsto por el MEF, en el plazo que establecía (sic) la ley para cubrir este derecho, sin embargo se pretende beneficiar de su propio dolo haciendo una alegación respecto del 40 por ciento de la Contribución del Estado, al sistema de seguridad social al fondo de salud, el mismo que hasta la fecha se encuentra impago sin embargo utilizan como medida de defensa de una acción de inconstitucionalidad para negarse el derecho de los agentes civiles de tránsito (sic).³⁰

57. Sumado a ello, se tiene que conforme se detalla en la “LÍNEA DE TIEMPO DEL TRÁMITE DE ELABORACIÓN NORMATIVA EN LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE (sic) DEL DERECHO AL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL”, con fecha 18 de noviembre de 2024, mediante memorando MEF-MSP-2024-1158-M:

³⁰ Informe solicitado por la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional referente al proyecto de ley dentro de las objeciones por inconstitucionalidad presentadas por el presidente de la República, p. 81.

[...] se evidencia que el Proyecto de Ley a ser tratado represente un significativo impacto presupuestario a ser considerado desde el Estado al IESS, también hay que mencionar que el incremento que representa este Proyecto de Ley es un incremento adicional al 40% que actualmente es transferido desde el PGE. Por tal razón, y considerando que el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador” involucraría un impacto en los recursos públicos que se traduce en un incremento en las contribuciones del Estado, la Subsecretaría de Presupuesto desde su ámbito de competencia netamente técnico, y sobre la base del Memorando Nro. MEF-SRF-2024-0685-M de 18 de noviembre de 2024 emitido por la Subsecretaría de Relacionamento Fiscal **no considera factible su aplicación en términos presupuestarios** [énfasis añadido].

58. Por su parte, en lo relativo a la identificación reflexiva de las fuentes de financiamiento, se tiene que pese a la existencia de un pronunciamiento negativo del ente rector de las finanzas públicas sobre la factibilidad presupuestaria del proyecto de ley, la Asamblea Nacional optó por incrementar el porcentaje de aportación de los trabajadores pasando de una tasa vigente de 11.06% a un 18.97% como consta del artículo 2 del proyecto de ley. Ni del Informe para primer debate ni del Informe para segundo debate se tiene información que denote un análisis reflexivo sobre las fuentes de financiamiento necesarias para cubrir un nuevo sistema de jubilación especial; *contrario sensu*, la Asamblea Nacional se limitó a señalar que:

[...] sobre el financiamiento de las nuevas prestaciones, consta el pronunciamiento de personal de CTE, donde sostiene (sic) que para la atender las recomendaciones del actuarial (sic) su base de aportación como afiliados sera (sic) incrementada a un 18,5%, cuando la base de aportación del trabajador en general es menor a la misma.³¹

59. Lo dicho, denota la falta de una identificación por parte del legislador ecuatoriano de fuentes de financiamiento, conforme a la jurisprudencia de la Corte, por cuanto i) no se tiene información que haga plausible considerar que el incremento de aporte personal del personal de la CTE contenido en el artículo 2 del proyecto de ley al 18,97% resulte suficiente como para cubrir el 40% al que por ley está obligado a aportar el Estado; y, ii) el incremento de aporte personal del personal de la CTE ni siquiera coincide con las cifras defendidas por la Asamblea en su escrito (18,5%). Esta falta de reflexión ahonda si se considera que el pronunciamiento del Ministerio de Economía y Finanzas resultó negativo conforme a la información provista por la misma Asamblea Nacional.
60. Por ello, esta Corte observa que durante el proceso de debate y aprobación de la norma impugnada, la Asamblea Nacional no contó con informes técnicos complementarios y actualizados que le permitieran medir con precisión el impacto que las reformas legislativas propuestas tendrían tanto en la viabilidad del sistema de seguridad social

³¹ *Ibíd.* p. 78.

como en las finanzas públicas estatales. Esta ausencia de elementos técnicos de análisis menoscaba la posibilidad de deliberar de manera informada y responsable sobre la sostenibilidad de las obligaciones que se pretendían crear.

61. En consideración del análisis precedente, esta Corte Constitucional concluye que el proyecto de ley también inobservó el artículo 287 de la CRE por cuanto en el trámite de formación de la ley no garantizó la existencia de un análisis de factibilidad financiera que asegure que “[t]oda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente”.
62. En suma, al verificarse que los artículos 1 y 2 del proyecto de ley inobservan los artículos 287 y 369 de la Constitución, se tiene que concluir lo mismo respecto de la Disposición General Primera, por cuanto la misma solo puede surtir efectos en tanto entren en vigencia los artículos 1 y 2.
63. A decir, la referida disposición señala “PRIMERA.- Este régimen especial de jubilación podrá aplicarse a otros agentes civiles de tránsito del Ecuador en relación con la igualdad de funciones, siempre y cuando cumplan con los requisitos de la Ley y su Reglamento”; de ahí que resultaría ilógico sostener la constitucionalidad de la disposición general primera, considerando que los artículos 1 y 2 del proyecto de ley i) no deliberaron seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas; y tampoco realizaron una identificación de las fuentes para su financiamiento conforme a la jurisprudencia constitucional; y, ii) no contaron para su aprobación con estudios actuariales actualizados y específicos. Del expediente constitucional, no existe documentación que haga plausible sostener que para el resto de agentes civiles de tránsito del Ecuador se cuente con estudios actuariales actualizados y específicos y mucho menos con un estudio de factibilidad financiera suficiente. Por ello, a criterio de esta Corte, la extensión del sistema especial de jubilación social, diseñado en el proyecto de ley para el cuerpo de vigilancia de la CTE, a otros cuerpos de agentes civiles de tránsito del Ecuador, por su especificidad también debe contar con estudios actuariales actualizados y específicos, así como con la identificación de fuentes de financiamiento. De lo contrario, el proyecto de ley estaría valiéndose para los *otros agentes civiles de tránsito de Ecuador* de un estudio actuarial que no resulta suficiente ni actualizado siquiera para el cuerpo de vigilancia de la CTE; y, además estaría pasando por alto la existencia de un análisis de factibilidad financiera propio de cada cuerpo de agentes y de cada regulación particular.
64. En definitiva, si para el cuerpo de vigilancia de la CTE el contenido del proyecto de ley resulta inconstitucional, lo propio resulta para lo que la disposición general primera considera como *otros agentes civiles de tránsito de Ecuador*.

65. En función de lo analizado, esta Corte Constitucional debe declarar la procedencia de la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 2 de “Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador”, al contravenir los artículos 287 y 369 de la Constitución de la República. En función de las consideraciones contenidas en el presente dictamen esta declaratoria de inconstitucionalidad alcanza a la Disposición General Primera del proyecto de ley.
3. **Enviar** el proyecto de ley a la Asamblea Nacional para que observando lo establecido en este dictamen adecúe el proyecto de ley y continúe con el trámite correspondiente.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.21 22:17:24 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de julio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

DICTAMEN 3-25-OP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. El presidente de la República sostiene que los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social para la jubilación especial para el Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador (“**Proyecto de Ley**”) son contrarios a los artículos 287 y 369 de la Constitución. Entre otras razones, debido a que no se habría contado con estudios actuariales que sustenten la viabilidad y sostenibilidad financiera. Tampoco habría un dictamen favorable previo y vinculante del Ministerio de Economía y Finanzas (párr. 30). Por su parte, la Asamblea Nacional aseguró que sí se realizaron los estudios actuariales, mismos que estarían en el expediente de formación del Proyecto de Ley. Además, que existiría un pronunciamiento de la Comisión de Tránsito del Ecuador (“**CTE**”) sobre el incremento de la base de aportación de los afiliados de la CTE a un 18,5 %.
3. El voto de mayoría concluye que los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley inobservan los artículos 287 y 369 de la Constitución:¹ el Proyecto de Ley crea una nueva prestación, que consiste en una jubilación especial (párrs. 38 y 41), por lo que, era preciso que cuente con estudios actuariales específicos y actuales (párr. 42), conforme lo sentado por la jurisprudencia de esta Corte.² Y, si bien consta el “Estudio Actuarial para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público” (“**COESCOP**”), este, en opinión del voto de mayoría, no es actual porque el Proyecto de Ley fue aprobado el 18 de febrero de 2025 y el estudio, elaborado a junio de 2023, alcanzaba a 31 de diciembre de 2022. Menos aún es específico –se sostiene–, debido a que se “relaciona con el cumplimiento de otra norma jurídica –la disposición transitoria segunda del COESCOP– mas no con el contenido particular del proyecto de ley” en cuestión (párrs. 44, 47 y 48). Por lo que el Proyecto de Ley tiene como sustento un estudio actuarial no pertinente (párrs. 49 y 50), lo que es contrario a la sostenibilidad de la seguridad

¹ Estos establecen, respectivamente, que toda “norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente” y que, en relación con el derecho al seguro universal obligatorio, “[l]a creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”.

² Al respecto, cita las sentencias de esta Corte 57-23-IN/24, de 12 de septiembre de 2024, párr. 36; y, 83-16-IN/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 167.

social (párr. 51). Asimismo, se determina que no se identifican las fuentes de financiamiento y existió

un pronunciamiento negativo del ente rector de las finanzas públicas sobre la factibilidad presupuestaria del proyecto de ley, [y pese a ello] la Asamblea Nacional optó por incrementar el porcentaje de aportación de los trabajadores pasando de una tasa vigente de 11.06 % a un 18.91 % como consta en el artículo 2 del proyecto de ley (párr. 58).

4. En la sentencia 23-18-IN/19, esta Corte determinó que se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios del Sistema de Seguridad Social, siempre que “estén soportados por estudios técnicos actualizados”.³ En esa línea, la sentencia 32-21-IN/21 –que analizó la reforma legal que creaba el régimen especial de jubilación para docentes– estableció que hay un “deber de contar con estudios actuariales actualizados y específicos” porque estos permiten identificar el impacto de una nueva prestación en la sostenibilidad del sistema; y, cuando se afecta el principio constitucional de sostenibilidad previsional, “se amenaza también el derecho a la seguridad social de las personas beneficiarias de la prestación de jubilación, pues un desfinanciamiento del fondo de pensiones pone en riesgo la continuidad de dicha prestación”.
5. Coincido en que las normas del Proyecto de Ley objetadas crean una nueva prestación. Sin embargo, disiento con que el estudio actuarial, que se anexó como sustento del referido proyecto, sea insuficiente para identificar el impacto de aquella prestación en el sistema, por no ser actual ni específico. Primero, porque el Proyecto de Ley fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional el 18 de febrero de 2025, pero fue presentado el 7 de abril de 2022. Los estudios actuariales valoran la sostenibilidad previsional a mediano y largo plazo. El estudio actuarial en el caso examinado fue elaborado en junio de 2023, con corte a 31 de diciembre de 2022, es decir, el estudio actuarial se realizó dentro del lapso que duró el trámite de aprobación de la ley –aproximadamente tres años–. Este tipo de estudios que requieren alta técnica, suelen ser costosos y la duración de su elaboración puede ser extensa, en virtud de su complejidad y nivel de especialización para estudiar la interacción de variables. De ahí que no considero que el estudio actuarial que sustenta el mentado Proyecto de Ley se encuentre fuera de los parámetros bajo los cuales se puede entender razonablemente actualizado.
6. Segundo, como bien señala el voto de mayoría, los objetados artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley crean una prestación y regulan los sujetos de jubilación especial, los años de imposición, límite de edad y porcentaje de aporte personal de la remuneración mensual para el cálculo. Y, según la tabla elaborada en el mismo voto de mayoría, el referido artículo 1 relaciona los años de aportación, en un rango de 25 a 35 años, con

³ CCE, sentencia 23-18-IN/19, párr. 40.

un porcentaje de remuneración que, progresivamente, oscila entre el 80 % y 100 %. El estudio actuarial presenta un rango similar, que contempla 20 a 30 años de servicio, en relación con porcentaje de remuneración de entre el 70 % y 100 %. Es notoria, entonces, la relación entre el contenido de la norma objetada y el objeto del estudio actuarial. Por ello, no concuerdo en que hay una falta de especificidad.

7. Por otra parte, el voto de mayoría establece que no se identifican fuentes de financiamiento y que el Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”) señaló que “no considera factible su aplicación en términos presupuestarios”, es decir, existía “un pronunciamiento negativo del ente rector de las finanzas públicas” (párrs. 57 y 58). Mientras que la Asamblea Nacional manifestó que “sobre el financiamiento de las nuevas prestaciones [...] para atender las recomendaciones del actuarial [la] base de aportación como afiliados [sería] incrementada a un 18,5 %”, además, que “lo dispuesto por el COESCOP, debía ser previsto por el MEF, en el plazo que establecía la ley para cubrir este derecho”.
8. Es importante precisar que la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad previsional, si bien son principios que están relacionados, no son equivalentes. La *sostenibilidad fiscal* refiere a la capacidad del Estado para financiar el gasto público total –lo que incluye la seguridad social– sin comprometer su estabilidad. En tanto que la *sostenibilidad previsional* concierne a la capacidad del sistema de previsional para cumplir con sus obligaciones actuales y futuras, sin poner en riesgo su equilibrio. En ese sentido, la sostenibilidad fiscal está relacionada –parcialmente– con la creación de la nueva prestación en análisis, pero no es determinante respecto de la totalidad de esta, puesto que –según informa la Asamblea Nacional– la sostenibilidad previsional estaría sustentada por otras fuentes, como el incremento de los aportes individuales de los afiliados del 11,06 % al 18,97 %.
9. Finalmente, sobre el pronunciamiento negativo del MEF, efectivamente, dicha entidad está en capacidad de certificar si en el presupuesto en curso hay disponibilidad de recursos para lo que se le consulta, pero, en este caso, al tratarse de un proyecto de ley, era obvio que los recursos para financiarlos no estuvieran ya considerados en el presupuesto. Por lo que el MEF estaba imposibilitado de certificar sobre un presupuesto futuro que eventualmente podía demandar una ley en proyecto. Una cuestión diferente es que el presidente de la República, legítimamente, decida que no es pertinente o deseable destinar recursos económicos para financiar cierta medida, en el marco de la orientación de la política fiscal. De ser ese el caso, no tendría que haber realizado un veto por razones de inconstitucionalidad sino por razones de inconveniencia, lo cual es una facultad del presidente de la República, prevista en el artículo 138 de la Constitución.

10. Por las razones esgrimidas, considero que no se debió aceptar la objeción presidencial a los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado
digitalmente por
ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en el dictamen de la causa 3-25-OP fue presentado en Secretaría General el 17 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 21:48; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

325OP-80f94

**Caso Nro. 3-25-OP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes veintiuno y el día martes veintidós de julio de dos mil veinticinco respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 34-19-IS/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 03 de julio de 2025

CASO 34-19-IS

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

SENTENCIA 34-19-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada por la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, luego de determinar que no se cumplieron las condiciones requeridas para dar inicio de oficio a esta acción.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso de origen

1. El 19 de junio de 2012, Marcos Orlando Villacrés Ascencio (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior, de la Policía Nacional y de la Procuraduría General del Estado en la que solicitó que se declare la vulneración a sus derechos como consecuencia de la emisión de las resoluciones mediante las cuales se resolvió su baja de la Institución Policial.¹ El proceso fue identificado con el número 09453-2012-0077.²
2. El Juzgado Tercero de Tránsito de Guayas, mediante sentencia de 18 de julio de 2012, negó la acción presentada. En contra de esta decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación. El 20 de agosto de 2012, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas³ emitió una sentencia (“**sentencia de apelación**”) en la que revocó el fallo recurrido, concedió la acción de protección, declaró la ineficacia jurídica de las resoluciones impugnadas,⁴

¹ A la fecha de su baja, ostentaba el rango de subteniente. Fue dado de baja por haber sido declarado culpable del delito de extorsión, tipificado y sancionado en el art. 299 del Código Penal de la Policía Nacional, aplicable al caso, mediante sentencia de 15 de octubre de 2008 emitida por la Segunda Corte Distrital de Justicia Policial.

² Posteriormente, el proceso fue identificado con el número 09285-2013-14765.

³ El proceso se identificó con el número 09111-2012-0440 en esta instancia.

⁴ Para el efecto, verificó que “a favor del recurrente se ha expedido el 15 de diciembre de 2010, auto Resolutorio por el que los Jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia (Causa 0695-2010), declaran la **NULIDAD** a partir de la foja 48 y que posteriormente el Juez Vigésimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas, en proveimiento de martes 22 de marzo de 2011, dispone el archivo del expediente de conformidad a las razones jurídicas que en él se expresan, razones que **HAN LIBERADO DE RESPONSABILIDAD PENAL** al recurrente, lo que inclusive ha sido **RECONOCIDO**

ordenó que se deje sin efecto la baja del accionante y, consecuentemente, dispuso el reintegro del accionante a la Institución Policial en la misma función y determinación geográfica que ostentaba antes de su separación.

3. La acción extraordinaria de protección presentada por la Policía Nacional el 06 de septiembre de 2012 en contra de la sentencia de apelación⁵ fue inadmitida por la Sala de Admisión de este Organismo mediante auto de 03 de octubre de 2012.

1.2. La ejecución de la sentencia

4. Mediante providencia de 29 de septiembre de 2012, el Juzgado Tercero de Tránsito de Guayas ordenó el cumplimiento de la sentencia de apelación, en respuesta a varias peticiones de ejecución realizadas por el accionante.
5. En escrito presentado el 11 de octubre de 2018, el accionante manifestó que la sentencia de apelación no había sido cumplida y solicitó: (i) que se oficie a las instituciones pertinentes para que den cumplimiento a la sentencia de apelación; (ii) que se remita el proceso a la Fiscalía General del Estado por el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente; y (iii) que se oficie a la Presidencia de la República para que decrete los ascensos que le corresponderían. A esta petición, el accionante anexó copias simples de la resolución 2012-1126-CS-PN, emitida por el Consejo Superior de la Policía Nacional,⁶ y del memorando MDI-VSI-SPN-2987, de 11 de septiembre de 2013.⁷ En cuatro escritos posteriores, el accionante insistió en su solicitud.
6. El 08 de enero de 2019, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial ejecutora**”) dispuso a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior que certifiquen si se dio cumplimiento a lo resuelto en la sentencia de apelación. Tras varios escritos de insistencia presentados por el accionante, en auto de 26 de febrero de 2019, la Unidad Judicial dispuso nuevamente, bajo prevenciones de ley, que la Policía Nacional y el Ministerio del Interior

EXPRESAMENTE por el Ministerio del Interior en el numeral 3 del Oficio impugnado signado con el No. MDI-CGJ/mch 07480” [énfasis en el original].

⁵ Identificada con el número 1485-12-EP.

⁶ Resolvió “[a]catar y ejecutar la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y dejar sin efecto la Resolución No. 2009-1111-CS-PN, de 13 de noviembre de 2009 [...]; y, solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional se digne alcanzar del señor Ministro del Interior se emita el correspondiente Acuerdo Ministerial mediante el cual se deje sin efecto la baja del precitado miembro policial y se le reincorpore a las filas policiales”.

⁷ La subsecretaría de Policía remitió al director jurídico del Ministerio del Interior el proyecto de acuerdo ministerial con la reincorporación del accionante.

certifiquen el cumplimiento de la sentencia de apelación. El accionante presentó varios escritos insistiendo en su solicitud de que se oficie a las entidades obligadas.

7. El 25 de marzo de 2019, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que, por secretaría, se siente razón de si se presentaron las certificaciones solicitadas, razón que se emitió el 01 de abril de 2019, en la que se indicó que no se cumplió con lo requerido. El 02 de abril de 2019, la Unidad Judicial dispuso a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior que cumplan la sentencia de apelación.
8. El 05 de abril de 2019, la Policía Nacional remitió un informe en el que manifestó que: (i) emitió los actos administrativos necesarios para dejar sin efecto la baja del accionante; (ii) remitió los documentos necesarios al Ministerio del Interior para que se ejecute su reincorporación sin que exista una respuesta; y, (iii) la reincorporación sería inejecutable en tanto el accionante tendría una sentencia condenatoria dentro del caso 17721-2013-1631. El accionante presentó varios escritos solicitando que, ante el incumplimiento de la sentencia de apelación, se disponga el inicio de un incidente de daños y perjuicios y se destituya a las autoridades de las entidades obligadas.
9. El 22 de abril de 2019, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que el accionante se pronuncie respecto del oficio mencionado en el párrafo anterior en el término de tres días, lo que fue cumplido mediante escrito de 23 de abril del mismo año.⁸ El 16 de mayo de 2019, la Policía Nacional reiteró que ejecutó todos los trámites administrativos para cumplir la sentencia de apelación.
10. El 27 de mayo de 2019, la titular de la Unidad Judicial ejecutora emitió un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación y dispuso la remisión del expediente a este Organismo para que se pronuncie sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de apelación y la petición de destitución realizada por el accionante. Así mismo, previamente a la remisión del expediente a la Corte Constitucional solicitó que se siente razón sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación.⁹ El proceso se remitió a esta Corte el 3 de junio de 2019.
11. Mediante providencia de 1 de julio de 2021, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que se oficie a la Policía Nacional y al entonces Ministerio de Gobierno a fin de que

⁸ El accionante manifestó que la Policía Nacional había malentendido la sentencia del caso 17721-2013-1631 pues en ella se afirmó que no se le condenaba por cuanto la figura de encubridor ya no constaba dentro del COIP, por lo que se ratificó su estado de inocencia. Por lo tanto, insistió en que no se cumplió la sentencia de apelación y solicitó que se ordene su cumplimiento, que se inicie un procedimiento de daños y perjuicios en su favor, que se oficie a la Fiscalía respecto del mentado incumplimiento y que se inicie el procedimiento de destitución de las autoridades de las entidades obligadas.

⁹ De la revisión del sistema EXPEL, el 31 de mayo de 2019, se sentó razón de que “hasta el presente momento dentro del expediente no hay constancia procesal del cumplimiento de lo ordenado en Auto de fecha 2 de abril de 2019”.

informen sobre el cumplimiento de la sentencia de apelación y delegó el seguimiento del cumplimiento a la Defensoría del Pueblo, sin que se obtenga respuesta alguna.

12. Mediante auto de 2 de agosto de 2024, la Unidad Judicial ejecutora agregó al expediente el oficio remitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, mediante el cual ponía en conocimiento la decisión emitida dentro de la causa 09802-2022-00323, el 8 de marzo de 2024.¹⁰ Esta decisión estableció “la improcedencia del proceso de ejecución de determinación de monto de reparación económica y en consecuencia rechazan liminarmente esta demanda”.¹¹

2. Competencia

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

3. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

14. La sentencia de apelación dispuso lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, REVOCA la sentencia venida en grado y ADMITE la demanda de Acción de Protección propuesta, declarando la ineficacia jurídica de las Resoluciones descritas en el Acápite IX del libelo inicial, consistentes en oficio No. MDI-CGJ/mch 07480 y No. 2009-1111-CS-PN emitida esta última por el Consejo Superior de la Policía Nacional. [...] La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación...”; y, como consecuencia de lo anotado, se ordena que los organismos accionados en el marco de su competencia efectúen las acciones pertinentes para dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial No. 630 de 18 de diciembre de 2009 por el cual se dispuso la BAJA del recurrente. Se ordena de igual manera que el señor Marcos Orlando Villacrés Ascencio, sea reintegrado a la Institución

¹⁰ Esta causa se originó a partir de la demanda de Marcos Orlando Villacrés Ascencio en contra de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, en la que solicitó el pago de remuneraciones y demás derechos dejados de percibir, que a su criterio le correspondían en virtud de la sentencia constitucional. En esta demanda, se argumentó que (i) el 30 de septiembre del 2019, mediante Acuerdo Ministerial 0156, expedido por el entonces Ministerio de Gobierno se resolvió dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial 630, que dispuso su baja de las filas policiales, y se ordenó su reintegro en cumplimiento de la sentencia de apelación; (ii) mediante memorando 2020-274-DGP-SP de 11 de marzo de 2020, se dispuso su reintegro; y, (iii) el 13 de marzo de 2020 “a las 08h30 fui reincorporado”.

¹¹ Además, condenó en costas a Marcos Orlando Villacrés Ascencio porque “obró con deslealtad, al tratar procesalmente que se le disponga de un pago, que nunca le fue ordenado a su favor, ya que solo se dispuso el reintegro a su trabajo”.

Policial en la misma función y determinación geográfica que tenía antes de ser separado y pueda realizar los correspondientes cursos de ascenso [énfasis en el original].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la Unidad Judicial ejecutora

15. La titular de la Unidad Judicial ejecutora, en su informe, manifestó lo siguiente:

15.1. Respecto a la solicitud de destitución de la –entonces– titular del Ministerio del Interior y del comandante general de la Policía Nacional, consideró que se debía remitir a esta Corte el expediente ya que la destitución de una autoridad es competencia de esta Magistratura.

15.2. Luego de resumir los antecedentes del caso, manifestó que emitió las providencias de 08 de enero, 26 de febrero y 02 de abril de 2019, mediante las que solicitó a las entidades accionadas que certifiquen el cumplimiento de la sentencia de apelación. Ante ello, informó que la última providencia fue respondida por la Policía Nacional el 05 de abril de 2019, mediante el oficio 2019-373-DNAJ-PN, de 30 de marzo de 2019,¹² el cual fue puesto en consideración del accionante luego de cuyo pronunciamiento elaboró su informe y dispuso la remisión del expediente a este Organismo para que resuelva sobre el incumplimiento de la sentencia de apelación y la petición de destitución de los correspondientes funcionarios de las entidades accionadas.

15.3. Finalmente, manifestó que:

[...] el procedimiento a seguir por un juez constitucional cuando evidencia el incumplimiento de sentencia constitucional, es ante la Corte Constitucional, en tal virtud, al no ser competencia del juez de instancia la declaratoria de incumplimiento y de los mecanismos de cumplimiento de sentencias constitucionales determinados en el artículo 86.4 de la Constitución vigente, el mismo que se reitera en el artículo 22.4 de la [LOGJCC], así como el determinado en el artículo 22.1 *Ibíd.*, debe remitir y poner en conocimiento de la Corte Constitucional [...].

4.2. De la Policía Nacional

16. Mediante escrito presentado el 7 de febrero de 2023, la Policía Nacional manifestó lo siguiente:

¹² Ver párr. 9 *supra*.

16.1. El 30 de septiembre de 2019, se emitió la Orden General 187 del Comando General de la Policía Nacional, mediante la cual se publicó el Acuerdo Ministerial 0516, emitido por el –entonces– Ministerio de Gobierno, mediante el cual se dejó sin efecto el Acuerdo Ministerial que dispuso la baja de Marcos Orlando Villacrés Ascencio, así como, dispuso su reintegro a las filas policiales, en cumplimiento de la sentencia de apelación.

16.2. Verificó “el Sistema Informático Integral de la Policía Nacional, del que se puede apreciar que el señor Subteniente de Policía Marcos Orlando Villacrés Ascencio, ha sido designado a prestar servicios en la Unidad: NDESC-Z5-SZ-GUAYAS-D-PLAYAS”.

4.3. De Marcos Orlando Villacrés Ascencio

17. Mediante documento ingresado el 21 de marzo de 2023, manifestó que la sentencia de apelación no se habría cumplido por cuanto no sólo habría dispuesto su reintegro sino también medidas de reparación en virtud de las cuales, actualmente, debería tener un rango superior, así como habérsele cancelado aportaciones a la seguridad social, remuneraciones y demás derechos que dejó de percibir. Solicita que se dicten las siguientes medidas de reparación:

1.- Se me reconozca en sentencia el tiempo de servicio y el grado actual que debo ostentar que es de Teniente Coronel de Policía, grado que ostentan en la actualidad mis compañeros y el cual me ha sido negado por la omisión e incumplimiento de sentencia en 11 años, esto por parte del Ministerio del Interior y la Institución Policial.

2.- Disponga al Tribunal Contencioso Administrativo, designe un perito para que realice la liquidación correspondiente y me iguale en todas las aportaciones dejadas de percibir en el ISSPOL Y CESANTIA en la Policía Nacional, esto por todo el tiempo que estuve fuera de la Institución Policial de forma ilegal e inconstitucional, esto como REPARACION NTEGRAL [sic].

3.- Ordene en sentencia que la Institución Policial, esto es el Consejo de Generales de la Policía Nacional me indemnicen económicamente por el daño psicológico ocasionado en los 11 años que violaron mis derechos e incumplieron la sentencia constitucional, dicho calculo [sic] económico lo deberá efectuar un perito acreditado por el consejo de la Judicatura.

4.- Ordene en sentencia las disculpas públicas correspondientes por parte del Ministerio de Gobierno y la Institución Policial (Comandante General de Policía y el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional), esto por el daño psicológico ocasionado al suscrito y a su familia, comprometiéndose a que no se volverá a repetir la persecución y violación de derechos del suscrito por parte de la Institución Policial y sus miembros.

18. Mediante escritos de 30 de mayo y 25 de octubre de 2024, insistió en que no se cumplió la sentencia de apelación por cuanto no le han cancelado la reparación integral que, a su criterio, le corresponde.

4.4. Del Ministerio del Interior

19. El 10 de marzo de 2023, el Ministerio del Interior informó que la Policía Nacional le remitió “la Orden General 187 del Comando General de la Policía Nacional de 30 de septiembre de 2019, suscrita por la entonces Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador, Subrogante; y, Acuerdo Ministerial 0156, emitido por la señora María Paula Romo Rodríguez, ex Ministra de Gobierno”. También afirmó que de la información remitida por la Policía Nacional “se desprende que, una vez verificado el Sistema Informático Integral de la Policía Nacional, se puede apreciar que el Subteniente de Policía Marcos Orlando Villacrés Ascencio, ha sido designado a prestar servicio en la Unidad: NDESC-Z5-SZ-GUAYAS-D-PLAYAS”.

4.5. Del Ministerio de Gobierno

20. Mediante escrito ingresado el 31 de enero de 2023, el Ministerio de Gobierno manifestó que, en virtud de la escisión de los entonces Ministerio de Gobierno y Viceministerio del Interior y, la creación del Ministerio del Interior, “comunicó a la Dirección de Patrocinio Judicial del Ministerio del Interior así con [sic] copia a la Comandancia General de la Policía Nacional la disposición emanada por su Autoridad a fin de que disponga su cumplimiento inmediato”.

5. Cuestión previa

21. Marcos Orlando Villacrés Ascencio pidió a la Unidad Judicial ejecutora en varias ocasiones que se disponga el cumplimiento de la sentencia de apelación y que, en caso contrario, se inicie el proceso de destitución de las autoridades del –entonces– Ministerio de Gobierno y de la Policía Nacional (párr. 11 *supra*). El artículo 22, numerales 2 y 4, de la LOGJCC prevé aquella medida como sanción ante el incumplimiento de sentencias constitucionales. Las sentencias 071-15-SEP-CC y 011-16-SIS-CC determinaron que la imposición de tal sanción es competencia exclusiva de la Corte Constitucional.¹³ Lo que implica que este Organismo debe constatar el alegado incumplimiento, para lo cual, primero debe verificar si la acción de incumplimiento presentada satisface los requisitos legales.

¹³CCE, sentencias 071-15-SEP-CC, caso 1687-10-EP, 18 de marzo de 2015, p. 18 y 011-16-SIS-CC, caso 0024-10-IS, 22 de marzo de 2016, p. 25.

22. El artículo 163 de la LOGJCC establece que las juezas y los jueces están obligados a ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado. Solo de manera subsidiaria, pueden presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. En ese sentido, el artículo 21 *ibid* prescribe que las autoridades judiciales deberán “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio”.
23. Los artículos 164 de la LOGJCC, 96 y 97 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) establecen que la acción de incumplimiento puede ser iniciada “de oficio o a petición de parte”. Esta Corte ha determinado que excepcionalmente la acción de incumplimiento “puede no iniciar a petición de parte, sino del órgano encargado de su ejecución”. Aquello se justificaría únicamente ante impedimentos en la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, los cuales deben ser expresamente alegados.¹⁴
24. Este Organismo determinó que, para iniciar de oficio una acción de incumplimiento, la autoridad judicial debe presentar un informe debidamente motivado, en el que exponga las razones por las que la ejecución oportuna de la sentencia constitucional ha sido imposible.¹⁵ Cuando se activa de oficio una acción de incumplimiento, antes de pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, esta Corte debe verificar: (i) que la autoridad judicial haya remitido un informe en el que argumente las razones por las que la ejecución de la sentencia ha sido imposible, pese a haber empleado sus atribuciones previstas en la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial; y (ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.¹⁶
25. Respecto al informe motivado, criterio (i) del párrafo anterior, se verifica que la titular de la Unidad Judicial ejecutora únicamente realizó un recuento de las actuaciones procesales posteriores a la emisión de la sentencia de apelación, que consistieron en solicitar información y reiterar a las entidades obligadas que cumplan la sentencia (párr. 15.2 *supra*), así como afirmar que se debía remitir el proceso a esta Corte para que se pronuncie sobre el presunto incumplimiento de la sentencia de apelación y sobre la petición de destitución (párr. 15.3 *supra*). En tal virtud, este Organismo verifica que la titular de la Unidad Judicial ejecutora se limita a **describir** las acciones emprendidas en ejercicio de sus facultades de seguimiento. Sin embargo, no **justifica** la

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

¹⁵ CCE, sentencias 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párrs. 19 y 21; 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 40; y, 1-19-IS/21, 6 de octubre de 2021, párr. 35.

¹⁶ CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

imposibilidad de ejecutar la sentencia, pese a haber ejercido sus atribuciones previstas en la LOGJCC y el COFJ.¹⁷

26. Esta Magistratura ha especificado que es contrario a la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento que jueces y juezas ejecutores inobserven sus deberes consagrados en el artículo 21 de la LOGJCC y se limiten a remitir una providencia a la Corte Constitucional sin justificar la imposibilidad de cumplimiento.¹⁸ En este caso, el informe de la Unidad Judicial ejecutora no sustenta la imposibilidad de ejecutar la sentencia. En consecuencia, no cumple el criterio (i) para promover de oficio esta acción de incumplimiento, por lo que resulta inoficioso referirse al criterio (ii)¹⁹ y corresponde desestimarla.²⁰

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **34-19-IS**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.24 11:04:00
-05'00'

¹⁷ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 43-46. Sobre las facultades que tienen los jueces para ejecutar las sentencias, véase CCE, sentencia 234-22-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 20.

¹⁸ CCE, sentencia 132-22-IS/24, 7 de marzo de 2024, párrs. 22 y 23.

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

²⁰ En sentido similar, CCE, sentencia 75-21-IS/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 30.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, tres votos salvados Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de julio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Juezas: Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes
y Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 34-19-IS/25**VOTO SALVADO**

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y
Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado a la decisión adoptada en sentencia 34-19-IS/25, aprobada en sesión ordinaria de 3 de julio de 2025 (“**voto de mayoría**”).
2. En esta decisión, la Corte Constitucional desestimó la acción de incumplimiento remitida de oficio por la jueza de la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial ejecutora**”). Dicha acción se presentó en el marco de la ejecución para el cumplimiento de la sentencia emitida el 20 de agosto de 2012 por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**sentencia**”), dentro del proceso 09111-2012-0440, con la cual aceptó la acción de protección presentada por Marcos Orlando Villacrés Ascencio (“**accionante**”) en contra del Ministerio del Interior, de la Policía Nacional y de la Procuraduría General del Estado. En lo principal, la sentencia dispuso que:

[...] los organismos accionados en el marco de su competencia efectúen las acciones pertinentes para dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial No. 630 de 18 de diciembre de 2009 por el cual se dispuso la BAJA del [...] accionante]. Se ordena de igual manera que el señor Marcos Orlando Villacrés Ascencio, *[i] sea reintegrado* a la Institución Policial en la misma función y determinación geográfica que tenía antes de ser separado y *[ii] pueda realizar los correspondientes cursos de ascenso* (énfasis añadido).

3. Frente a ello, el voto de mayoría consideró que la Unidad Judicial ejecutora no cumplió con los requisitos desarrollados en la jurisprudencia de este Organismo para la presentación de oficio de la acción de incumplimiento; por lo que, desestimó la acción sin entrar a resolver su fondo. Las juezas constitucionales que suscribimos el presente voto nos apartamos de dicha decisión con base en las siguientes consideraciones.

1. Análisis de requisitos

4. El artículo 163 de la LOGJCC dispone que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales que hayan dictado; y, de forma subsidiaria, frente a la inejecución o defectuosa ejecución, se presentará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

5. En ese sentido, este Organismo ha reiterado que el ordenamiento jurídico concede a las autoridades judiciales amplias facultades para hacer cumplir sus sentencias. Así, en atención a las particularidades del caso, las y los jueces pueden aplicar las medidas correctivas y coercitivas en el evento de que exista una renuencia injustificada en el cumplimiento de la sentencia constitucional o de un acuerdo reparatorio. Ahora bien, cuando los órganos encargados del cumplimiento de las sentencias han justificado “la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional”,¹ este Organismo ha reconocido que la acción de incumplimiento puede ser activada de oficio por los y las juezas ejecutoras siempre y cuando se verifique:

i) que la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia ha sido imposible y; ii) que la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.²

6. En nuestra opinión, ambos criterios se cumplen en el presente caso.

7. En primer lugar, respecto al informe en el cual la autoridad judicial debe explicar las razones por las cuales la ejecución de la sentencia no ha sido posible, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que se incumple este requisito si las autoridades judiciales se limitan a “resumi[r] actuaciones procesales y no argument[ar] las razones por las cuales el cumplimiento de la sentencia [...] no se pudo efectuar”.³ El voto de mayoría consideró que justamente se incumplía con este criterio.

8. Sin embargo, quienes suscribimos el presente voto observamos que el informe remitido por la Unidad Judicial ejecutora da cuenta y se enmarca en el siguiente contexto: i) consecuencia de su falta de reincorporación a la Policía Nacional, existía una solicitud del accionante para que se destituya a las máximas autoridades de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior; ii) la Policía Nacional informó a la Unidad Judicial ejecutora que la reincorporación que se exigía llevar a cabo, en virtud de la sentencia que se trataba de ejecutar, resultaba, en realidad, inejecutable, pues el accionante había sido, a su vez, sujeto a una condena por la sentencia emitida el 16 de diciembre de 2014 dentro del proceso penal 17721-2013-1631;⁴ y, iii) el accionante

¹ CCE, sentencia 47-17-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 22.

² CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

³ CCE, sentencia 81-20-IS/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 18.1.

⁴ El “citado servidor policial mantiene sentencia condenatoria con fecha 16 de diciembre de 2014, dentro de la causa penal No. 17721-2013-1631, por el delito de asesinato Caso Fybeca, dos años de prisión por ser responsable en el grado de encubridor en el delito de asesinato (en la modalidad de ejecución extrajudicial), en el contexto de graves violaciones a los derechos humanos, tipificado en el artículo 450 numerales: 1, 4,

desvirtuaba esta última afirmación porque, en su criterio, se habría “malentendido la sentencia del caso 17721-2013-1631” pues no se le habría condenado sino, por el contrario, se habría ratificado su estado de inocencia.

9. Bajo estas premisas, la Unidad Judicial ejecutora dispuso que “se remitirá el expediente a la Corte Constitucional del Ecuador para que en ejercicio de sus facultades analice el incumplimiento de sentencia alegado y la petición de destitución planteada”. Esto, por cuanto la Unidad Judicial sustentó, entre otras cosas, que solo este Organismo podría declarar la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia o, alternativamente, ejercer la facultad de destitución de autoridades —en el supuesto de verificar que no existiría dicha imposibilidad—.
10. En segundo lugar, respecto al transcurso de un plazo razonable, consideramos que el requisito pretende verificar si, en función de las medidas concretas dispuestas en sentencia, ha transcurrido un plazo razonable para que una autoridad judicial, a través de los diferentes mecanismos que la ley prevé, haya logrado su ejecución; mas no es una carga argumentativa de las autoridades judiciales. Dicho de otro modo, el requisito no pretende habilitar a que las autoridades judiciales “argumenten” que, en su criterio, ha transcurrido un plazo razonable, sino a si, en un tiempo dado, era posible lograr la ejecución de la sentencia. En ese sentido, la sentencia fue emitida el 20 de agosto de 2012, y el proceso fue remitido a este Organismo el 27 de mayo de 2019. Por tanto, el lapso de aproximadamente 7 años es un plazo razonable para que se hubiera logrado el cumplimiento de la sentencia, a la luz de las medidas en ella dispuestas.
11. En ese sentido, más allá de la (in)corrección de la fundamentación de la Unidad Judicial ejecutora al advertir una potencial inejecutabilidad de la sentencia, consideramos que el informe sí revela una imposibilidad de ejecución a lo dispuesto en la sentencia. En efecto, la ejecutoría de la condena al accionante, dispuesta en la sentencia del proceso penal 17721-2013-1631, al constituir un hecho sobreviniente, tenía la potencialidad de tornar en inejecutable —por razones jurídicas— a la sentencia que estaba a cargo de la Unidad Judicial ejecutora. En esa línea, consideramos que estas circunstancias sí se desprendían del informe de la Unidad Judicial ejecutora.
12. Conforme a la argumentación expuesta, las juezas constitucionales suscriptoras del presente voto consideramos que la Corte Constitucional debía dar por cumplidos los requisitos para presentar, de oficio, la acción de incumplimiento y, consecuentemente, entrar a resolver el fondo de la presente acción, a la luz de lo que se explica a continuación.

5, y 6 del Código Penal” (Unidad Judicial ejecutora, proceso 09285-2013-14765, auto del 27 de mayo del 2019).

2. Inejecutabilidad de la sentencia por razones jurídicas

13. Como se advierte del párrafo 2 del presente voto, la sentencia cuyo incumplimiento se alega dispone que Marcos Orlando Villacrés Ascencio “sea reintegrado a la Institución Policial en la misma función [...] y pueda realizar los correspondientes cursos de ascenso”. En nuestro criterio, a la fecha en que se remitió la acción a este Organismo, dicha medida resultaba inejecutable, por las siguientes consideraciones.
14. En el marco del proceso penal 17721-2013-1631, por una presunta ejecución extrajudicial, iniciado con base en el caso 103 del Informe de Comisión de la Verdad “Sin verdad no hay justicia”,⁵ se dictó auto de llamamiento a juicio en contra de varias personas; *en calidad de presuntos autores*: Eduardo Rene González Flores, Erick Aquiles Salinas Monge, Webster Segundo Hernández Rugel, Mario Rodrigo Cevallos Loachamín, Douglas Augusto Yépez Mogro, Luis Ángel Sánchez Chiliquinga, Walter Iván Castillo Yaguana, Héctor Adolfo Fruto Márquez, y Ricardo Mariano Llulluma Álvarez; y, *en calidad de presuntos cómplices*: **Marco Orlando Villacrés Ascencio**, Jorge Fernando Poveda Zúñiga, Sergio Wilfrido Gaibor Bósquez, Darwin Alejandro Suárez Flores, Aurelio Justino Chila Placencia, Samuel Dumani Calderón Egas, Darwin Stalin Condoy Rosero, y Luis Gonzalo Cevallos Rosero.
15. El 16 de diciembre de 2014, el Tribunal de Garantías Penales de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Penal Nacional**”), designado para conocer la etapa de juicio, dictó sentencia condenatoria en contra de, *en calidad de autores*: Erick Aquiles Salinas Monge, Douglas Augusto Yépez Mogro, Héctor Adolfo Fruto Márquez, Ricardo Mariano Llulluma Álvarez y Luis Ángel Sánchez Chiliquinga; y, *en calidad de encubridores*: Carlos Pérez Ascencio, Darwin Alejandro Suárez Flores, Luis Gonzalo Cevallos

⁵ En su acusación, Fiscalía sostuvo que: “llega a tener conocimiento de estos hechos por la publicación del informe realizado por la Comisión de la Verdad (misma que fue creada por Decreto Ejecutivo), en la cual relata el caso No. 103, en donde se describe los hechos sucedidos en la farmacia Fybeca, de la ciudad de Guayaquil, ubicada en el sector La Alborada (norte de la ciudad), el día 19 de noviembre de 2003, alrededor de las siete de la mañana, cuando un grupo especial (inter agencial) de la policía integrado por miembros de inteligencia policial y agentes tácticos del GIR (unos veinte policías), al mando del Mayor Eduardo González Flores, crearon un anillo de seguridad alrededor de esta farmacia e ingresaron en ella, provocando la muerte de ocho personas siendo masacradas en su interior; que, al parecer, en el interior de la farmacia se encontraba en proceso un asalto y que al repelerlos, fueron ejecutados entre otras personas, el mensajero de la farmacia, señor Gilbert Córdova Encalada y el señor Carlos Andrade Almeida, cliente que se encontraba comprando pañales para su hija recién nacida, quienes no tuvieron participación alguna en el presunto asalto”. Como parte de la acusación, también sostuvo que “es un hecho constitutivo de graves violaciones a los derechos humanos que genera una responsabilidad del Estado Ecuatoriano, toda vez que consiste en la violación que el Estado libremente ha aceptado, tales como el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

Rosero, Darwin Stalin Condoy Rosero y Marcos Orlando Villacrés Ascencio. A su vez, *ratificó la inocencia únicamente de Jorge Fernando Poveda Zúñiga*. Ahora bien, en lo que concierne al accionante, el tribunal de juzgamiento de la Sala Penal Nacional resolvió:

Marcos Orlando Villacrés Ascencio, cuyas generales de ley, al igual que la de los demás acusados, obran del proceso, se **declara que su responsabilidad se encuentra demostrada conforme a derecho**. En consecuencia, este Tribunal de Garantías Penales lo condena a la pena privativa de libertad de dos años de prisión, por encontrarlo responsable en el grado de encubridor, **del delito de asesinato en la modalidad de ejecución extrajudicial, en el contexto de graves violaciones a los derechos humanos**, tipificado en el artículo 450 numerales: 1, 4, .5 y 6 del Código Penal, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 44 ibídem. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.5 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 9 de la Convención Interamericana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), parte final del numeral primero del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normativa relacionada con los artículos: 41, 5.2 y 16.2 del Código Orgánico Integral Penal, en aplicación del principio de favorabilidad se declara que al haber sido eliminada de la normativa penal del Estado, la figura del encubridor, como calificación de grado de responsabilidad de los participantes de la infracción, el acusado Marcos Orlando Villacrés Ascencio, se encontraría fuera del rango de la facultad punitiva del Estado, en consecuencia, se deja establecido, la aplicación del principio de favorabilidad en favor del acusado, por lo que **al no haber la imposición de la pena, se ordena cesen las medidas cautelares de carácter real y personal** que en razón de este proceso se hayan dictado en su contra (énfasis añadido).

16. El 11 de noviembre de 2016, el tribunal de apelación de la Sala Penal Nacional rechazó los recursos de apelación interpuestos, entre otros, por el accionante, a excepción del interpuesto por Carlos Eduardo Pérez Ascencio, a quien se le confirmó su estado de inocencia. En lo demás, ratificó la sentencia subida en grado. Luego, el 11 de diciembre de 2017, el tribunal de casación de la Sala Penal Nacional declaró improcedentes los recursos de casación interpuestos, entre otros, por el accionante. De forma posterior, el 3 de abril de 2019, el tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió, por unanimidad, las demandas de acción extraordinarias de protección, entre ellas la presentada por Marcos Orlando Villacrés Ascencio, signadas con el caso 714-18-EP.⁶
17. En suma, encontramos que, contrario a lo que el accionante informó durante la ejecución de la sentencia a cargo de la Unidad Judicial ejecutora, a Marcos Orlando Villacrés Ascencio **en realidad no se le ratificó su inocencia en el proceso penal 17721-2013-1631**. Fue declarado responsable penalmente por su participación en la

⁶ CCE, [auto de admisión 714-18-EP](#), 3 de abril de 2019. El tribunal estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantez y Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

comisión de un delito “de asesinato en la modalidad de ejecución extrajudicial”. Lo que no ocurrió fue la imposición de una condena o una sanción penal, en atención al principio de favorabilidad. No obstante, los tribunales penales no solo ratificaron su responsabilidad, sino que la misma ha quedado en firme tras el fallo desestimatorio en sede casacional.

18. Ahora bien, la Corte ha reconocido que, si bien una acción de incumplimiento debe limitarse a revisar exclusivamente lo decidido por las autoridades judiciales en materia constitucional, esta Magistratura no podría ejecutar una resolución judicial contraria a “lo que prescribe la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador”.⁷ Pues, estaría fallando en contra de norma expresa, previa, vigente y legítima, lo cual acarrearía transgresiones al derecho a la seguridad jurídica y desvirtuaría la finalidad de las garantías jurisdiccionales.
19. Por ello, la Corte ha considerado que una medida puede ser inejecutable, en el marco del ordenamiento jurídico, si determina que aquello que se pretende cumplir a través de dicha medida: (1) es incompatible expresa y manifiestamente con el ordenamiento jurídico; (2) desnaturaliza la garantía jurisdiccional pudiendo afectar derechos; y, con ello, (3) genera un vicio grave e insubsanable.⁸
20. A la luz de lo anterior, correspondía entonces a la Corte Constitucional determinar si la existencia de la sentencia condenatoria ejecutoriada emitida en contra del accionante, en el caso 17721-2013-1631, más conocido como “Las Dolores” o “Fybeca”, en la cual se estableció su responsabilidad en firme por un delito que constituye una grave vulneración de derechos humanos y que fue cometido en su calidad de agente de la Policía Nacional, podía generar que la medida contenida en la sentencia a cargo de la Unidad Judicial ejecutora —de reintegro del accionante a la Institución Policial y la posibilidad de que realice cursos de ascenso— resulte, en realidad, incompatible con el ordenamiento jurídico y, por tanto, inejecutable por razones jurídicas.
21. A nuestro parecer, la determinación de responsabilidad penal por la comisión de un delito que constituye una grave violación de derechos humanos no es un asunto menor. El Ecuador es suscriptor de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y, por tanto, sujeto de derecho internacional obligado a velar por su cumplimiento. Así, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

⁷ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 26.

⁸ CCE, sentencia 33-21-IS/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 34.

[El] fenómeno de la ejecución extrajudicial supone, además, ‘el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención’, al llevar a cabo o tolerar acciones dirigidas a realizar ejecuciones extrajudiciales, al no investigarlas de manera adecuada y al no sancionar, en su caso, a los responsables, el Estado viola el deber de respetar los derechos reconocidos por la Convención y de garantizar su libre y pleno ejercicio, tanto de la presunta víctima como de sus familiares, y a la sociedad para conocer lo ocurrido.⁹

22. Adicionalmente, advertimos que el Estado ecuatoriano ha asumido un compromiso especial con los casos documentados en el Informe de la Comisión de la Verdad “Sin verdad, no hay justicia”. Así, el artículo 2 de la “Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008” reza:

El Estado ecuatoriano reconoce su responsabilidad objetiva sobre las violaciones de los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad y reconoce que las víctimas sufrieron vulneraciones injustificables contra su vida, libertad, integridad y dignidad por lo que debe garantizarse, a ellas y la sociedad ecuatoriana, sin dilaciones, el derecho al conocimiento de la verdad de los hechos, a la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos ocurridos.

23. Al respecto, esta Corte ha reconocido que las obligaciones derivadas de esta ley deben ser asumidas por el Estado “de forma cabal a fin de garantizar [el derecho a la reparación] en los casos concretos, recuperando y dignificando la memoria de quienes fueron víctimas, pero también con la finalidad de que situaciones similares no vuelvan a ocurrir en la historia del Ecuador, es decir, tiene también una dimensión que atañe a la sociedad en su conjunto y como tal, forma parte de las medidas de no repetición”.¹⁰
24. Además de estas razones, advertimos que la Ley de Personal de la Policía Nacional, vigente al momento en que se ejecutorió la sentencia del caso “Fybeca”, establecía claramente que el personal policial debía ser dado de baja si pesaba en su contra una sentencia condenatoria en firme.¹¹ Adicionalmente, su reintegro también sería contrario con otras normas que determinan la misión, valores y demás funciones de la Policía Nacional.¹² Aquello implica que ejecutar la medida dispuesta en la sentencia

⁹ Corte IDH, *caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134.

¹⁰ CCE, [sentencia 27-20-AN/23 y acumulado](#), 15 de febrero de 2023, párr. 56.

¹¹ **Ley de Personal de la Policía Nacional (vigente a la época de la sentencia): Art. 66:** “El personal policial sería dado de baja por una de las siguientes causas: [...] f) Por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada de conformidad con los Códigos Penales.”

¹² Entre otras disposiciones legales, encontramos:

Constitución, Art. 163: “La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica,

sería contraria a la Constitución, a la ley y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

25. Por tanto, toda vez que en el presente caso se advierte un impedimento para reincorporar a Marcos Orlando Villacrés Ascencio a la Institución Policial, es nuestro criterio que la Corte Constitucional debió declarar que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas era inejecutable por razones jurídicas, conforme a la argumentación expuesta en el presente voto.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.24 10:45:53 -05'00'

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.07.25 10:23:02
-05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes

JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.07.23
15:49:18 -05'00'

Teresa Nuques Martínez

JUEZA CONSTITUCIONAL

jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.”

Ley Orgánica de la Policía Nacional (vigente a la época de la sentencia): Art. 4: “Son funciones específicas de la Policía Nacional: k) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, en especial los del menor, la mujer y la familia en sus bienes fundamentales, consagrados en la Constitución Política de la República, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador.”

Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público: Art. 111.- Causas para la cesación: “Las o los servidores policiales serán cesados de conformidad con lo previsto en este Libro y su respectivo reglamento, por una o más de las siguientes causas: [...] 8. Por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada de conformidad con la ley, que le inhabilite para el ejercicio de la función o cargo en la institución policial. [...]”; **Art. 112.- Reincorporación.** - “Las o los servidores policiales que hayan sido cesados de la institución no podrán volver al servicio activo. Se exceptúan de esta disposición los siguientes casos: 1. Si se revirtiere los efectos jurídicos de una sentencia condenatoria ejecutoriada, de conformidad con la Constitución de la República y la ley [...]”. En el caso bajo análisis, la sentencia condenatoria nunca fue revertida.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 34-19-IS, fue presentado en Secretaría General el 17 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 15:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

003419IS-812aa

**Caso Nro. 0034-19-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veinticuatro de julio de dos mil veinticinco por la presidenta de la Corte Constitucional (S) Karla Andrade Quevedo, al igual que su voto salvado en calidad de jueza constitucional; y el día miércoles veintitrés y viernes veinticinco de julio de dos mil veinticinco los votos salvados de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Alejandra Cárdenas Reyes, respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 4-23-IS/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 03 de julio de 2025

CASO 4-23-IS

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

SENTENCIA 4-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada por el señor José Vicente Bayas Alarcón y otros, al verificar que se incumplieron los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional para ejercer directamente ante este Organismo dicha acción.

1. Antecedentes procesales

1.1 El proceso de origen

1. El 2 de octubre de 2019, los señores José Vicente Bayas Alarcón, Pedro Pablo Cabezas Merchan, Carlos Hugo Garzón Yáñez, José Mesías Granda Granda, Cesar Leónidas Hinojosa Burgos, Israel Arcenio Lasso Guzmán, Gerardo Rogelio Pérez Yáñez, Carlos Humberto Vásquez Falconí, Jorge Eleuterio Vera Espinoza, y Alfonso Eduardo Villarroel Solano (“**accionantes**”) presentaron un hábeas data en contra de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (“**SEPS**”), la Agencia Nacional de Tránsito (“**ANT**”), y la Cooperativa de Transportes Interprovincial del Ecuador (“**Cooperativa**”). Los accionantes alegaron que las entidades accionadas no les habían proporcionado o permitido acceder a los documentos que determinaban sus ingresos y salidas de las calidades de socios de la Cooperativa. Lo cual no les permitía justiciar sus derechos.¹ La causa se identificó con el número 17230-2019-16721.

¹ Específicamente, los accionantes solicitaron lo siguiente: 1) A la SEPS-Intendencia del Sector no Financiero: 1.1) Copias certificadas de todos los documentos que son parte del proceso de ingreso y calificación como socios de la Cooperativa; y, 1.2) Copias certificadas del proceso de salida de la calidad de socios de la Cooperativa con los respectivos documentos de respaldo: actas, resoluciones, asientos contables de la liquidación entregada etc. 2) A la ANT: 2.1) El historial de obtención de licencia de los accionantes; y, 2.2) El historial de los vehículos (buses), obtenido por los accionantes, con la indicación de la Cooperativa a la cual pertenecían, así como el número de disco y el permiso de operación. 3) A la Cooperativa: 3.1) Copias certificadas de los documentos que son parte del proceso de ingreso y calificación como socios. 3.2) Copias certificadas del proceso de salidas en calidad de socios, con los respectivos documentos de respaldo. 3.3) El historial de sus participaciones desde el inicio como socio hasta el presunto retiro. 3.4) El historial del inicio como socio, hasta el presunto retiro de movimientos de vehículos ingresados a la Cooperativa con la determinación del puesto y disco de los automotores. 3.5) Historial desde el inicio como socios hasta el presunto retiro del permiso de operación y frecuencia que tenían dentro de la

2. Mediante sentencia de 6 de noviembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la acción y dispuso a la Cooperativa que en el término de diez días entregue los originales o copias certificadas de varios de los documentos solicitados por los accionantes.² En contra de esta decisión no se interpuso recurso de apelación.

1.2 Fase de ejecución

3. Mediante escrito de 11 de noviembre de 2019, la Cooperativa manifestó que no es posible presentar, ni entregar la documentación certificada de los accionantes, respecto del proceso de ingreso y calificación como socios porque la secretaría de la Cooperativa “[...] no conserva ninguna información de ex socios retirados antes del año 2000 [...] [y] se desconoce en qué momento se dio de baja o elimin[aron] los archivos de los ex socios accionantes, pues ellos salieron de la Cooperativa antes de 1990, es decir hace casi treinta años en promedio”. En tal sentido, indicó que no se ha encontrado ningún expediente, documento físico o archivo electrónico con los nombres de los accionantes.
4. En escrito de 18 de noviembre de 2019, los accionantes comunicaron que la Cooperativa no ha dado cumplimiento a la sentencia de 6 de noviembre de 2019. El 25 de noviembre de 2019, la Cooperativa señaló que no tiene nada que entregar o exhibir porque entre sus archivos no posee lo solicitado por los accionantes. Sin

Cooperativa; y, 3.6) Copias certificadas del acta de despojo como socios de los accionantes. En su demanda indicaron que “[...] las entidades hoy [a]ccionadas no [les] han proporcionado o permitido acceder a [sus] documentos que se encuentran en el archivo sobre [sus] derechos y acciones [...] en la [...] Cooperativa [...] que constan en las dos entidades públicas y una privada, de tal manera [que les] deja[n] [...] en indefensión a reclamar [sus] derechos [...], por lo que acud[en] [a la jueza solicitando] auxilio judicial a fin que se [les] garanticen [sus] derechos a la obtención de los documentos que [les] pertenecen”.

² Concretamente dispuso entregar: “**1.** Copias certificadas de todos los documentos que es parte del proceso de ingreso y calificación como socio de la Cooperativa de Transportes ‘Ecuador’ de los Accionantes. **2.** Copias certificadas del proceso de salida en calidad de Socio de la Cooperativa de Transportes Ecuador, de los Accionantes, con sus respectivos documentos de respaldo (cartas, oficios o solicitud) Actas, Resoluciones, Asientos contables de la liquidación entregada, etc., en la que he comparecido presuntamente solicitando la salida del gremio debidamente legalizado por los Requirentes y marginada ante la Autoridad competente. **3.** El historial desde el inicio como socio hasta su presunto retiro que participó como socio de la Cooperativa de Transportes Ecuador de los Accionantes, en base a las actas y sesiones Ordinarias y Extraordinarias realizadas por la Cooperativa. **4.** El historial desde el inicio como socio hasta su presunto retiro de movimientos de vehículos ingresados a la Cooperativa de Transportes Ecuador por parte de los Accionantes, haciendo considerar el puesto y disco del automotor que pertenecía. **5.** El historial desde el inicio como socio hasta su presunto retiro del permiso de operación y frecuencias que tenían de los Accionantes, dentro de la Cooperativa. **6.** Copias certificadas del Acta de despojo como socios de los Accionantes” (sic).

embargo, expresó que de “existir algún mecanismo lógico, válido y legal para restituir la información de manera fidedigna”, puede brindar las facilidades para hacerlo.

5. En auto de 3 de diciembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial ordenó a la Cooperativa que desde el 9 al 23 de diciembre de 2019 en el horario de 08h00 a 17h00, permita que el procurador común de los accionantes y su defensa técnica ingresen a sus instalaciones a fin de que revisen la documentación detallada en la sentencia de 6 de noviembre de 2019.
6. Mediante escrito de 3 de enero de 2020, los accionantes manifestaron que el defensor técnico de la Cooperativa les comentó que toda la información anterior al 2003 presuntamente se perdió en el 2015, cuando la entidad se encontraba representada por una interventora. Por ende, solicitaron se declare el incumplimiento de la sentencia. En escrito de 13 de enero de 2020, la Cooperativa señaló que el 10 y 12 de diciembre de 2019, el procurador común de los accionantes acudió a las oficinas de la Cooperativa, donde pudo constatar que “no existe ocultamiento de información de los accionantes [...] y que si no existe información de ellos se debe probablemente a[l] transcurso del tiempo”.
7. En auto de 16 de enero de 2020, invocando al artículo 21 de la LOGJCC, la jueza de la Unidad Judicial dispuso a la Cooperativa que entre el 20 de enero y 3 de marzo de 2020, en horario de 08h00 a 17h00, permita que los accionantes y su defensa técnica ingresen “a las instalaciones donde se encuentran los archivos de la empresa, a fin de que revisen de forma pormenorizada la documentación detallada en la parte resolutive de su sentencia”. Además, delegó el seguimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo (“DPE”).
8. A través del escrito de 5 de marzo de 2020, la Cooperativa requirió que se declare la inejecutabilidad de la sentencia porque “existen todas las evidencias [de] que los documentos solicitados por los accionantes no existen, al menos no en [su] poder” (énfasis eliminado). Además, informó que el procurador común de los accionantes y su defensa técnica “revisaron con total libertad los archivos de la Secretaría [...] sin encontrar nada de lo que solicitan”.
9. El 9 de marzo de 2020, la DPE comunicó que de “la información remitida tanto por la accionante como por el accionado, así como de la visita in situ realizada a las instalaciones de la Cooperativa [...] los accionantes no han podido acceder a la información requerida, ni se les ha entregado las copias certificadas dispuestas mediante sentencia de 6 de noviembre del 2019”.

10. En auto de 12 de marzo de 2020, la jueza de la Unidad Judicial dispuso a la DPE que, en el término de cinco días, informe por qué no se ha podido acceder a la información requerida, y por qué no ha entregado las copias certificadas.
11. El 17 de junio de 2020, la Cooperativa reiteró que la sentencia es inejecutable y solicitó que se declare aquello. Fundamentó su petición, en que la documentación requerida por los accionantes no existe, dado que han transcurrido más de 20 años desde que estos últimos se retiraron de la organización. Además, aseveró que el hábeas data no era la vía idónea para obtener las pruebas que requieren, según se desprende del libelo de su demanda.
12. El 19 de junio y 20 de julio de 2020, la jueza de la Unidad Judicial insistió a la DPE que remita la información solicitada el 12 de marzo de 2020.
13. El 15 de diciembre de 2020, la Cooperativa adjuntó la declaración juramentada de su representante legal en la cual expresó que, en los archivos de la entidad no existen documentos físicos o magnéticos de lo requerido por los accionantes. Por lo cual ratificó “la imposibilidad de cumplir con lo ordenado en sentencia”.
14. Mediante escrito de 18 de febrero de 2021, los accionantes pidieron que se declare el incumplimiento de la sentencia por parte de la Cooperativa a fin de hacer valer sus derechos y solicitar su correspondiente reparación integral.
15. A través de auto de 25 de febrero de 2021, la jueza de la Unidad Judicial dispuso que se oficie a la DPE “a fin de que en el término de 5 días [...] bajo [la] pena del artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal,³ dé cumplimiento [a] lo dispuesto [...] mediante [a]uto de fecha 12 de marzo del 2020”.
16. El 9 de marzo de 2021, la DPE ratificó el informe de 9 de marzo de 2020, en el que señaló “que la sentencia de 6 de noviembre de 2019, no se ha cumplido”; y, que en “la visita in situ realizada a las instalaciones de la Cooperativa [...] fue testigo de la inexistencia de archivos” (énfasis eliminado).
17. Mediante auto de 15 de marzo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial afirmó que, toda la información que los accionantes requerían no se encontraba en poder de la Cooperativa, sino en poder de la SEPS-Intendencia del Sector no Financiero. Así que

³ El artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal prescribe que “[...] [l]a persona que incumpla órdenes, prohibiciones específicas o legalmente debidas, dirigidas a ella por autoridad competente en el marco de sus facultades legales, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años [...]”.

con fundamento en el artículo 21 de la LOGJCC, archivó la causa. En contra de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.

18. En resolución de 8 de marzo de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia Adolescentes Infractoras de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó el auto de 15 de marzo de 2021, dejando salvo “el derecho [...] a la proposición de la demanda de incumplimiento de sentencia”.⁴
19. En auto de 13 de abril de 2022, la jueza de la Unidad Judicial dispuso a la SEPS-Intendencia del Sector no Financiero que en el término de 10 días “entregue en originales o copias certificadas [de] los documentos detallados en la parte resolutive de la sentencia de 06 de noviembre del 2019 [y, que e]n caso de no contar con la información solicitada, present[e] un informe detallado de las razones por las cuales no cuenta con lo requerido”.
20. Mediante escrito de 19 de abril de 2022, los accionantes solicitaron nulidad del auto de 13 de abril de 2022, alegando la existencia de “la decisión emitid[a] por el Superior”. El 19 de abril de 2022, la Cooperativa manifestó que “[l]os accionantes ya fueron atendidos ante la [SEPS], cuando denuncia[ro]n la falta de liquidación de sus derechos cooperativos, adjuntando ellos mismos la información que alegan la Cooperativa [...] no les ha proporcionado dentro de la presente acción”. Además, afirmaron que, “del trámite administrativo en referencia, realizado por los accionantes previo a esta acción, se desprende que su intención no era la obtención de información sino el reconocimiento de derechos, lo cual es competencia de los jueces ordinarios”.
21. El 26 de abril de 2022, la SEPS informó que no cuenta con la información requerida. “[p]or lo que, no es posible efectuar la remisión solicitada”. Además, añadió que, la “Intendencia del Sector no Financiero” es un órgano que, conforme la estructura actual, [y] no existe dentro de la [SEPS]”. Mediante auto de 28 de abril de 2022, la jueza de la Unidad Judicial determinó conforme el artículo 21 de la LOGJCC, “ordenó a la [SEPS] la entrega de la información”. El 28 de abril de 2022, la Cooperativa argumentó que su gerente “tiene presentada una declaración jurada en la que consta la

⁴ A criterio de la Corte Provincial la jueza *a quo* sustentó su decisión “indebidamente” en el artículo 21 de la LOGJCC, porque el expediente constitucional se archiva “únicamente cuando se ha ejecutado en su integralidad la sentencia, algo que no [ocurrió] en la presente causa”. Además, la Corte Provincial indicó que “[r]esulta[ba] por demás preocupante, que la Juzgadora recién se dé cuenta que lo decidido en su sentencia no puede ser ejecutada, porque según su argumentación la información no la posee la Cooperativa [...] algo que deb[ió] haber sido analizado antes de dictar la sentencia materia de ejecución, la misma que ahora es firme e inamovible”.

inexistencia información y documentos de los accionantes”; y, que la SEPS ya resolvió que los accionantes pretenden “el reconocimiento de derechos ya prescritos”.

22. En escrito de 3 de mayo de 2022, los accionantes requirieron a la jueza de la Unidad Judicial que “se digne en continuar impulsando y conociendo la presente causa, del cual solicit[an] que se dicte la nulidad de todas las providencias que ha emitido hasta la presente fecha, acatando la decisión emitid[a] por el Superior”. Subsecuentemente, arguyeron que “si continua impulsando la causa [...] no pueden ejecutar la Resolución emitida por [e]l superior” (sic).
23. Mediante auto de 4 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial afirmó que “se encuentra ejecutando la sentencia”, por lo que, incluso ha “solicitado la información de manera directa a la [SEPS] toda vez que la COOPERATIVA [...] ha manifestado incluso bajo juramento, no tener la información requerida”. En consecuencia, negó la nulidad solicitada.
24. El 5 de mayo de 2022, la SEPS manifestó que “ya entregó la documentación que tenía en su custodia a la parte accionante (recibida de la Dirección Nacional de Cooperativas), antes de la presente Acción de Habeas Data (sic); y además dio todas las facilidades del caso al abogado de los accionantes para ubique (sic) toda la documentación que requiera, conforme fue probado”.
25. Mediante escrito de 6 de mayo de 2022, los accionantes solicitaron que “sin más dilaciones [...] [suba] en grado [la] apelación planteada, a fin de no ser vulnerados [sus] derechos constitucionales”. Mediante auto de 10 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial en lo principal aludió que “[l]a Corte Provincial de Justicia, al haber revocado el auto de archivo, dej[ó] activa la presente causa, por [lo que], [la] juzgadora, al amparo del artículo 21 de la [LOGJCC] debe emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia, como en efecto se ha hecho” (énfasis eliminado).
26. El 11 de mayo de 2022, los accionantes requirieron se conmine a los accionados a que “digan la verdad sobre [los] hechos, es decir, que le digan que no tienen los documentos [...] porque la Cooperativa [...] nunca [les] [...] liquid[ó]”. Además, recordaron que los jueces ad quem dejaron “a salvo [su] derecho de activar la demanda por incumplimiento de sentencia”; y, pidieron a la jueza de la Unidad Judicial “que deje de continuar accionado y [les] permita avanzar con [sus] reclamos correspondientes”.

27. El 12 de mayo de 2022, la Cooperativa informó que “además de abusar del derecho” al presentar el hábeas data, ahora los accionantes incoaron una denuncia por perjurio en contra de su representante legal.
28. Mediante auto de 20 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial pidió a los accionantes que aclaren lo solicitado en los escritos de 6 y 11 de mayo de 2022.
29. El 24 de mayo de 2022, los accionantes manifestaron que “la [a]ccionada no puede dar cumplimiento a la sentencia emitida y que se encuentr[a] en ejecución, por razones de no decir la verdad a las Autoridades Constitucionales (que ellos no [les] han liquidado)”, lo cual les “obliga a continuar activando la acción constitucional”. En virtud de lo cual, solicitaron que “[de] paso [a]l planteamiento de incumplimiento de las sentencias y dictámenes Constitucionales”, para “que los [m]agistrados califi[quen] su mal accionar o su incumplimiento”.
30. El 30 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial les recordó a los accionantes “que la [a]cción de [i]ncumplimiento es competencia exclusiva de la Corte Constitucional”. Por lo cual, les solicitó que en el término de cinco días aclaren su petitorio.
31. En escrito de 1 de junio de 2022, los accionantes pidieron a la jueza de la Unidad Judicial que al amparo de lo que determina el artículo 21 de la LOGJCC, se digne “evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares, [...] y/o [...] decretar el incumplimiento de la presente sentencia”.
32. Mediante auto de 2 de junio de 2022, la jueza de la Unidad Judicial reiteró que “[l]a acción de incumplimiento es competencia exclusiva de la Corte Constitucional” (énfasis eliminado). Por lo que, les solicitó que en el término de cinco días aclaren su petitorio.
33. Entre las actuaciones posteriores a la presentación de la acción de incumplimiento consta que, el 22 de enero de 2025, los accionantes requirieron a la jueza de la Unidad Judicial que actúe al amparo el artículo 21 de la LOGJCC evaluando el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares, “[...] y/o [...] decret[e] el incumplimiento de la [...] sentencia”.
34. En auto de 3 de febrero de 2025, la jueza de Unidad Judicial les recordó a los accionantes “[...] que la competencia para declarar el incumplimiento de una sentencia, es de la Corte Constitucional; y, que está[n] en el derecho de aplicar lo dispuesto en el artículo 164 de la [LOGJCC]” (sic).

35. Finalmente, en escrito de 5 de febrero de 2025, los accionantes indicaron que, dado que ha transcurrido mucho tiempo para que la Cooperativa cumpla con sus órdenes, y no lo ha hecho, solicitan “se digne en procesar conforme [...] el Art.164.2 de la [LOGJCC]”.

1.3 Trámite ante la Corte Constitucional

36. El 10 de enero de 2023, los señores José Vicente Bayas Alarcón, Pedro Pablo Cabezas Merchan, Carlos Hugo Garzón Yáñez, José Mesías Granda Granda, Cesar Leónidas Hinojosa Burgos, Gerardo Rogelio Pérez Yáñez, Jorge Eleuterio Vera Espinoza, Alfonso Eduardo Villarroel Solano⁵ (“**accionantes**”) presentaron una acción de incumplimiento⁶ directamente ante la Corte Constitucional.
37. Los accionantes alegaron el incumplimiento de la sentencia de 6 de noviembre de 2019. La causa fue identificada con el número 4-23-IS y por sorteo electrónico le correspondió el conocimiento a la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
38. El 22 de febrero de 2024, los accionantes solicitaron el adelanto del orden cronológico.
39. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez. La causa se resorteó el 18 de marzo de 2025, al juez José Luis Terán Suárez.
40. El 1 de mayo de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó a las partes procesales sus informes de descargo.
41. Mediante escritos de 5 y 7 de mayo de 2025, los accionantes manifestaron que “pese a [sus] edades contin[úan] padeciendo por el incumplimiento a la sentencia que no cumple la Cooperativa de Transportes Ecuador; por lo que [...] solicita[n] se procese el incumplimiento a la sentencia”.

⁵ Los accionantes manifestaron que también hacían constar el nombre del señor Israel Arcenio Lasso Guzmán, ya que, a pesar de que falleció el 6 noviembre de 2022, fue parte del proceso de origen. Además, del análisis de la demanda no se observa que el señor Carlos Humberto Vásquez Falconí haya incoado la presente garantía jurisdiccional.

⁶ Si bien los accionantes refieren que presentan una “acción por incumplimiento de sentencia” (énfasis eliminado), de la revisión de su demanda se verifica que exigen el cumplimiento de una sentencia constitucional. Por lo cual, la presente acción será tratada como una acción de incumplimiento, conforme al artículo 4.13 de la LOGJCC.

2. Competencia

- 42.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

- 43.** Los accionantes solicitan el incumplimiento de la sentencia de 6 de noviembre de 2019, emitida por la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. La citada sentencia ordenó que, en el término de diez días, la Cooperativa entregue a los accionantes en originales o copias certificadas los siguientes documentos:

- 1.** Copias certificadas de todos los documentos que es parte del proceso de ingreso y calificación como socio de la Cooperativa de Transportes "Ecuador", de los Accionantes.
- 2.** Copias certificadas del proceso de salida en calidad de Socio de la Cooperativa de Transportes Ecuador, de los Accionantes, con sus respectivos documentos de respaldo (cartas, oficios o solicitud) Actas, Resoluciones, Asientos contables de la liquidación entregada, etc., en la que he comparecido presuntamente solicitando la salida del gremio debidamente legalizado por los Requirientes y marginada ante la Autoridad competente.
- 3.** El historial desde el inicio como socio hasta su presunto retiro que participó como socio de la Cooperativa de Transportes Ecuador de los Accionantes, en base a las actas y sesiones Ordinarias y Extraordinarias realizadas por la Cooperativa.
- 4.** El historial desde el inicio como socio hasta su presunto retiro de movimientos de vehículos ingresados a la Cooperativa de Transportes Ecuador por parte de los Accionantes, haciendo considerar el puesto y disco del automotor que pertenecía.
- 5.** El historial desde el inicio como socio hasta su presunto retiro del permiso de operación y frecuencias que tenían de los Accionantes, dentro de la Cooperativa.
- 6.** Copias certificadas del Acta de despojo como socios de los Accionantes. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República, ejecutoriada que se esta sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional para los fines previstos en la indicada norma (sic).

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos de los accionantes

- 44.** Los accionantes aducen que la sentencia de 6 de noviembre de 2019 contiene “disposiciones claras, expresas y exigibles de no hacer y hacer”, lo cual a su juicio se requiere para la efectividad de la presente acción. Además, precisan “que el deber de cumplir está [...] interrelacionado con el acatamiento de normas constitucionales e infraconstitucionales” (sic).

45. En ese contexto, aseveran que:

Las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano y cuyo cumplimiento se exige, tienen consigo mandatos que son claros, pues establecen la responsabilidad concreta de no hacer (entiéndase privar o coartar derechos adquiridos) a los socios de sus asignaciones o liquidaciones presupuestarias; y de hacer al disponer: la acreditación automática de los derechos que en su momento oportuno tenía cada socios, sin dilatar y mucho menos evadir, pretendiendo desconocer en calidad de socios de esta Cooperativa [...], por el solo hecho que en su momento existió un Presidente Vitalicio [...] quien siempre pretendió manejar a la Cooperativa y sus socios como si él fuera el dueño, capataz o terrateniente, actos que ha hecho parecer que: en primer lugar, nunca fuimos socios, situación legal que se ha superado y demostrado nuestra propia legalidad de ser un socio mediante documentación certificada que constan en las entidades públicas, privadas y notariales, como así fue probado ante la autoridad de primero y segundo grado constitucional; y, en segundo lugar que, presuntamente hemos sido liquidados en su debido tiempo, siendo este el punto neurálgico de nuestra acción, por lo que se ha realizado los planteamientos necesarios para que no haga la entrega de la documentación de la liquidación que nunca nos realizaron, mismo que se demostró oportunamente el no ser liquidados, quienes se mantienen indicando que sí nos han liquidado, actividad que ha traído muchos inconvenientes con nuestra familia y la sociedad entera, al hacer pensar que nosotros hemos recibido las liquidaciones y hemos consumido estos dineros de manera autónoma, es decir nos ha llevado conflictos en nuestros hogares por esos dichos, que hoy en día la Cooperativa [...] no demuestra con la documentación respectiva (énfasis eliminado) (sic).

46. En lo que sigue, los accionantes realizan un breve recuento de los hechos acaecidos en el proceso de origen; y, acusan a la jueza ejecutora de no permitirles “accionar por incumplimiento de sentencia”. Pues consideran que las providencias emitidas en fase de ejecución, significaron “una obstrucción a la justicia”. Por lo que “a fin de no ser intervenidos por parte de la autoridad de primera instancia, [esperaron] sus últimas providencias”, para realizar este pedido.**47. Con base en lo señalado, los accionantes solicitan el cumplimiento de la sentencia de 6 de noviembre de 2019.****4.2. Argumentos de la jueza de la Unidad Judicial****48. El 11 de junio de 2025 se ingresó a este organismo, el informe de la jueza de la Unidad Judicial, en el cual efectúa una síntesis de lo ocurrido en el proceso judicial, dispone remitir el proceso, e indica lo siguiente:**

En vista de lo señalado por el Tribunal de Alzada se continuó con la ejecución de la sentencia, solicitando a la Cooperativa de Transportes Interprovincial Ecuador presente la información ordenada en sentencia, quienes de manera continua ratifica[ro]n no tenerla.

Aunque en sentencia no se exigió a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria a entregar la información solicitada en la demanda, al modular las medidas de ejecución, se le requirió que presentara la documentación bajo su custodia. La mencionada institución manifestó haber entregado toda la información en su poder y que los actores acudieron a sus archivos para revisarla.

La parte actora ha insistido que se suspenda la ejecución de la sentencia y que se dicte el incumplimiento de la misma, por cuanto no se les ha cancelado los valores concernientes por liquidación. Se les ha aclarado de manera reiterada a los accionantes que la suscrita está en la obligación de ejecutar lo juzgado, como en efecto lo ha hecho; que la acción de incumplimiento se interpone ante la Corte Constitucional y que la procedencia o no de la liquidación reclamada es completamente ajena al habeas data (sic).

4.3. Argumentos de la entidad obligada

49. El 7 de mayo de 2025, la Cooperativa realiza un recuento y consideraciones de los hechos. Además, advierte que la sentencia cuyo cumplimiento se exige atenta contra precedentes constitucionales, argumenta que la información solicitada no existe; y, afirma que los accionantes han abusado del derecho. Posteriormente, aduce que la sentencia es inejecutable por razones de orden fáctico, y solicita que se niegue la acción debido a que los accionantes han incumplido “con los requisitos de procedencia establecidos en el Art. 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia [constitucional]”. Finalmente, requiere que:

por abuso de derecho y violaciones evidentes a la seguridad jurídica al haberse tramitado y resuelto la acción de Habeas Data (sic) en contra de jurisprudencia constitucional previa se disponga el inicio de procedimiento sancionador ante el Consejo de la Judicatura de la Jueza Ab. Lucía Alejandra Vaca Duque, Jueza de la Unidad Civil de la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito por error inexcusable.

5. Cuestión previa

50. La Corte Constitucional ha determinado que para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁷
51. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) por los accionantes; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por lo tanto, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron

⁷ Con fundamento en la sentencia 103-21-IS/22, mediante la sentencia 56-18-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción. Para determinar aquello se formula el siguiente problema jurídico.

5.1. ¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en los artículos 164 de la LOGJCC, y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional para ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?

- 52.** Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.⁸
- 53.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe referente al incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁹
- 54.** De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹⁰ En consecuencia, tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance, conforme el artículo 21 de la LOGJCC— para la ejecución de las sentencias constitucionales— y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹¹
- 55.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22 se estableció que:

⁸ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁰ *Ibíd.*, párrs. 25 y 27.

¹¹ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28

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

56. A partir de las normas y la jurisprudencia antes mencionada, es posible esquematizar cuatro requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

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

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

iii. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

iv. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.¹²

57. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción, ni analizar la actuación del juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹³

58. De los antecedentes procesales se desprende que los accionantes impulsaron la ejecución de la sentencia ante la jueza de la Unidad Judicial -jueza ejecutora-. En particular se constata que en varias ocasiones informaron a la jueza ejecutora que no se había dado cumplimiento a la sentencia de 6 de noviembre de 2019; y, exigieron su cumplimiento.

¹² CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 46.

¹³ CCE, sentencia 15-22-IS/24, 23 de mayo de 2024, párr. 22

59. Sin embargo, aunque este Organismo observa que los accionantes sí solicitaron que se declare el incumplimiento de la sentencia, no se evidencia que previo a presentar la acción directamente ante esta Corte hayan requerido a la jueza ejecutora la remisión del expediente a la Corte Constitucional, junto con su respectivo informe, en el cual se establezcan las razones del incumplimiento de la entidad obligada. Consecuentemente, tampoco se constata que la jueza ejecutora haya (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para la remisión del expediente y el informe a este Organismo.
60. En ese orden de ideas, cabe aclarar que si bien existe constancia en el expediente de que el 5 de febrero de 2025, los accionantes pidieron a la jueza ejecutora que actúe al amparo de lo previsto en el artículo 164.2 de la LOGJCC, dicha solicitud fue realizada luego de que transcurrieron más de dos años desde que presentaron la acción de incumplimiento bajo análisis. Por consiguiente, dado que los requisitos para la procedencia de la acción de incumplimiento no son subsanables,¹⁴ y deben encontrarse cumplidos al momento de la presentación de la garantía,¹⁵ este Organismo se encuentra vedado de considerar a la mentada solicitud como la subsanación del requisito del requerimiento.
61. Por consiguiente, este Organismo verifica que los accionantes incumplieron los requisitos establecidos en la LOGJCC y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional para presentar directamente la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.¹⁶ En consecuencia, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **4-23-IS**.

¹⁴ CCE, sentencia 49-21-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 27.

¹⁵ Esta Corte ha establecido que las acciones de incumplimiento “no permiten remediar el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en la jurisprudencia [...] [c]onstitucional por[que l]a acción de incumplimiento es una garantía subsidiaria la cual solo debe ser ejercida únicamente cuando los mecanismos empleados por las autoridades judiciales encargadas de la ejecución no han sido eficaces”. CCE, sentencia 23-20-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.

¹⁶ CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 33.

2. Se dispone a notificar esta sentencia, archivar la causa y devolver el proceso, conforme fue remitido a esta Corte.

**KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO**

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.11 12:14:50 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de julio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

423IS-8075e

**Caso Nro. 4-23-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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