

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

51-22-IN/26 En el Caso No. 51-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en la causa No. 51-22-IN	2
95-23-IS/26 En el Caso No. 95-23-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 95-23-IS	23
156-23-IS/26 En el Caso No. 156-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 156-23-IS	43



Sentencia 51-22-IN/26
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 08 de octubre de 2026

CASO 51-22-IN

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

SENTENCIA 51-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador desestima la acción pública de inconstitucionalidad planteada por razones de fondo en contra del artículo 184 del COOTAD y la “Ordenanza para la Creación del Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento Vial de la Provincia de Pichincha con Aporte Ciudadano”. La Corte verifica que el artículo 184 del COOTAD y la ordenanza impugnada no son incompatibles con el principio de legalidad en materia tributaria establecido en el artículo 301 de la Constitución, porque respetan la reserva de ley y la competencia del órgano que lo crea.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de junio de 2022, Luis Javier Bustos Aguilar (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad¹ por razones de fondo al contenido del artículo 184 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**” o “**norma impugnada**”),² y de la “Ordenanza para la Creación del Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento Vial de la Provincia de Pichincha con Aporte Ciudadano” (“**Ordenanza provincial**” o “**norma provincial impugnada**”),³ promulgada el 12 de octubre de 2021 en la Gaceta Oficial del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (“**GAD Pichincha**”) y publicada en el Registro Oficial 1745, Edición Especial, el 11 de noviembre de 2021.
2. El 08 de julio de 2022, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dispuso que la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (“**GAD**”

¹ El 14 de junio de 2022, la causa fue ingresada a la CCE conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”). No se han presentado demandas con identidad de objeto y acción.

² El artículo 184 del COOTAD, en relación al *Fondo especial para mantenimiento vial con el aporte ciudadano*, prevé que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán establecer una contribución especial por mejoramiento vial, sobre la base del valor de la matriculación vehicular, cuyos recursos deben ser invertidos en la competencia de vialidad de la respectiva circunscripción territorial, y que, en las circunscripciones provinciales donde existan o se crearen distritos metropolitanos, tales ingresos que se generen deben ser compartidos equitativamente con dichos gobiernos.

³ Ordenanza Provincial 19-CPP-2019-2023.

⁴ Sala de Admisión conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce (entonces en funciones) y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Enrique Herrería Bonnet (entonces en funciones).

Pichincha”) remitan la documentación y los informes relacionados con el proceso de formación, discusión y aprobación de las disposiciones impugnadas.

3. El 04 y el 15 de agosto de 2022, la Asamblea Nacional presentó información sobre la constitucionalidad de la norma impugnada del COOTAD. El 15 de agosto de 2022, el GAD Pichincha remitió su informe sobre la constitucionalidad de la Ordenanza provincial. El 23 de febrero de 2023, el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (“**CONGOPE**”) presentó *amicus curiae*;⁵ asimismo, el 20 de junio de 2024 varios escritos ciudadanos fueron presentados en igual calidad.⁶
4. El 08 de julio de 2026, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento de la causa y dispuso continuar con su sustanciación. Asimismo, ordenó a las partes señalar direcciones de correo electrónico actualizadas para recibir notificaciones y presentar sus informes respecto de los cargos de inconstitucionalidad formulados en la demanda.
5. El 14 y 15 de julio y el 05 de agosto de 2026, el **GAD Pichincha** presentó escritos, ratificándose en el contenido de su informe del 15 de agosto de 2022, y anexando documentación relacionada con el proceso de creación de la Ordenanza impugnada.⁷
6. El 15 de julio de 2026, la Asamblea Nacional se ratificó en el contenido de su informe de 15 de agosto de 2022.
7. El 18 de agosto de 2026, el accionante presentó un escrito para respaldar su demanda.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y los artículos 75 numeral 1, letras c y d; 76 numeral 8; y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

⁵ De conformidad con los Arts. 12 de la LOGJCC y 314 del COOTAD, alega legítimo interés en la causa, en razón de su representación nacional de orden política de los 23 gobiernos provinciales del país.

⁶ Vicko Villacís Jaramillo, Martín Sebastián Tandazo Toral, Doménica Eilyn Naranjo Montalvo, María Pía Castillo Coronado, Emilia Sánchez y Francisco Esteban García Chamorro, alegan legítimo interés como contribuyentes y estudiantes de la Universidad de las Américas.

⁷ El 15 y 17 de julio de 2026, la Asamblea Nacional y la PGE, respectivamente, presentaron escritos mediante los cuales señalaron direcciones electrónicas para notificaciones y designaron a sus defensores. Posteriormente, el 05 de agosto de 2026, el GAD Pichincha presentó un escrito en el que expuso argumentos respecto de los cargos formulados en la demanda y detalló las reformas efectuadas a la ordenanza impugnada, que corresponden a la Ordenanza Provincial 22-CPP-2023-2027, que sustituyó los artículos 3 y 8 de la Ordenanza Provincial 19-CPP-2019-2023.

3. Disposiciones impugnadas

9. El accionante identifica como objeto de la demanda de inconstitucionalidad por razones de **fondo** al artículo 184 del COOTAD y a la ordenanza impugnada, cuyas normas se transcriben a continuación:

9.1. El artículo 184 del COOTAD se encuentra en el Capítulo III “Ingresos Propios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, del Título VI “Recursos Financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, cuyo contenido es el siguiente:

Art. 184.- Fondo especial para mantenimiento vial con el aporte ciudadano. - Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán establecer una contribución especial por mejoramiento vial, sobre la base del valor de la matriculación vehicular, cuyos recursos serán invertidos en la competencia de vialidad de la respectiva circunscripción territorial.

En las circunscripciones provinciales donde existan o se crearen distritos metropolitanos los ingresos que se generen serán compartidos equitativamente con dichos gobiernos.

9.2. La ordenanza impugnada establece:

Art. 1.- Sujeto activo. - La contribución especial para la Creación del Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento vial de la Provincia de Pichincha, tiene como sujeto activo al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha.

Art. 2.- Sujetos pasivos.- Son sujetos pasivos de la contribución especial para el Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento Vial, todas las personas naturales y jurídicas propietarios de vehículos, que tengan como lugar de matriculación la Provincia de Pichincha.

Art. 3.- Catastros de Vehículos.- La unidad administrativa a cargo de avalúos y catastros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, mantendrá cada año una base de datos de vehículos cuyos propietarios hayan matriculado su automotor en la provincia, la cual guardará conformidad con los datos a cargo de la Agencia Nacional de Tránsito, en tal sentido existirá la debida conexión o enlace electrónico con las instituciones que corresponda.⁸

Art. 4.- Acreditación a la prefectura.- La (el) Prefecta (o) Provincial, resolverá el mecanismo de recaudación del Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento vial de la Provincia de Pichincha, al amparo del literal h del artículo 50 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

⁸ Artículo reformado el 10 de marzo de 2026. Registro Oficial, Edición Especial, No. 1146. Ordenanza Provincial No. 22-CPP-2023-2027.

Art. 5.- Lugar y forma de pago.- Los propietarios de los vehículos pagarán la Contribución Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento vial de la Provincia de Pichincha, conforme al proceso de matriculación establecido por la autoridad de tránsito nacional, en las instituciones bancarias acreditadas para el efecto.

Se considerará que han incurrido en mora los sujetos pasivos que no hayan satisfecho la obligación determinada en la presente ordenanza hasta el último día del año.

Art. 6.- Valor de la contribución.- Considerando que la base del valor de la matriculación vehicular es la tasa anual de matriculación, la contribución especial para el mejoramiento y mantenimiento de sistema vial se determina así:

- a) Vehículos Particulares, Estado, cuenta propia, nuevo - usado: El 50% del valor determinado en el tarifario anual de la Agencia Nacional de Tránsito para esa categoría de vehículos.
- b) Transporte Público nuevo - usado: El 50% del valor determinado en el tarifario anual de la Agencia Nacional de Tránsito para esa categoría de vehículos.
- c) Transporte Comercial nuevo - usado: El 50% del valor determinado en el tarifario anual de la Agencia Nacional de Tránsito para esa categoría de vehículos.
- d) Motocicletas Particulares, Estado, nuevo - usado: El 30% del valor determinado en el tarifario anual de la Agencia Nacional de Tránsito para motocicletas. Esta contribución se tendrá como obligatoria; en tal sentido se faculta al Gobierno Provincial, ejercer su facultad coactiva a fin de hacer efectivos sus créditos pendientes con los sujetos pasivos en mora.

Art. 7.- Destino de los recursos. - Los recursos que provienen de la contribución Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento vial de la Provincia de Pichincha, serán invertidos exclusivamente en la competencia de vialidad rural de la Provincia de Pichincha, correspondiendo las siguientes redes viales:

- a) Comunican las cabeceras cantonales entre sí.
- b) Comunican las cabeceras parroquiales rurales entre sí.
- c) Comunican las cabeceras parroquiales rurales con los diferentes asentamientos humanos, sean estos, comunidades o recintos vecinales.
- d) Comunican asentamientos humanos entre sí; y,
- e) Comunican cabeceras cantonales, parroquiales rurales, asentamientos humanos con la red vial.

Art. 8.- Exoneraciones.- De conformidad con lo dispuesto en el Art. 541 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, estarán exentos de este impuesto los vehículos oficiales al servicio:

- a) De los miembros del cuerpo diplomático y consular;
- b) De los organismos internacionales, aplicando el principio de reciprocidad;
- c) De la Cruz Roja Ecuatoriana, como ambulancias y otros con igual finalidad; y,
- d) De los cuerpos de bomberos, como autobombas, coches, escala, y otros vehículos especiales contra incendio. Los vehículos en tránsito no deberán el impuesto.

Estarán exentos de este impuesto los vehículos que importen o que adquieran las personas con discapacidad, según lo establecido por la Ley sobre Discapacidades; y/o

Los que se encuentren registrados como exentos por el Servicio de Rentas Internas.⁹

DISPOSICIÓN GENERAL. - La (el) Prefecta(o) deberá expedir el modelo de gestión y los reglamentos necesarios para la plena ejecución de la presente Ordenanza.

DISPOSICIÓN FINAL. - La presente Ordenanza entrará en vigencia el 1 de enero del 2022, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, en el Registro Oficial y más medios de difusión institucionales.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

- 10.** El accionante alega la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por considerar que estas serían contrarias a los principios constitucionales tributarios de legalidad y de reserva normativa (art. 301 CRE) y de no confiscatoriedad (art. 323 CRE).
- 11.** Respecto a los principios constitucionales tributarios de legalidad y de reserva normativa, el accionante alega que el artículo 184 del COOTAD transgrede estos principios porque crea la contribución especial por mejoramiento vial que, en verdad, sería un impuesto encubierto respecto del cual tiene facultad exclusiva de creación la Asamblea Nacional y no el GAD. De tal forma, señala que, en consecuencia, la Ordenanza impugnada es también inconstitucional al crear esta contribución especial que no reúne las características de contribución sino de impuesto, por las siguientes razones:

⁹ Artículo reformado el 10 de marzo de 2026. Registro Oficial, Edición Especial, No. 1146. Ordenanza Provincial No. 22-CPP-2023-2027.

- 11.1.** Una supuesta contribución requiere de “un servicio prestado por parte del Estado, pero no de aquellos que redundan en beneficio de “toda la provincia” ya que ello se enmarcaría en un tributo no vinculado. En este caso, la contribución no incluye el “mantenimiento del sistema vial de las zonas urbanas” como Quito, por prohibición expresa del art. 263 numeral 2 de la CRE. Así, alega que en las normas impugnadas “no consta claramente establecida la actividad estatal por la que se exige [la contribución]”.
- 11.2.** Un elemento de validez de una contribución especial es el “estudio económico tanto para determinar los costos de mantenimiento vial, así como su prorrateo a los usuarios y la temporalidad del mismo”. No obstante, en los considerandos de la Ordenanza impugnada “no existe referencia alguna a un estudio económico”.
- 11.3.** Las contribuciones especiales establecidas en ordenanzas deben cumplir los requisitos de los artículos 569, 578 y 593 del COOTAD. En este caso, la contribución especial por mejoramiento vial no cumple con los requisitos de:
- (i) beneficio real o presuntivo por la construcción de obra pública, porque los vehículos se deprecian a diferencia de los inmuebles;
 - (ii) beneficio proporcionado a inmuebles, porque grava sobre el valor del vehículo y su matrícula;
 - (iii) construcción de obra pública porque la ordenanza impugnada debería indicar los servicios u obras por las que se está pagando;
 - (iv) base del tributo, es decir, el costo de la obra de mejoramiento vial porque no hay estudio económico conocido por los ciudadanos;
 - (v) prorrateo de costo que exigiría distribuir entre propiedades beneficiadas, porque el pago se daría para todos los vehículos matriculados en Pichincha, incluyendo aquellos que circulan en zonas urbanas, pese a que el mantenimiento es para vías rurales;
 - (vi) valor de la contribución que no puede ser mayor al 50% del valor mayor experimentado con anterioridad y al finalizar una obra, porque “no hay criterio de beneficio por el que constitucionalmente exista la contribución, ya que el pago se realizaría por el patrimonio (vehículo) y la pérdida de valor (depreciación)”; y,
 - (vii) distribución del costo porque toda contribución especial tiene una

temporalidad fuera de la cual ya no es exigible y, “esta contribución es indefinida y en consecuencia se configura como un impuesto”.

- 11.4.** La contribución especial por mejoramiento vial prevista en el artículo 184 de COOTAD e instrumentada en la Ordenanza impugnada “no solo que no genera beneficio a aumento alguno en el valor de los pichinchanos, sino que merma su patrimonio, al haberse establecido en función del valor del vehículo y su matrícula. Además, esta contribución favorece a todo el país, por lo que se pretende “financiar obras de interés nacional con figuras como las ‘contribuciones especiales’” lo que es inconstitucional.
- 11.5.** La contribución especial por mejoramiento vial implica que “se pagan impuestos (IVA, Renta, ICE, ISD) para el sostenimiento del gasto público (mejoramiento vial) y se paga contribuciones especiales, para el mismo propósito (mejoramiento vial)”.
- 12.** Respecto al principio constitucional de no confiscatoriedad, el accionante alega que la contribución especial por mejoramiento vial tiene como base de pago la “tasa anual de matriculación” y para demostrar el carácter confiscatorio de esta contribución “basta con revisar cual es la carga tributaria que soporta la propiedad de los vehículos en el Ecuador” y enlista los impuestos a los consumos especiales, IVA, salida de divisas, arancel, propiedad vehicular, tasa de matriculación y la tasa por servicio público para pago de accidentes de tránsito. De tal forma, concluye que la contribución es confiscatoria, en los siguientes términos:

fijar el valor de la contribución especial por mejoramiento vial, sobre la base del valor de la matriculación vehicular, no solo es antitécnico e inconstitucional toda vez que la “propiedad de un vehículo” no genera un aumento de valor. ¿Quién ha comprado un vehículo y al venderlo en meses -ni siquiera en años- lo ha hecho en un mayor valor? Cosa que sí ocurre con los terrenos (que no se deprecian). Sino que además es confiscatorio toda vez que la propiedad de los vehículos grava entre impuestos y tasas el 60% de su valor.

- 13.** Por las razones expuestas, el accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y que este Organismo determine los efectos de esta declaratoria.

4.2. De la Asamblea Nacional

- 14.** La Asamblea Nacional,¹⁰ sobre los argumentos de la demanda en relación con el

¹⁰ La Asamblea remitió documentación en archivo *pdf*, con el expediente del proyecto de construcción y aprobación del COOTAD. El proyecto de ley fue aprobado el 11 de agosto de 2010, e incluye objeciones

artículo 184 del COOTAD, expresa que la “mejora vial” que se establece en este artículo va dirigida para comunicar las cabeceras cantonales, parroquiales rurales, asentamientos humanos entre sí y con la red vial, en relación con el progreso y desarrollo de las grandes ciudades. Lo anterior, contrario a lo que sostiene el accionante de que la norma no establece una mejora, sino que es más bien un servicio que debe ser prestado por el Estado.

15. Además, arguye que no existe vulneración al artículo 301 de la CRE, en tanto el accionante incurriría en una errónea equiparación entre impuestos y contribuciones, pues la reserva de ley se predica exclusivamente de los primeros, mientras que las tasas y contribuciones especiales pueden ser creadas por órganos competentes conforme a la ley. Como ocurre con el artículo 184 del COOTAD, que habilita legal y legítimamente a los GAD provinciales a establecer contribuciones para el mejoramiento vial dentro de sus competencias constitucionales, que son ejercidas en sus propias circunscripciones territoriales.
16. En conclusión, la Asamblea indica que, ante la ausencia de contradicción clara con la CRE, la norma impugnada del COOTAD debe preservarse con base en su plena validez y rechazarse la demanda por carecer de sustento constitucional.

4.3. Del GAD Pichincha

17. El GAD Pichincha, respecto de la demanda presentada, afirma que el artículo 184 del COOTAD contiene una habilitación expresa otorgada por el legislador para que los GAD provinciales establezcan contribuciones especiales destinadas al mantenimiento vial, dentro del ámbito de la competencia exclusiva sobre el sistema vial de ámbito provincial prevista en el artículo 263 numeral 2 de la CRE, por lo que la Ordenanza provincial no crea un tributo autónomo, sino que desarrolla una potestad prevista en la ley, respetando el principio de legalidad y la reserva de ley. En este sentido, la contribución por mejoramiento vial se encontraría directamente relacionada con la competencia constitucional provincial de planificar, construir y mantener la vialidad, configurándose como un mecanismo legítimo de financiamiento de dicha competencia y respecto de la obra pública en todo el territorio provincial que corresponde a su jurisdicción.
18. Al respecto, el GAD Pichincha cita la propuesta, conclusión y recomendación del “Informe de Viabilidad Técnica para la Creación de la Ordenanza del Fondo Especial para Mantenimiento Vial con Aporte Ciudadano” de agosto de 2021 y adjunta el

parciales del presidente de la república de entonces, y la promulgación en el Suplemento del Registro Oficial 303 del martes 19 de octubre del 2010. Entre las objeciones parciales de la presidencia de la república, no constan respecto del artículo 184 del COOTAD.

documento.¹¹ De esta cita se lee que “el presupuesto de inversión para mantenimiento vial en la red provincial de Pichincha es insuficiente para lograr los objetivos de mejorar la movilidad y conectividad de los habitantes, así como el transporte de productos”. Además, que la propuesta de ordenanza para crear este fondo especial determina que lo recaudado “será invertido en la competencia de vialidad de la respectiva circunscripción territorial” y, entre otros aspectos, que “el 81.93% de la recaudación será destinado para mantenimiento y mejoramiento vial; y, el 18.07% para adquisición de equipo caminero”.

19. Por otro lado, el GAD Pichincha cita el alcance, conclusiones y recomendación del “Informe Técnico Financiero del Fondo Especial para Mantenimiento Vial con Aporte Ciudadano” de 02 de septiembre de 2021 y adjunta el documento.¹² De esta cita se lee que “el impacto en las finanzas del GADPP es positivo ya que incrementaría USD6.904.651,78 los ingresos por tasas y contribuciones que significa un 37% adicional y en el ingreso corriente en 16.59% más”, en consideración de la “aplicación de la exención a las personas con discapacidad del 50% indicada por la Dirección de Gestión de Vialidad”. Por ello, en el informe se lee como recomendación que “es factible financieramente y representa un impacto positivo y significativo en las finanzas del GAD Provincial de Pichincha”.
20. Adicionalmente, refiere que la Corte Constitucional ha establecido que las medidas que tome la autoridad pública deben seguir los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. En tal sentido, el GAD Pichincha alega que la contribución especial de mantenimiento vial cumple con estos requisitos en tanto que es: (i) necesaria “porque el mantenimiento de la red vial provincial es una actividad que se requiere permanentemente y muy importante para la conectividad y desarrollo productivo de la provincia”; (ii) idónea “porque se ha expedido en ejercicio de una potestad establecida en la ley (art. 184 del COOTAD)”; y, (iii) proporcional “porque su monto no solo obedece a la ley, sino que establece proporciones de acuerdo a cada tipo de vehículo, de acuerdo con los tarifarios que expide la autoridad nacional de tránsito”. Por lo dicho señala que esta contribución especial está regulada en “18 de las 23 prefecturas” del Ecuador porque “el mantenimiento de las redes viales es una necesidad de toda la ciudadanía”.
21. En los escritos presentados el 14 y 15 de julio y 05 de agosto de 2026, el GAD Pichincha informó que los artículos 3 y 8 de la ordenanza impugnada fueron reformados por la “Ordenanza Provincial 22-CPP-2023-2027”, publicada en el Registro Oficial en la edición especial No. 1146 de 10 de marzo de 2026. Identifica que la reforma se realizó respecto de los artículos 3 y 8 de la ordenanza impugnada a

¹¹ Expediente constitucional 51-22-IN, cuerpo I, fojas 78 al 91.

¹² Expediente constitucional 51-22-IN, cuerpo I, fojas 92 al 103.

fin de “identificar y singularizar temas operativos que tienen que ver con el catastro de vehículos y exoneraciones de pago de la tasa”. Con la normativa presentada, anexó documentos correspondientes al trámite de la reforma¹³ y relacionados con el proceso de construcción y aprobación de dicha normativa provincial.¹⁴

4.4. De los amici curiae

22. Los *amici curiae* ciudadanos manifiestan que la ordenanza establece una contribución especial mediante un recargo a la matriculación vehicular, y que ello desbordaría los límites constitucionales de la potestad tributaria de los GAD, en tanto configura un tributo no vinculado que carece de una relación directa o específica, como tampoco tendría una proporción de beneficio individualizable para los contribuyentes.
23. El CONGOPE afirma que la acción compromete estructuralmente el régimen de autonomía de todos los gobiernos provinciales del país. Lo anterior porque el artículo 184 del COOTAD es un pilar del financiamiento de la planificación vial y mantenimiento de vías provinciales. Además, afirma que la contribución tiene una contraprestación vinculada a obras públicas específicas, con una base de cálculo definida (matriculación vehicular), por lo que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad generaría efectos gravemente regresivos para el financiamiento provincial.

5. Consideraciones previas

24. En el caso concreto, este Organismo verifica que el 10 de marzo de 2026 se publicó en el Registro Oficial la reforma a la “Ordenanza para la Creación del Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento Vial de la Provincia de Pichincha con Aporte Ciudadano”.¹⁵ En específico, se observa que el GAD Pichincha reformó solamente los artículos 3 y 8 de la ordenanza impugnada en esta acción. Además, se verifica que el artículo 184 del COOTAD impugnado no ha sido reformado ni derogado.
25. Al respecto, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad en casos

¹³ Informes de la Comisión de Legislación, números 01-2026 y 02-2026, de primer y segundo debate, respectivamente, de la Ordenanza reformativa.

¹⁴ Anexa copias certificadas de la Gaceta Oficial 034-2019-2023, que contiene la Ordenanza Provincial 19 CPP-2019-2023, con los informes favorables del primer y segundo debate del Pleno del Consejo Provincial, así como Actas 038-CPP-21 y 039-CPP-2019-2023, de 10 de septiembre de 2021 y 07 de octubre de 2021, respectivamente, que contienen la transcripción de las sesiones ordinarias de aprobación de la Ordenanza impugnada. También presenta el Acta 40, de 21 de enero de 2026, con la transcripción de la sesión del Pleno del Consejo del GADPP, en razón de las reformas y el Acta 41, de 25 de febrero de 2026, con la transcripción de la sesión del Pleno del Consejo del GADPP, sin indicar las reformas específicas que ha sufrido la Ordenanza impugnada.

¹⁵ Ordenanza Provincial No. 22-CPP-2023-2027 publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 1146.

de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: (a) unidad normativa, o (b) efectos ultractivos. En particular, respecto al supuesto de (a) unidad normativa, esta Corte ha establecido que el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa en tres supuestos, uno de esos, “cuando la disposición acusada o su contenido se encuentren reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

26. En el presente caso, esta Corte contempla que el accionante impugna la constitucionalidad del artículo 184 del COOTAD y de la integralidad de la “Ordenanza para la Creación del Fondo Especial para el Mejoramiento y Mantenimiento Vial de la Provincia de Pichincha con Aporte Ciudadano” cuyos artículos 3 y 8 fueron reformados, es decir, que los artículos 3 y 8 impugnados fueron sustituidos con su reforma. Por ello, a fin de continuar con el análisis constitucional, corresponde a la Corte verificar si procede incluir en el control de constitucionalidad a los artículos 3 y 8 de la ordenanza impugnada que fueron reformados, para lo cual se procede a analizar si, respecto a estos artículos, se configura el supuesto de unidad normativa con la ordenanza reformativa. De tal forma, para un mejor análisis de las diferencias entre los dos cuerpos normativos, corresponde compararlos en la siguiente tabla:

Tabla 1

Ordenanza impugnada 12 de octubre de 2021	Ordenanza reformada 10 de marzo de 2026
Art. 3.- Catastros de Vehículos.- La unidad administrativa a cargo de avalúos y catastros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, mantendrá cada año una base de datos de vehículos cuyos propietarios hayan matriculado su automotor en la provincia, la cual guardará conformidad con los datos a cargo de la Agencia Nacional de Tránsito, en tal sentido existirá la debida conexión o enlace electrónico con las instituciones que corresponda.	Art. 3. Registro de Vehículos.- La Dirección Financiera, a través de la Coordinación de Recaudaciones y Coactivas, o quien haga sus veces, será la responsable de registrar y actualizar de manera permanente en el sistema de información institucional a las y los contribuyentes obligados al pago de esta contribución. Las y los contribuyentes podrán realizar su registro a través del sistema informático del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, así como en los demás puntos de atención ciudadana que se habiliten para el efecto. Para la implementación y operatividad de lo dispuesto en el presente artículo, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha podrá suscribir convenios de cooperación con instituciones públicas, privadas o mixtas.
Art. 8.- Exoneraciones.- De conformidad con lo dispuesto en el Art. 541 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, estarán exentos de este impuesto los vehículos oficiales al servicio:	Art. 8.- Exoneraciones y Rebajas.- De conformidad con lo previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, estarán exentos del pago de esta contribución los vehículos oficiales al servicio de:

a) De los miembros del cuerpo diplomático y consular; b) De los organismos internacionales, aplicando el principio de reciprocidad; c) De la Cruz Roja Ecuatoriana, como ambulancias y otros con igual finalidad; y, d) De los cuerpos de bomberos, como autobombas, coches, escala, y otros vehículos especiales contra incendio. Los vehículos en tránsito no deberán el impuesto. Estarán exentos de este impuesto los vehículos que importen o que adquieran las personas con discapacidad, según lo establecido por la Ley sobre Discapacidades; y/o Los que se encuentren registrados como exentos por el Servicio de Rentas Internas.	a) Los miembros del cuerpo diplomático y consular; b) Los organismos internacionales acreditados en el país; c) Las ambulancias de la Cruz Roja Ecuatoriana y de los Cuerpos de Bomberos; d) Los cuerpos de bomberos, como autobombas, escala, y otros vehículos especiales destinados a la atención y control de incendios; y, e) Las demás determinadas en la normativa legal vigente. Estarán exentos del pago de esta contribución los vehículos que importen o adquieran las personas con discapacidad, beneficio que se aplicará respecto de un (1) solo vehículo, conforme la normativa vigente. Se aplicará una rebaja del cincuenta por ciento (50%) del pago de esta contribución a favor de las personas que hayan cumplido sesenta y cinco (65) años de edad, beneficio que no tendrá efecto retroactivo y se aplicará únicamente respecto de un (1) solo vehículo de propiedad del beneficiario.
--	--

Fuente: Tabla elaborada por la Corte Constitucional

27. Conforme consta en el cuadro comparativo, esta Corte observa que, en cuanto al objeto de la regulación del tributo, si bien no existe una reproducción idéntica de las disposiciones, ambas normas reproducen regulaciones sobre el registro de vehículos y la exoneración de pago. Así, respecto al artículo 3, en la ordenanza impugnada se establece que el catastro de vehículos realizará el GAD Pichincha conforme a una base de datos de vehículos matriculados en la provincia que debe guardar conformidad con los datos de la Agencia Nacional de Tránsito; mientras que, en la ordenanza reformada, se determina que este registro se hará a través del sistema informático del GAD, en el cual los contribuyentes pueden registrarse, y que para su operatividad se podrán suscribir convenios de cooperación con instituciones públicas, privadas o mixtas.
28. Asimismo, en relación con el artículo 8, en la ordenanza impugnada se determina que están exonerados del pago de este tributo los vehículos oficiales de miembros del cuerpo diplomático, organismos internacionales, ambulancias de la Cruz Roja, del cuerpo de bomberos y otros vehículos especiales contra incendio, así como los vehículos que adquieran personas con discapacidad según la ley y otros registrados como exentos por el Servicio de Rentas Internas. Mientras que, en la ordenanza reformada se establece similar listado de exonerados, pero se añade a “los demás

determinados en la normativa legal vigente” y, además, se determina un inciso final sobre “rebaja” del pago de la contribución a favor de las personas adultas mayores respecto a un vehículo que sea de su propiedad.

29. De aquello, este Organismo verifica que persiste en las disposiciones reformadas el núcleo de las disposiciones demandadas, es decir, el registro o catastro de vehículos y la exoneración del pago de la contribución. Y los aspectos diferentes entre ambas normas como el mecanismo de registro de los vehículos y la adición de una rebaja de este tributo no alteran el contenido regulado, por lo que no resultan relevantes respecto al contenido cuya constitucionalidad se demanda. De tal manera, se desprende la reproducción normativa en las disposiciones reformadas para efectos del control de constitucionalidad.
30. En este contexto, toda vez que, conforme la sección 4.1 *supra*, el accionante plantea argumentos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en relación con los elementos que conforman el tributo, este Organismo contempla que persisten en las disposiciones reformadas, sobre los artículos 3 y 8, las razones por las cuales el accionante plantea su demanda. De tal manera, se configura el supuesto determinado en el numeral 9 del artículo 76 de la LOGJCC respecto a dichos artículos y, en consecuencia, existe unidad normativa con la ordenanza impugnada, por lo que corresponde a la Corte continuar con el análisis también de estos artículos 3 y 8 reformados.

6. Planteamiento del problema jurídico

31. La acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,¹⁶ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales y lo dispuesto en la Constitución. Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o de rango menor. Por ejemplo, una incompatibilidad entre la ley y una ordenanza.¹⁷
32. A su vez, el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad

¹⁶ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96; 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 17.

¹⁷ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; y, 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 17.

normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.¹⁸

33. Ahora bien, de los párrafos 11 a 11.5 *supra*, esta Corte encuentra que los cargos de inconstitucionalidad están dirigidos a impugnar la calificación del tributo – contribución especial por mejoramiento vial– y la consecuente violación de los principios constitucionales tributarios de legalidad y reserva normativa, tanto en (i) el artículo 184 del COOTAD como en (ii) la Ordenanza provincial del GAD Pichincha.
34. Respecto al (i) artículo 184 del COOTAD, el accionante arguye que esta norma legal no crea una contribución especial sino un impuesto encubierto que puede ser establecido solo por la Asamblea mediante ley y no por el GAD. En esencia, el accionante fundamenta que la contribución requiere de un servicio prestado por el Estado, pero no puede ser en beneficio de “toda la provincia”, que no puede incluir el mantenimiento vial de las zonas urbanas de Quito. Además, que tal tributo no cumple con los requisitos de los artículos 569, 578 y 593 del COOTAD, así como tampoco con los elementos de una contribución porque no determina en detalle las obras y beneficiarios de la actividad estatal por mejoramiento vial. Al respecto, la Asamblea Nacional refiere que el artículo 184 del COOTAD, contrario a lo que sostiene el accionante de que la norma legal no establece una mejora, establece una contribución especial por “mejora vial”. Además, que el accionante incurriría en una errónea equiparación entre impuestos y contribuciones, pues la reserva de ley se predica exclusivamente de los primeros, mientras que las tasas y contribuciones especiales pueden ser creadas por órganos competentes conforme a la ley.
35. Ahora, respecto a (ii) la Ordenanza provincial del GAD Pichincha, el argumento central del accionante es que esta Ordenanza es inconstitucional al crear el tributo previsto en el artículo 184 del COOTAD. En tanto que la contribución especial por mejoramiento vial no reúne las características de una contribución porque este tributo no estaría relacionado con una actividad o servicio dado por el Estado, tampoco con un beneficio real, ni con una aplicación temporal, además que carecería de un estudio económico y se impondría a todos los vehículos matriculados en Pichincha, incluidos los que circulan en zonas urbanas, cuando el mantenimiento sería para vías rurales, para beneficio de todo el país.

¹⁸ CE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13- 14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

36. Por su lado, el GAD Pichincha señala que la contribución por mejoramiento vial se encontraría directamente relacionada con la competencia constitucional provincial de planificar, construir y mantener la vialidad. De esta manera, argumenta que este tributo se configura como un mecanismo legítimo de financiamiento de dicha competencia y que cuenta con los informes de viabilidad técnica y financiera que sustentaron su regulación en la ordenanza impugnada.
37. En este escenario, como se ha realizado en anteriores ocasiones,¹⁹ esta Corte considera que la forma más adecuada de abordar el cargo es a la luz del principio de legalidad en materia tributaria, a través del siguiente problema jurídico:

¿El artículo 184 del COOTAD y la ordenanza impugnada transgreden el principio de legalidad en materia tributaria establecido en el artículo 301 de la Constitución al regular una contribución especial?

38. Finalmente, sobre el cargo del párrafo 12 *supra*, el accionante sostiene que la contribución especial por mejoramiento vial vulnera el principio de no confiscatoriedad; sin embargo, para apoyar su tesis alega que “basta con revisar la carga tributaria que soporta la propiedad de los vehículos” y enlista los impuestos y tasas al respecto. Además, señala que la propiedad de un auto grava de impuestos y tasas “el 60% de su valor” y que este tributo sería “antitécnico” porque la propiedad del vehículo no genera un aumento de valor como un terreno.
39. Al respecto, no se advierte un argumento claro de inconstitucionalidad porque no se desprenden razones comprensibles de existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y la ordenanza, puesto que el accionante abona razones generales sobre la carga tributaria de los vehículos, señalando que estos no generan un aumento de valor a su propiedad, sin explicar cómo esta contribución que se basa en el valor de la matriculación vehicular es en sí misma confiscatoria. Así pues, tampoco se desprende un argumento específico de inconstitucionalidad porque no se establecen razones concretas o directas respecto a la carga tributaria de la contribución regulada en la norma impugnada ni por qué sería contraria al principio de no confiscatoriedad. Más bien, se esgrimen razones de simple conveniencia respecto a que la contribución especial sería confiscatoria porque un vehículo ya soportaría una carga tributaria del 60% de su valor, de manera que tampoco presenta un argumento pertinente. En consecuencia, no corresponde formular un problema jurídico sobre este cargo.

¹⁹ En supuestos similares en los que se ha impugnado la constitucionalidad de normas donde se regulan “tasas” que inobservarían las características y elementos esenciales de este tributo, este Organismo ha realizado el control abstracto de constitucionalidad a través del artículo 301 de la Constitución. Véase CCE, sentencias 1-22-IN/25, 05 de junio de 2025, párr. 23; 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr.21; 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 26-27; 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 27; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 14; 11-17-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 11-15; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 13.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿El artículo 184 del COOTAD y la ordenanza impugnada transgreden el principio de legalidad en materia tributaria establecido en el artículo 301 de la Constitución al regular una contribución especial?

40. En este apartado, la Corte sostendrá que el artículo 184 del COOTAD y la ordenanza impugnada no son incompatibles con el principio de legalidad en materia tributaria establecido en el artículo 301 de la Constitución, porque respetan la reserva de ley y la competencia del órgano que lo crea.
41. El accionante sostiene que el tributo creado en el artículo 184 del COOTAD y en la ordenanza provincial impugnada es contrario al principio de legalidad en materia tributaria establecido en el artículo 301 de la Constitución porque no se constituye como una contribución especial. De esta manera, alega que el artículo 184 del COOTAD transgrede estos principios porque crea el tributo por mejoramiento vial que, en la práctica, sería un impuesto encubierto respecto del cual tiene facultad exclusiva de creación la Asamblea Nacional y no el GAD provincial. Señala que, en consecuencia, la Ordenanza impugnada es también inconstitucional al crear este tributo en razón de dicho artículo del COOTAD. Con base en este cargo, corresponde examinar si las normas impugnadas, al regular este tributo, cumplen con el estándar constitucional del principio de legalidad del artículo 301 de la Constitución.
42. El artículo 301 de la Constitución establece que:
- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.
43. En concordancia, el numeral 3 del artículo 132 de la Constitución determina que se requiere ley aprobada por la Asamblea Nacional para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”.
44. Sobre estas disposiciones constitucionales, la Corte ha señalado que de ellas se despliega el principio de legalidad en materia tributaria en dos ámbitos. Primero, el de los impuestos, cuya creación, modificación, exoneración, y supresión cuenta con reserva de ley, es decir, le corresponde al Legislador. El segundo, el de otros tributos —tasas y contribuciones especiales—, los cuales, al no tratarse de impuestos, pueden

normarse por medio de acto del órgano constitucional y legalmente competente.²⁰

45. De la lectura conjunta del artículo 301 y del artículo 132 numeral 3 de la Constitución se desprende que la regulación de los tributos debe respetar el principio de legalidad tributaria. Este principio exige observar tanto la forma normativa prevista para la creación, modificación, exoneración y extinción de cada tipo de tributo, así como la competencia del órgano que lo establece. En el caso de los impuestos, rige la reserva de ley, pues su establecimiento requiere la iniciativa de la Función Ejecutiva y una ley aprobada por la Asamblea Nacional. Las tasas y contribuciones, por su parte, se establecen mediante un acto normativo del órgano competente, con sujeción a la ley.

7.2. Sobre el artículo 184 del COOTAD

46. A continuación, este Organismo debe verificar si la habilitación que contempla el artículo 184 del COOTAD excede la reserva de ley e inobserva la competencia prevista en el artículo 301 de la Constitución.
47. En el caso bajo análisis, se observa que el artículo impugnado del COOTAD reconoce a los GAD provinciales la facultad de “establecer una contribución especial por mejoramiento vial, sobre la base del valor de la matriculación vehicular, cuyos recursos serán invertidos en la competencia de viabilidad de la respectiva circunscripción territorial.” Es decir, mediante esta disposición, el legislador crea un tributo denominado “contribución especial por mejoramiento vial” y regula los criterios de su aplicabilidad.
48. Así, este Organismo constata que el legislador califica el tipo de tributo como una “contribución especial”. No obstante, en este caso particular, se observa que el tributo con sus elementos consta en una norma de orden legal. Por ello, cumple con el principio de reserva de ley, establecido en el artículo 301, en concordancia con el ya citado artículo 132 numeral 3 del texto constitucional, que establece la necesidad de una ley para “crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”.
49. Ahora bien, a través del artículo impugnado, el legislador crea el “fondo especial para mantenimiento vial con el aporte ciudadano” y, a la vez, determina que este podrá establecerse por los GAD provinciales en razón de la “competencia de vialidad de la respectiva circunscripción territorial”. Es decir, el tipo de tributo creado en la norma impugnada responde a una habilitación legal tributaria atada a dos competencias constitucionales de los GAD provinciales. Primero, la competencia exclusiva de

²⁰ CCE, sentencia 70-11-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 69; sentencia 60-21-IN/24, párr. 26.

“planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas”, establecida en el artículo 263 numeral 2 de la Constitución. Y segundo, la competencia normativa en el ámbito de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial, establecida en el artículo 240 del texto constitucional.

50. De este modo, en el tributo creado por el artículo impugnado convergen la potestad constitucional del legislador sobre la creación de tributos y la delegación a los gobiernos descentralizados provinciales sobre el establecimiento de este tributo para cumplir con sus competencias constitucionales. Lo anterior, en opinión de esta Corte se enmarca en la Constitución porque, por un lado, el tributo se crea por ley dictada por la Asamblea Nacional y, por otro lado, el artículo impugnado habilita a los GAD el ejercicio de sus competencias constitucionales.
51. Además, esta Corte, con relación a la potestad tributaria bajo la competencia de los GAD, ha establecido que, la naturaleza jurídica del tributo “debe ceñirse a lo establecido por la Constitución y las normas que regulan tal competencia”.²¹ De esta manera, el hecho de que el tributo creado en el artículo 184 del COOTAD delegue su determinación a la potestad tributaria de los GAD provinciales, en el marco de sus competencias, se encuadra también en el principio de legalidad.
52. En consecuencia, el artículo 184 del COOTAD observa el principio de legalidad en materia tributaria porque respeta la reserva de ley y la competencia del órgano que lo crea.

7.3. Sobre la Ordenanza impugnada

53. Ahora bien, en relación con la Ordenanza provincial impugnada, el artículo 240 de la Constitución, como ya se citó, establece que los GAD tienen facultades legislativas, en el ámbito de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial. En el mismo sentido, el artículo 263 numeral 2 de la Constitución otorga a los GAD provinciales la competencia exclusiva sobre el sistema vial de ámbito provincial.
54. Además, a nivel legal, el artículo 42 literal b) del COOTAD establece como competencia exclusiva de los GAD provinciales “[p]lanificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas”. Y, esencialmente, en el artículo 181 de esta Ley se determina la facultad tributaria de los GAD provinciales para “crear, modificar o suprimir mediante normas provinciales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son

²¹ CCE, sentencias 003-09-SIN-CC, 23 de julio de 2009; 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27; 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 21 y 50-19-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 41, sentencia 1-22-IN/25, párr. 31.

de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial”. Ello guarda concordancia con el mandato legal del artículo 47 literal f), en relación con la atribución del consejo provincial para “crear, modificar o extinguir tasas y/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute”.

- 55.** En este caso, la ordenanza impugnada establece la “contribución especial para la creación del fondo especial para el mejoramiento y mantenimiento vial”, en aplicación del artículo 184 del COOTAD. Se observa del cuerpo de la ordenanza que, en los artículos 1, 2, y 3, el tributo se crea respecto a la actividad administrativa del GAD Pichincha para “mejoramiento y mantenimiento vial de la provincia de Pichincha”.²² De la misma manera, de los artículos 5 y 6, se contempla que la cuantificación de la contribución especial es sobre la base del valor de la tasa anual de matriculación vehicular. Y, del artículo 7, se lee que los recursos que provienen de la contribución especial “serán invertidos exclusivamente en la competencia de vialidad rural de la provincia de Pichincha” para lo cual se detallan las redes viales de la circunscripción territorial.²³
- 56.** En tal contexto, el tributo creado en la ordenanza impugnada se contempla en los parámetros determinados en el artículo 184 del COOTAD. Como se determinó previamente, el legislador tiene competencia para establecer este tributo. También puede habilitar a los GAD provinciales para desarrollar su regulación. Este desarrollo debe ajustarse a las competencias que les atribuyen los artículos 240 y 263, numeral 2, de la Constitución. En virtud de esa habilitación, el GAD provincial puede establecer el tributo en los términos y dentro de los límites previstos en la ley.
- 57.** En consecuencia, la Ordenanza provincial observa el principio de legalidad en materia tributaria, porque respeta la reserva de ley y la competencia del órgano que lo crea.
- 58.** Con todo lo dicho, esta Corte llega a la conclusión que, el artículo 184 del COOTAD y la Ordenanza provincial impugnada no son incompatibles con el principio de legalidad en materia tributaria establecido en el artículo 301 de la Constitución, porque respetan la reserva de ley y la competencia del órgano que lo crea.

²² Véase también expediente constitucional 51-22-IN, informe GAD Pichincha, foja 30.

²³ En el artículo 7 de la ordenanza se determinan: “a) Comunican las cabeceras cantonales entre sí. b) Comunican las cabeceras parroquiales rurales entre sí. c) Comunican las cabeceras parroquiales rurales con los diferentes asentamientos humanos, sean estos, comunidades o recintos vecinales. d) Comunican asentamientos humanos entre sí; y, e) Comunican cabeceras cantonales, parroquiales rurales, asentamientos humanos con la red vial.”

8. 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 pública de inconstitucionalidad presentada en la causa 51-22-IN.
2. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de octubre de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



5122IN-96ed5



Caso 51-22-IN

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles catorce de octubre de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Sentencia 95-23-IS/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 08 de octubre de 2026

CASO 95-23-IS

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

SENTENCIA 95-23-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada por la Fundación Municipal de la Mujer y el Niño de Cuenca, respecto de la sentencia de 17 de marzo de 2022 dictada por la Unidad Judicial Civil de Cuenca, provincia del Azuay. Este Organismo verifica que la medida de reparación económica no fue dispuesta expresamente en la decisión judicial, sino que fue dictada ante el cumplimiento tardío de la medida de reintegro, en consecuencia, la judicatura ejecutora no podía ordenarla en el proceso de ejecución.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso de la acción de protección de origen

1. El 16 de febrero de 2022, Paúl Omar Romero Quinde (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra de la Fundación Municipal de la Mujer y el Niño de Cuenca (“**Fundación**” o “**entidad demandada**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En su demanda, alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al trabajo por la terminación de su contrato de servicios ocasionales en el cargo de médico.¹
2. El 17 de marzo de 2022, la Unidad Judicial Civil de Cuenca, provincia de Azuay (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de derechos del actor² y dispuso medidas de reparación.³ La Fundación interpuso recurso de apelación.

¹ Proceso 01333-2022-02153. El actor resaltó que forma parte de un grupo de atención prioritaria por su discapacidad física certificada por el CONADIS. Alegó que laboró para la entidad demandada desde el 20 de febrero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2021, bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales en el cargo de médico tratante-ginecólogo obstetra. En esa línea, fundamentó que se agravó su situación cuando se le notificó en enero de 2022 con la terminación de la relación laboral, “dejándome sin afiliación al IESS, y otros beneficios sociales”. Así, solicitó que se “regularice mi situación jurídica de la actividad material de médico tratante ginecólogo obstetra, conforme me corresponde por derecho”.

² La Unidad Judicial declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del actor, debido a que la Fundación tenía la obligación de convocar a un concurso de méritos y oposición y se declare al respectivo ganador. Además, declaró la vulneración del derecho al trabajo, tras verificar que el actor tenía la “[l]egítima expectativa” de ser convocado a un concurso de méritos y oposición para “gozar de estabilidad laboral”.

³ Este Organismo señala que las medidas de reparación dispuestas fueron: (i) dejar sin efecto la notificación de la terminación del contrato de servicios ocasionales; y, (ii) restituir al actor a su puesto de trabajo.

3. El 24 de mayo de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado en todas sus partes.

1.2. Fase de ejecución

4. El 09 de junio de 2022, el actor solicitó a la Unidad Judicial que fije un término para que la entidad demandada cumpla con la sentencia de 17 de marzo de 2022. El 13 de junio de 2022, la Unidad Judicial otorgó el término de setenta y dos horas a la entidad demandada para justificar el cumplimiento de la sentencia.
5. El 16 de junio de 2022, la Fundación informó a la Unidad Judicial sobre “las acciones que están siendo ejecutadas por la administración con el propósito de cumplir con la sentencia”.⁴ El 17 de junio de 2022, la Unidad Judicial delegó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la decisión de 17 de marzo de 2022.
6. El 17 de junio de 2022, el actor indicó que no había sido restituido a su puesto de trabajo.⁵ El 20 de junio de 2022, la Unidad Judicial concedió el término de diez días para que la entidad demandada cumpla con lo dispuesto en la decisión de 17 de marzo de 2022.
7. El 08 de julio de 2022, el actor manifestó que la Fundación no cumplió con su obligación de restituirle a su puesto de trabajo. El 16 de agosto de 2022, la Defensoría del Pueblo remitió un informe sobre el seguimiento de la sentencia constitucional.⁶
8. El 25 de agosto de 2022, el actor reiteró que la sentencia de 17 de marzo de 2022 no había sido cumplida, por cuanto “no se ejecuta mi reintegro bajo la modalidad de servicios ocasionales”.⁷ El 26 de agosto de 2022, la Unidad Judicial convocó a las partes a una audiencia de seguimiento.⁸

⁴ Expediente procesal de primera instancia, segundo cuerpo procesal, foja 160. En dicho escrito, la Fundación acompañó el memorando MEMO-DIREC-0309-2022, mediante el cual se solicitó a la Jefatura Administrativa y Financiera la emisión de certificación presupuestaria.

⁵ *Ibid.*, foja 166.

⁶ La Defensoría del Pueblo solicitó a la entidad demandada información sobre el reintegro al puesto de trabajo del actor. Mediante oficio GADMCUENCA-FMMNC-2022-0017-C, de 1 de agosto de 2022, la Fundación indicó que el “[actor] ha solicitado a esta institución que se paguen los valores que ha dejado de percibir durante el tiempo que fue desvinculado en razón de la terminación del contrato de servicios ocasionales, postura que es unilateral, dado que en la sentencia de primera instancia en ningún momento se ordena el pago de estos valores”. Adicionalmente, la Fundación agregó “esta institución [Fundación] ha justificado la imposibilidad de reintegrar al accionante con un contrato de servicios ocasionales, debido a que, el contrato con el que se encontraba vigente el [actor] [...] corresponde a un gasto de inversión del periodo fiscal 2021. Por lo que, una vez culminado el mismo, no existe vacante para una nueva contratación, conforme consta en las certificaciones que emite esta fundación”.

⁷ Expediente procesal de primera instancia, segundo cuerpo procesal, foja 176.

⁸ La audiencia se celebró el 05 de septiembre de 2022.

9. El 05 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial concedió el “término extraordinario de quince días” a la entidad demandada para que cumpla con las medidas ordenadas en sentencia.
10. El 30 de septiembre de 2022, el actor arguyó que la Fundación actuó con “deslealtad procesal”, debido a que le propuso un “cambio de lugar de trabajo; y, horario”.⁹ De igual manera, manifestó que la entidad demandada le requirió información para la “fecha de inicio de labores (3 de octubre [de 2022]) lo que es contrario al fallo judicial”.¹⁰ Por ello, requirió que se imponga a la entidad demandada una multa compulsiva.
11. El 03 de octubre de 2022, la Unidad Judicial concedió el término de cuarenta y ocho horas a la entidad demandada para que justifique el cumplimiento de la decisión judicial. El 05 de octubre de 2022, la Fundación manifestó que la medida ordenada en sentencia fue cumplida, ya que “creó una partida para que sea ocupada por el accionante, para cumplir con la misma actividad –médico tratante gineco/obstetra, y bajo la misma modalidad, [...] hasta que se convoque al concurso de oposición y méritos y se declare el respectivo ganador”.¹¹
12. El 06 de octubre de 2022, la Unidad Judicial instó al actor a “acatar lo dispuesto por su empleador, hasta que se convoque el concurso de oposición y méritos”.¹² El actor interpuso recurso de aclaración y ampliación;¹³ y, además, solicitó que la causa se derive al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo “para que liquide los valores de remuneración desde enero hasta la fecha de mi efectiva vinculación”.¹⁴
13. El 19 de octubre de 2022, el actor indicó que “para que exista una reparación integral completa a mi persona, es preciso y necesario restituirme a mi puesto de trabajo y liquidar los valores dejados de percibir durante el tiempo que me cesaron de mis funciones”.¹⁵
14. El 20 de octubre de 2022, la Unidad Judicial indicó que la sentencia emitida por la Corte Provincial “nada dice sobre remuneraciones desde la fecha de la desvinculación hasta la fecha de emisión de la sentencia”, sino que correspondía más bien calcular las remuneraciones no percibidas hasta el “3 de octubre de 2022 fecha de la reincorporación a las funciones”.¹⁶

⁹ Expediente procesal de primera instancia, segundo cuerpo procesal, foja 182.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Expediente procesal de primera instancia, tercer cuerpo procesal, foja 202.

¹² *Ibid.*, foja 205.

¹³ El actor solicitó que “se determine jurídicamente desde cuándo se debe cumplir la sentencia”.

¹⁴ Expediente procesal de primera instancia, tercer cuerpo procesal, foja 206 vuelta.

¹⁵ *Ibid.*, foja 209 y 209 vuelta.

¹⁶ Vale aclarar que en el expediente procesal no consta la providencia de 20 de octubre de 2022, empero en

15. El 14 de noviembre de 2022, el actor informó a la Unidad Judicial que había regresado a su lugar de trabajo desde el 25 de octubre de 2022 y requirió que se envíen las copias del proceso al TDCA “indicando con precisión que, las fechas a liquidar las remuneraciones pendientes de pago son del 17 de marzo de 2022 al 25 de octubre de 2022”.¹⁷ El 15 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial ordenó remitir el proceso al TDCA, “a fin de que se liquide las remuneraciones pendientes de pago al accionante”.¹⁸
16. El 22 de diciembre de 2022, el Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**Tribunal Distrital**” o “**TDCA**”) inadmitió la solicitud de cuantificación económica, en virtud de que la sentencia no dispuso el pago de remuneraciones dejadas de percibir.¹⁹ El actor solicitó la revocatoria del auto de inadmisión.²⁰
17. El 13 de febrero de 2023, el TDCA,²¹ en voto de mayoría, negó el pedido de revocatoria.²²
18. El 15 de marzo de 2023, el actor solicitó nuevamente a la jueza de la Unidad Judicial la designación de un perito para la liquidación de los valores dejados de percibir.²³ El 20 de marzo de 2023, la Unidad Judicial rechazó el pedido del actor y dispuso el **archivo** de la causa, por cuanto la sentencia “no se ha dispuesto pago de valor alguno por la entidad accionante, lo cual fue aceptado por el mismo accionante en su momento”.²⁴
19. El 22 de marzo de 2023, el actor solicitó la revocatoria del auto de archivo. En

el Sistema E-Satje (“**E-Satje**”) se encuentra digitalizada tal actuación jurisdiccional.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, foja 213.

¹⁹ Proceso 01803-2022-00906. El Tribunal Distrital estuvo conformado por los jueces Gonzalo Urgilés León (ponente) y Javier Cordero López, y la jueza Diana Vintimilla Zea. El TDCA arguyó que “la sentencia ejecutoriada de la referencia, no dispone la reparación económica de liquidación de remuneraciones pendiente de pago”, por ello, concluyó que el caso versaba sobre un “eventual incumplimiento de sentencia constitucional más no de reparación económica”.

²⁰ El actor señaló que el “juez ponente se encuentra en causa de excusa, por cuanto dentro de la acción de protección, como defensor técnico de la entidad accionada se encuentra su familiar el Abogado Andrés Sánchez”.

²¹ Este Organismo observa que el 19 de enero de 2023, el juez ponente presentó su excusa. El 26 de enero de 2023, los miembros restantes del Tribunal Distrital aceptaron la excusa presentada. El 30 de enero de 2023, se sorteó al juez Miguel Crespo para completar la conformación del TDCA en reemplazo del juez Gonzalo Urgilés León.

²² El TDCA arguyó que la sentencia de 17 de marzo de 2022 no dispuso la reparación económica de liquidación de las remuneraciones pendientes de pago al actor.

²³ El actor arguyó que “[c]omo jueza de ejecución designe el perito que liquide los valores que se han mandado a pagar desde el 17 de marzo de 2022 al 25 de octubre 2022, conforme providencia de fecha 15 de noviembre de 2022”.

²⁴ Expediente procesal de primera instancia, tercer cuerpo procesal, foja 230.

específico, señaló que “necesariamente debe tomar la posición de exigir a la entidad demandada el cumplimiento del principio universal de trabajo que es el pago de mi remuneración”.²⁵ Adicionalmente, indicó que la demora en la restitución al puesto de trabajo “afecta y contradice el valor del principio de intangibilidad del derecho laboral en lo que respecta al pago de mi justa remuneración”.²⁶

20. El 23 de marzo de 2023, la Unidad Judicial revocó el auto de 20 de marzo de 2023, debido a que el actor fue restituido a su puesto de trabajo “recién el 25 de octubre de 2022”. La jueza ejecutora señaló que “la petición que venía realizando el legitimado activo no era clara en cuanto al pago de la reparación económica que solicitaba” y que, por esta razón, “esta Juzgadora incurre en un lapsus al momento de dictar el auto inmediato anterior”. Por ello, dispuso designar un perito “para que liquide los valores adeudados por concepto de las remuneraciones no percibidas desde la notificación de la sentencia [17 de marzo de 2022] [...], hasta la fecha de reintegración al trabajo”.²⁷ La Fundación solicitó la revocatoria del auto de 23 de marzo de 2023.
21. El 29 de marzo de 2023, la Unidad Judicial negó el pedido de revocatoria.²⁸ En esa misma fecha, la perito designada remitió su informe en el que determinó que el valor a cancelar al actor era de USD 18.561,42.²⁹
22. El 30 de marzo de 2023, la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes procesales el informe de la perito y concedió el término de cuarenta y ocho horas para que las partes realicen observaciones. Las partes procesales no se pronunciaron respecto a la experticia.
23. El 04 de abril de 2023, el actor solicitó a la Unidad Judicial que emita el mandamiento de pago sobre los valores liquidados. El 05 de abril de 2023, la Unidad Judicial emitió auto de mandamiento de ejecución y ordenó a la entidad demandada que pague al actor el valor de USD 18.561,42 en el término de cinco días.
24. El 18 de abril de 2023, el actor requirió a la Unidad Judicial que se imponga a la Fundación una multa compulsiva diaria. El 20 de abril de 2023, la Unidad Judicial impuso a la Fundación “una multa compulsiva y progresiva diaria de la quinta parte de una remuneración básica unificada”.³⁰ La Fundación interpuso recurso de apelación.

²⁵ Expediente procesal de primera instancia, tercer cuerpo procesal, foja 231.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ La Unidad Judicial determinó que “la sentencia debe ejecutarse en su totalidad y no se puede desconocer los derechos que le asiste al legitimado activo, por lo que debe estarse a las constancias de autos, no siendo procedente la revocatoria solicitada bajo el mismo argumento establecido en providencia anterior”.

²⁹ Para elaborar su informe, la perito tomó en consideración las remuneraciones no percibidas, décimo tercer y cuarto sueldo, fondos de reserva, vacaciones y honorarios del peritaje.

³⁰ Expediente procesal de primera instancia, tercer cuerpo procesal, foja 255.

25. El 02 de mayo de 2023, la Unidad Judicial inadmitió el recurso de apelación “al no estar normado de manera expresa su interposición”. La Fundación interpuso recurso de hecho.
26. El 11 de mayo de 2023, la Unidad Judicial inadmitió el recurso de hecho.
27. El 04 de julio de 2023, la Fundación presentó ante la jueza ejecutora una **acción de incumplimiento**. En consecuencia, solicitó que “a la brevedad posible remita el expediente íntegro de esta causa constitucional a la Corte Constitucional con su correspondiente informe”.³¹ El 11 de julio de 2023, la Unidad Judicial remitió el expediente a este Organismo.³²

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

28. El 21 de julio de 2023, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
29. El 29 de agosto de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que tanto la Fundación como el actor informen sobre el estado de cumplimiento de la decisión judicial. Así también ordenó a la Unidad Judicial que presente un informe de descargo actualizado.
30. El 05 de septiembre de 2025, el actor presentó la información requerida. El 22 de septiembre de 2025, la PGE compareció justificando su calidad y señalando casillero judicial.
31. El 04 de septiembre de 2026, el juez ponente insistió a la Fundación y a la Unidad Judicial que presenten la información requerida, bajo prevenciones de ley. El 10 de septiembre de 2026, la Fundación presentó la información solicitada. El 21 de septiembre de 2026, la Unidad Judicial presentó su informe.

2. Competencia

32. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

³¹ *Ibid.*, foja 282.

³² De la revisión del sistema E-Satje, este Organismo observa que a partir de esta providencia no existen más actuaciones que obren en el expediente.

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se cuestiona

33. La sentencia de 17 de marzo de 2022 emitida por la Unidad Judicial, ratificada en su integridad por la Corte Provincial, dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION [sic] Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA [sic]” acepta la presente acción constitucional de protección propuesta por el Legitimado Activo **DR. PAUL OMAR ROMERO QUINDE**, en contra de **LA FUNDACION [sic] MUNICIPAL DE LA MUJER Y EL NIÑO DE CUENCA** Legalmente Representado por su Director General **MARIO HUMBERTO ALVAREZ PAREDES** y en consecuencia de ello se declara la vulneración de los derechos constitucionales del Legitimado Activo **DR. PAUL OMAR ROMERO QUINDE** en cuanto a las garantías del Derecho a la Seguridad Jurídica, Derecho al Trabajo conforme se encuentra desarrollando en la presente sentencia. De conformidad con lo establecido en el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se ordena: 1) COMO MEDIDA DE RESTITUCIÓN. Se dispone que **LA FUNDACION [sic] MUNICIPAL DE LA MUJER Y EL NIÑO DE CUENCA** deja sin efecto [sic] la notificación de terminación de contrato ocasional efectuada en fecha 29 de diciembre de 2021; se le restituya a su puesto de trabajo, bajo la misma modalidad a la que ha venido prestando sus servicios en la Entidad demandada, hasta que se convoque al concurso de oposición y méritos y se declare el respectivo ganador. Una vez que se encuentre ejecutoriado el presente fallo, remítase copia certificada de la sentencia a la Corte Constitucional, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 86.5 de la Constitución de la República y Art. 25 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (énfasis original).

34. El auto de mandamiento de ejecución de 5 de abril de 2023 dictado por la Unidad Judicial dispuso:

[S]e ordena que la parte ejecutada **FUNDACION [sic] MUNICIPAL DE LA MUJER Y EL NIÑO DE CUENCA**, pague la cantidad de **DIECHIOCHO MIL QUINIENTOS SESENTA Y UN, 42/100 DOLARES [sic] DE LOS ESTADOS UNIDOS, (USD 18,561,42)**, de acuerdo a lo determinado en la liquidación, cuya copia se adjunta al presente / cumpla con la obligación materia de la presente ejecución, en el término de cinco (5) días, bajo prevención que de no hacerlo, se procederá a la ejecución forzosa, conforme lo dispuesto en la norma citada.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la Fundación

35. La Fundación argumenta que dio cumplimiento a la sentencia de 17 de marzo de 2022, en virtud de la creación de una partida presupuestaria para que el actor pueda reintegrarse a sus funciones, tras “realizar todos los trámites administrativos internos”.³³ A pesar de ello, arguye que la jueza de la Unidad Judicial “de manera

³³ SACC, demanda de acción de incumplimiento, foja 7.

arbitraria e interpretando de una manera totalmente ajena su propia resolución” ordenó que se cancelen las remuneraciones dejadas de percibir, que no fueron “dispuestas en sentencia y que tampoco corresponden a la naturaleza de una medida de restitución contemplada en la mentada decisión”.³⁴ En específico, manifiesta que:

Corresponde a esta Corte Constitucional, declarar el incumplimiento en el que ha incurrido la misma, por la **defectuosa e indebida ejecución de la sentencia**, que ha afectado el derecho a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso. Esto, en virtud de que se ha podido comprobar que la decisión de restituir al accionado a su puesto de trabajo sí fue cumplido por la institución accionada y que la jueza, a [sic] alejada de toda observancia del ordenamiento jurídico, ha decidido alterar el contenido de su decisión y, estableciendo un procedimiento inexistente, decidió cuantificar un monto económico que nunca fue ordenado en sentencia y que tampoco tiene relación a un supuesto incumplimiento de su decisión (énfasis añadido).³⁵

36. Adicionalmente, resalta que el TDCA inadmitió la cuantificación por cuanto “no habría valores por liquidar a favor del actor”.³⁶ Por esa razón, indica que la actuación de la Unidad Judicial vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso. En tal virtud, pretende que se declare el incumplimiento por parte de la jueza de la Unidad Judicial, “por haber contravenido expresamente lo resuelto por ella misma”; que se deje sin efecto el auto de 23 de marzo de 2023 y las actuaciones posteriores; y, que se determine el cumplimiento de la sentencia de 17 de marzo de 2022.³⁷
37. De igual forma, mediante escrito de 10 de septiembre de 2026, la Fundación señaló que “no existe a cargo de la Fundación una liquidación firme, ejecutoriada y notificada, que determine un valor líquido, exigible y de plazo vencido cuyo pago se haya omitido”.³⁸ Explicó que la medida de reparación económica no fue ordenada conforme a lo previsto en la LOGJCC. En este contexto, manifestó que la presente acción de incumplimiento se activó para impugnar dicha medida “por vicio de competencia”.³⁹ Por lo expuesto, solicitó que se declare que:

[N]o existe incumplimiento imputable a esta Fundación respecto del auto de 5 de abril de 2023, por cuanto las actuaciones relativas a la pretendida cuantificación económica corresponden a decisiones de la jueza de ejecución, ajenas a la esfera de responsabilidad de esta institución, y actualmente controvertidas.⁴⁰

38. Por último, la Fundación solicitó que se “determine el cumplimiento de la sentencia

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, foja 5.

³⁶ *Ibid.*, foja 4.

³⁷ *Ibid.*, fojas 7 y 8.

³⁸ Informe de la Fundación de 10 de septiembre de 2026, foja 3.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, foja 4.

emitida”⁴¹ el 17 de marzo de 2022. Esto, por cuanto, consideró que dio cumplimiento integral a las medidas de reparación expresamente ordenadas. Asimismo, pidió que “se confirme lo decidido por la señora constitucional”⁴² en el auto de 20 de marzo de 2023, mediante el cual dispuso el archivo de la causa.

4.2. Argumentos de la Unidad Judicial ejecutora

39. En su informe, la Unidad Judicial realiza un recuento de las actuaciones procesales efectuadas en el proceso constitucional de origen.⁴³ Añade que, debido a la demora en el cumplimiento de la medida de reparación, dispuso que la entidad demandada cancele por concepto de remuneraciones. Sin embargo, precisa que el pago ordenado atiende “exclusivamente el periodo de retardo en el cumplimiento de la sentencia”. Por ello, señala que “no existe una indebida o defectuosa ejecución de la sentencia, lo que existe es un mal entender de la entidad accionada, respecto de la responsabilidad que acarrea su propia demora [...], en lo referente a su restitución al puesto de trabajo”.⁴⁴
40. Finalmente, la Unidad Judicial aclara que, la negativa del Tribunal Distrital de cuantificar la reparación económica, no “inhibe [a] que, como jueza de ejecución, deba hacer cumplir lo resuelto”.⁴⁵
41. En su informe de descargo actualizado, de 21 de septiembre de 2026, el juez Iván Patricio Asitimbay Guzmán informó que asumió “el despacho de la Dra. Cecilia Verdugo”. Asimismo, precisó que “no resolv[ió] la acción de protección, ni estuve a cargo del proceso de ejecución de sentencia”.

4.3. Argumentos del actor

42. En su escrito de 5 de septiembre de 2025, el actor indicó que no existió defectuosa ejecución de la sentencia, por cuanto la medida sobre el pago de remuneraciones desde la fecha de la emisión de la sentencia hasta su efectivo reintegro fue ordenada por el retraso de siete meses en cumplir con la restitución a su puesto de trabajo. Arguyó que la Unidad Judicial actuó correctamente al nombrar a un perito para el cálculo de las remuneraciones dejadas de percibir. Por lo expuesto, adujo que la presente acción de incumplimiento “es improcedente, pues constituye un mecanismo de la entidad

⁴¹ *Ibid.*, foja 7.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Informe de la jueza ejecutora, fojas 1 y 2.

⁴⁴ *Ibid.*, foja 3. En la providencia de remisión del proceso ante esta Corte, la jueza ejecutora señaló que dispuso la medida para reparar la inacción de la entidad demandada, puesto que el actor “dejó de percibir su remuneración mensual, situación que evidentemente debió ser modificando no la sentencia, pero si parte del mecanismo de satisfacción”.

⁴⁵ *Ibid.*

accionada, para evadir su responsabilidad en la demora de la ejecución del fallo”.⁴⁶

5. Cuestión previa

43. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma **subsidiaria**,⁴⁷ este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
44. Esta Magistratura observa que la acción de incumplimiento se presentó ante el juez ejecutor a petición de la entidad obligada, por la supuesta **defectuosa ejecución** de la sentencia. Además, solicitó que se declare el cumplimiento integral de la sentencia. En la sentencia 177-24-IS/25, este Organismo determinó que, para poder ejercer la acción de incumplimiento por parte de la entidad obligada, deben cumplirse los siguientes requisitos:⁴⁸
- (i). **Plantear a la autoridad judicial la defectuosa ejecución de la sentencia:** El obligado por la sentencia debe plantear ante el juez de ejecución la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.
 - (ii). **Requerimiento:** El obligado 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 resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional.
45. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, esta sería razón suficiente para desestimar la acción, considerando que ellos no son subsanables.⁴⁹ En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del juez de instancia a quien le corresponde ejecutar la decisión.
46. En ese contexto, le corresponde a esta Magistratura analizar los requisitos referidos *ut*

⁴⁶ Escrito de 05 de septiembre de 2025, foja 4.

⁴⁷ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 16 y sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 26.

⁴⁸ Estos requisitos son similares a los establecidos en la sentencia 98-21-IS/24 del 13 de junio de 2024, con la salvedad de que en el presente caso se los analizarán tomando en cuenta que la demanda fue presentada ante el tribunal ejecutor y no directamente ante la Corte Constitucional.

⁴⁹ CCE, sentencia 177-24-IS/25, 15 de mayo de 2025, párr. 15.

supra a continuación.

- 46.1.** Sobre el planteamiento de la **defectuosa ejecución** de la sentencia **(i)**, esta Corte verifica que la Fundación adujo en primer término que cumplió con la sentencia al haber reintegrado al actor a su puesto de trabajo (párr. 11 *supra*). Asimismo, se corrobora que la entidad demandada impugnó la medida de reparación económica y el mandamiento de ejecución que le ordenó cancelar las remuneraciones que dejó de percibir el actor (párrs. 20, 24 y 25 *supra*). Esto, debido a que, a su criterio, esta medida no se encontraba dispuesta expresamente en sentencia y, por lo tanto, no podía ser ordenada por la jueza ejecutora. De allí que, la Fundación planteó la defectuosa ejecución de la sentencia ante la judicatura ejecutora al controvertir la medida relacionada con el pago de remuneraciones desde la fecha de emisión de la sentencia hasta el efectivo reintegro. Por tal motivo, esta Corte determina que se cumple con el requisito **(i)**.
- 46.2.** Respecto al **requerimiento (ii)**, se constata que la Fundación en su escrito de 4 de julio de 2023 (párr. 27 *supra*) solicitó a la Unidad Judicial que “[a] la brevedad posible remita el expediente íntegro de esta causa constitucional a la Corte Constitucional con su correspondiente informe debidamente argumentado”. De esa forma, se comprueba que la Fundación efectuó el debido requerimiento, por lo que se cumplió con el requisito **(ii)**.
- 46.3.** En relación con el **plazo razonable (iii)**, se observa que la Fundación impugnó el 28 de marzo de 2023 el auto que dispuso la designación de un perito (23 de marzo de 2023) para el cálculo de las remuneraciones dejadas de percibir. Asimismo, se anota que la impugnación relacionada con el pago de las remuneraciones del actor se reiteró el 21 de abril de 2023 y el 5 de mayo de 2023 con la interposición de determinados recursos. En esa línea, se advierte que el tiempo promedio transcurrido desde aquellas objeciones hasta la presentación de la acción de incumplimiento (4 de julio de 2023) es de dos meses (párr. 27 *supra*). De tal manera, se comprueba que transcurrió un plazo razonable, atendiendo a la complejidad del caso, para que la Unidad Judicial se pronuncie sobre las impugnaciones mencionadas y que, vale precisar, fueron negadas por la autoridad jurisdiccional. En consecuencia, se cumplió con el requisito **(iii)**.
- 47.** Por lo expuesto, en el presente caso se cumplen los requisitos de procedencia para la presentación de la acción de incumplimiento a petición de la parte obligada. Por lo tanto, este Organismo analizará la demanda presentada por la Fundación, a partir de la información que consta en el expediente procesal.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

48. En lo principal, este Organismo observa que la entidad accionante argumenta que las medidas ordenadas en sentencia de 17 de marzo de 2022 ya habrían sido cumplidas integralmente y, por tanto, solicita que se declare el cumplimiento de dichas medidas y que se ratifique el auto de archivo de 20 de marzo de 2023 (párr. 38 *supra*). Sin embargo, la Fundación cuestiona la nueva medida que dispuso el pago de las remuneraciones dejadas de percibir ocasionaría la defectuosa ejecución de la sentencia, pues esta no fue ordenada expresamente (párrs. 35-37 *supra*). Por su parte, la Unidad Judicial arguye que esta medida fue ordenada por la demora en el reintegro del actor. En virtud de lo expuesto, este Organismo considera oportuno formular los siguientes problemas jurídicos:

¿La Fundación –entidad obligada– cumplió con las medidas ordenadas en la sentencia de 17 de marzo de 2022, emitida por la Unidad Judicial Civil de Cuenca, provincia del Azuay?

¿La Unidad Judicial ejecutó defectuosamente la sentencia de 17 de marzo de 2022 al haber ordenado y dispuesto en la fase de ejecución una nueva medida de reparación sobre el pago de haberes dejados de percibir?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿La Fundación –entidad obligada– cumplió con las medidas ordenadas en la sentencia de 17 de marzo de 2022, emitida por la Unidad Judicial Civil de Cuenca, provincia del Azuay?

49. La Corte Constitucional determinó que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las **obligaciones concretas** dispuestas en una decisión constitucional.⁵⁰ Así, esta garantía jurisdiccional tiene por objeto verificar que las medidas **expresamente ordenadas** en una sentencia constitucional hayan sido cumplidas del modo o forma en la que fueron ordenadas.⁵¹
50. Ahora bien, este Organismo verifica que la sentencia de 17 de marzo de 2022 dispuso dos medidas de reparación. En concreto ordenó: **(a)** dejar sin efecto la notificación de terminación de contrato ocasional; y, **(b)** restituir al puesto de trabajo, bajo la misma modalidad a la que ha venido prestando sus servicios en la Fundación, hasta que se convoque al concurso de méritos y oposición.

⁵⁰ CCE, sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 36.

⁵¹ CCE, sentencia 102-21-IS/24, 02 de mayo de 2024, párr. 36.

51. En lo que respecta a la primera medida **(a)**, esta Corte ha determinado que estas medidas son dispositivas, de manera que su cumplimiento se hace efectivo desde la emisión de la sentencia.⁵² En el caso, la notificación de terminación del contrato ocasional se dejó sin efecto desde la emisión de la sentencia de 17 de marzo de 2022. De manera que se cumplió con la medida **(a)**.
52. En cuanto a la segunda medida **(b)**, esta Corte verifica que el 26 de octubre de 2022, la Fundación informó ante el juez ejecutor que el actor había sido reintegrado a su puesto de trabajo, bajo la misma modalidad y el mismo cargo, circunstancia que incluso fue reconocida por el propio actor (párr. 11 *supra*). No obstante, esta Corte advierte que la sentencia no dispuso un tiempo para que esta sea cumplida; sin embargo, conforme la LOGJCC las decisiones constitucionales deben ser cumplidas de forma inmediata (art. 162).⁵³ En ese contexto, la medida de restitución debía ser cumplida inmediatamente, aunque la jueza ejecutora estableció sucesivos plazos para el cumplimiento. Por ello, si bien la medida fue finalmente ejecutada, ello ocurrió el 26 de octubre de 2022, es decir, siete meses y nueve días después de la emisión de la sentencia. En ese contexto, corresponde determinar si dicho desfase temporal configuró un supuesto retardo injustificado en el cumplimiento de esta medida de reparación integral.
53. Este Organismo ha señalado que para que se configure el cumplimiento defectuoso por tardío de una medida deberán concurrir dos elementos: **(1)** la existencia de un retardo en el cumplimiento; y, **(2)** la falta de justificación para el retardo.⁵⁴ En el caso, se observa que la medida de restitución del actor al puesto de trabajo se cumplió con un retardo de más de siete meses. Por lo que, se comprueba **(1)**. Al respecto, este Organismo ha reiterado que las medidas de reintegro revisten de cierta complejidad y, por ello, no pueden ser cumplidas en los términos establecidos por la sentencia.⁵⁵ En el presente caso, se observa que la Fundación sostuvo que el cumplimiento inmediato de la medida no fue posible debido a que se encontraba a la espera de la emisión de la partida presupuestaria (16 de junio de 2022); a trámites internos necesarios para la vinculación del actor;⁵⁶ y, a la resistencia de este a reintegrarse en sus funciones (29 de septiembre de 2022). A criterio de la Fundación, estas circunstancias impidieron que el reintegro se efectuara con anterioridad. En particular, señaló que el actor se rehusó a presentar la documentación necesaria para el inicio de sus funciones, con la excusa de que no era el cargo y horario que le correspondía (párr. 10 *supra*). Por lo

⁵² CCE, sentencia 11-18-IS/22, 21 de septiembre de 2022, párr. 22

⁵³ CCE, sentencia 132-23-IS/26, 23 de julio de 2026, párr. 41.

⁵⁴ CCE, sentencia 7-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 37.

⁵⁵ CCE, sentencias 7-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 37; y, 67-23-IS/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 28.

⁵⁶ En particular, la Fundación señaló la consulta a la dirección de talento humano, la disponibilidad del cargo y la partida presupuestaria correspondiente.

señalado, este Organismo estima que, si bien existió un retardo en el cumplimiento de la medida, este se encontraba objetivamente justificado (2). En consecuencia, no se configura un supuesto de cumplimiento defectuoso por tardío y corresponde declarar el cumplimiento integral de esta medida de reparación.

54. En virtud de lo expuesto, este Organismo verifica que la Fundación cumplió integralmente con las medidas expresamente ordenadas en la decisión judicial.

7.2. ¿La Unidad Judicial ejecutó defectuosamente la sentencia de 17 de marzo de 2022 al haber ordenado y dispuesto en la fase de ejecución una nueva medida de reparación sobre el pago de haberes dejados de percibir?

55. Ahora bien, la Fundación refiere que se habría ordenado durante la ejecución una **medida de reparación que no fue ordenada** expresamente en sentencia. En particular, argumenta que se habría dispuesto el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el actor desde la emisión de la sentencia hasta su efectivo reintegro. Al respecto, del expediente procesal, esta Corte observa las siguientes actuaciones:

55.1. El 26 de octubre de 2022, después de que fue reintegrado al cargo, el actor requirió a la Unidad Judicial que derive el caso al Tribunal Distrital para que liquide los valores dejados de percibir “desde enero hasta la fecha de mi efectiva vinculación”. El 19 de octubre de 2022, el actor reiteró su petición. El 14 de noviembre de 2022, el actor nuevamente requirió derivar el caso a fin de que se “liquide las remuneraciones pendientes de pago” desde el “**17 de marzo de 2022 al 25 de octubre de 2022**” (énfasis añadido).

55.2. El 15 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial solicitó por secretaría que se remitan las copias al TDCA, “a fin de que se liquide las remuneraciones pendientes de pago al [actor] que corresponde desde el **17 de marzo de 2022 al 25 de octubre de 2022**” (énfasis añadido).

55.3. El 22 de diciembre de 2022, el Tribunal Distrital inadmitió la solicitud de cuantificación económica, debido a que “la sentencia ejecutoriada en referencia, **no dispone la reparación económica** de liquidación de remuneraciones pendientes de pago al [actor] solicitada por la señora Jueza” (énfasis añadido).

55.4. El 15 de marzo de 2023, tras la inadmisión de la solicitud por parte del TDCA, el actor solicitó que la Unidad Judicial **designé un perito** de oficio para la liquidación de los valores dejados de percibir.

55.5. El 20 de marzo de 2023, la Unidad Judicial **rechazó** el pedido del actor e indicó

que “por un lapsus ante las peticiones del legitimado activo, se dio paso a las mismas, en realidad, **no se ha dispuesto pago de valor alguno** por la entidad accionante” (énfasis añadido). En consecuencia, **archivó** la causa.

- 55.6.** El 22 de marzo de 2023, el actor interpuso recurso de revocatoria en contra del auto de archivo. En sus alegaciones señaló que “existe una demora en la ejecución del fallo que corresponde desde el 17 de marzo de 2022 al 25 de octubre de 2022”. Añadió que dicha demora afectó “el valor del principio de intangibilidad del derecho laboral en lo que respecta al pago de mi justa remuneración”. Finalmente, refirió al auto de 15 de noviembre de 2022 y, en lo principal, señaló:

Su autoridad dispuso el 15 de noviembre de 2022 que se liquiden las remuneraciones, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tribunal ad quem que devuelve los autos a su autoridad como jueza de ejecución, quien debe ejecutar la sentencia. Por lo tanto, la providencia que dispuso la liquidación de pago, fue aceptada por la parte contraria cuando no interpuso recurso alguno a dicho auto.

- 55.7.** Frente a dicha petición, el 23 de marzo de 2023, la Unidad Judicial aceptó la revocatoria, dispuso el **pago de haberes** y para su cuantificación **designó un perito** de forma directa. En lo principal, argumentó:

De la revisión efectuada de los escritos que anteceden a la presente, se establece que la petición que venía realizando el legitimado activo no era clara en cuanto al **pago de la reparación económica** que solicitaba, situación que ha hecho que esta Juzgadora incurra en un lapsus al momento de dictar el auto inmediato anterior. [...] [D]e la revisión del proceso se desprende que [la medida de reparación] fue cumplid[a] por la parte demandada recién el 25 de octubre de 2022, en tal virtud, revocándose el auto de fecha 20 de [marzo] de 2023, en consecuencia por sorteo de ley, **se designa perito** para que liquide los valores adeudados por concepto de remuneraciones no percibidas desde la notificación de la sentencia y que corresponde a remuneraciones y beneficios sociales que le correspondía, hasta la fecha de reintegración al trabajo al legitimado activo (énfasis añadido).

- 55.8.** El 05 de abril de 2023, la Unidad Judicial emitió mandamiento de ejecución para que la Fundación cancele al actor la cantidad de \$18.561,42, “de acuerdo a lo determinado en la liquidación”.

- 55.9.** El 20 de abril de 2023, la Unidad Judicial impuso a la Fundación una multa compulsiva y progresiva diaria de la “quinta parte de una remuneración básica unificada”.

- 55.10.** El 11 de julio de 2023, en su informe, la jueza de la Unidad Judicial señaló que se incluyó como medida de reparación económica el pago por concepto de

remuneraciones desde la emisión de la sentencia hasta el efectivo reintegro del actor, debido a la demora en el cumplimiento de la medida de reintegro. Asimismo, indicó que el pago ordenado atiende “exclusivamente el periodo de retardo en el cumplimiento de la sentencia”.

- 55.11.** El 10 de septiembre de 2026, la Fundación señaló que “no existe a cargo de la Fundación una liquidación firme, ejecutoriada y notificada, que determine un valor líquido, exigible y de plazo vencido cuyo pago se haya omitido”. Sostuvo que la medida de reparación no fue ordenada conforme a lo previsto en la LOGJCC. En ese contexto, manifestó que la presente acción de incumplimiento se activó para impugnar dicha medida “por vicio de competencia”.
- 56.** Por lo expuesto hasta aquí, esta Corte observa que las únicas medidas que se ordenaron en la sentencia de 17 de marzo de 2022 eran dejar sin efecto el acto impugnado y restituir al accionante a su puesto de trabajo. Estas medidas ya fueron cumplidas como se analizó anteriormente (párrs. 50-54 *supra*). Sin embargo, de las actuaciones descritas (párr. 55 *supra*) se observa que, frente a la primera solicitud del actor de 06 de octubre de 2022 para que se liquiden las remuneraciones supuestamente dejadas de percibir, la jueza ejecutora remitió el expediente al TDCA a fin de que se realice el cálculo correspondiente. El TDCA inadmitió el pedido debido a que la sentencia de origen no dispuso **ninguna reparación económica**. Posteriormente, al advertir que en el caso no se había dispuesto expresamente ninguna medida de reparación económica, la jueza ejecutora negó la petición del actor (párr. 55.5 *supra*), **declaró el cumplimiento** de las medidas ordenadas en sentencia de 17 de marzo de 2022 y, en consecuencia, dispuso el **archivo** de la causa. Pese a ello, ante la insistencia del actor, la jueza ejecutora revocó su decisión anterior y dispuso la designación de un perito para cuantificar las remuneraciones dejadas de percibir desde la emisión de la sentencia hasta el efectivo reintegro del actor. Aquella disposición, la jueza ejecutora la justificó en un “lapsus” en la comprensión de las solicitudes del actor y, por ello, ordenó que se cancele una reparación económica desde que se emitió la sentencia hasta su efectivo reintegro. Adicionalmente, en su informe, la jueza ejecutora arguyó que la medida fue ordenada como una sanción por el “retardo en el cumplimiento de la sentencia”. Frente a ello, la Fundación sostiene que no existe una obligación económica pendiente a favor del actor, pues la reparación ordenada posteriormente por la jueza ejecutora no fue dispuesta en la sentencia ni establecida conforme a lo previsto en la LOGJCC.
- 57.** Al respecto, este Organismo ha puntualizado que, en la fase de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales, el juez executor se encuentra facultado para excepcionalmente modificar la sentencia ya dictada, pero exclusivamente en lo que se refiere a las medidas de reparación y solo cuando determine que es necesaria su

modificación en virtud del impacto de estas en las víctimas determinadas en la sentencia y sus familiares.⁵⁷ Sin embargo, esta facultad no permite al juez ejecutor **incorporar medidas de reparación que no fueron ordenadas** en la decisión judicial, alterar el contenido de la sentencia, reconocer nuevos derechos, declarar vulneraciones distintas a las establecidas en la decisión ejecutoriada,⁵⁸ ni disponer nuevas medidas de reparación integral “que tengan como objeto reparar los daños ocasionados por el **cumplimiento tardío de una sentencia**”.⁵⁹ De ahí que dicha facultad no puede utilizarse, bajo ningún concepto, para sancionar el cumplimiento tardío de una sentencia. Cuando el juez ejecutor actúa con esta finalidad, su actuación deja de constituir una modulación de la ejecución y pasa a configurar una extralimitación de las competencias que le han sido atribuidas.⁶⁰

58. En el presente caso, esta Corte observa que el TDCA inadmitió la solicitud de cuantificación económica, debido a que la sentencia no dispuso una medida de reparación económica. De igual forma, la jueza de la Unidad Judicial reconoció que en la sentencia referida “no se dispuso el pago de valor alguno”, por lo que declaró el cumplimiento de las medidas y ordenó el archivo de la causa. Pese a ello, en el auto de 23 de marzo de 2023, la jueza ejecutora designó directamente al perito y dispuso la liquidación de remuneraciones dejadas de percibir desde la emisión de la sentencia hasta su efectivo reintegro, debido a que había tenido un lapsus en la comprensión de las peticiones del actor. Al respecto, este Organismo ha establecido que los jueces ejecutores no pueden “incorporar medidas de reparación que no fueron ordenadas por el juez constitucional”, ni tampoco ordenar nuevas medidas “que tenga como objeto reparar los daños ocasionados por el cumplimiento tardío de una sentencia”.⁶¹ Por lo que, en el presente caso, no había necesidad de que la jueza ejecutora module las medidas que ya fueron cumplidas y que pretendan establecer una nueva medida no ordenada en sentencia y tampoco que tenga como objeto sancionar el cumplimiento tardío de la sentencia de 17 de marzo de 2022, más aún cuando –como ya se verificó– el retardo estaba justificado (párrs. 52-53 *supra*). Tampoco la jueza ejecutora podía designar directamente un perito, sino que la cuantificación debía ser hecha por el TDCA, conforme el artículo 19 de la LOGJCC, que ya estableció que no se había ordenado ninguna reparación económica en la sentencia.
59. Por todo lo expuesto, este Organismo constata que la Unidad Judicial ejecutó **defectuosamente** la sentencia de 17 de marzo de 2022 por haber ordenado y dispuesto, durante la fase de ejecución, una **nueva medida** para el pago de haberes dejados de percibir que no fueron ordenados en sentencia y que también tuvo como objeto

⁵⁷ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 54.

⁵⁸ CCE, sentencia 83-24-IS/26, 06 de agosto de 2026, párr. 65.

⁵⁹ CCE, sentencia 79-24-IS/24, 08 de noviembre de 2024, párr. 45.

⁶⁰ CCE, sentencia 83-24-IS/26, 06 de agosto de 2026, párr. 65.

⁶¹ *Ibid.*

sancionar al retardo en el cumplimiento de la sentencia, a pesar de que ya había verificado el cumplimiento de todas las medidas y ya había dispuesto su archivo.

60. Adicionalmente, una vez verificado el cumplimiento integral de las medidas de reparación expresamente dispuestas en la referida sentencia (párrs. 51-54 *supra*), corresponde ordenar el archivo de la causa y dejar sin efecto todas las actuaciones emitidas con posterioridad al auto de 20 de marzo de 2023. De igual forma, en caso de que la Fundación haya efectuado algún pago, corresponde a la Fundación emplear todos los medios disponibles para la recuperación de los valores erogados.
61. Por último, este Organismo recuerda que los jueces de ejecución solamente les corresponde ejecutar lo ordenado **expresamente** en la sentencia constitucional, sin perjuicio de las facultades de modulación contempladas en el artículo 21 de la LOGJCC.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento **95-23-IS**.
2. **Dejar sin efecto** el auto de 23 de marzo de 2023 y todas las actuaciones procesales posteriores.
3. **Declarar** el cumplimiento integral de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 17 de marzo de 2022.
4. En caso de que la Fundación haya efectuado algún pago, la misma podrá emplear todos los medios disponibles para la recuperación los valores erogados.
5. **Disponer** la devolución del expediente al juzgador de origen y **archivar** la acción de protección de origen.
6. **Notifíquese y cúmplase**.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de octubre de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Cristian Caiza Asitimbay

SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

9523IS-96ed4



Caso 95-23-IS

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles catorce de octubre de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Sentencia 156-23-IS/26
Jueza ponente: Sandra Cordero Gárate

Quito, D.M., 08 de octubre de 2026

CASO 156-23-IS

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

SENTENCIA 156-23-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador desestima la acción de incumplimiento presentada por Edgar Ruiz Auz y Ángel Custodio Salazar. La Corte concluye (i) que Edgar Ruiz no cumplió el requisito de requerimiento, (ii) que Ángel Salazar sí cumplió los requisitos para presentar directamente la acción de incumplimiento y (iii) que las medidas de reparación ordenadas en sentencia fueron cumplidas.

1. Antecedentes procesales

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 10 de noviembre de 2016, Ángel Custodio Salazar (“**Ángel Salazar**”), en calidad de Gerente de la compañía de taxis “Los Pendoneros” (“**compañía**”), presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Otavalo (“**entidad accionada**” o “**GAD**”). En la demanda alegó que el GAD negó “reiteradamente” el señalamiento de un sitio de parada para el funcionamiento de la compañía de taxis.¹ Dicha causa fue signada con el número 10311-2016-00725.
2. El 08 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción al no encontrar vulneración a derechos constitucionales. Ángel Salazar apeló.
3. El 07 de febrero de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado, aceptó la acción de protección y dispuso que el GAD, previa justificación del parque vehicular de la compañía conforme a su constitución, disponga o asigne el lugar en que deba operar dicha compañía en el cantón Otavalo.

¹ Ángel Salazar manifestó que, en el año 2002, el entonces Consejo Provincial de Tránsito y Transporte Terrestre de Imbabura otorgó el permiso para funcionamiento y operación para la compañía. No obstante, indicó que –hasta el momento de la presentación de la acción y tras un convenio de transferencia de competencias en materia de tránsito entre la función ejecutiva y el GAD– la entidad accionada se ha negado señalar el sitio de parada en la ciudad de Otavalo para poder operar. Por ello, solicitó que la autoridad judicial ordene que el GAD señale el sitio de parada desde el cual la compañía y sus socios puedan ejercer “su derecho constitucional al trabajo, esto es la actividad de taxistas bajo la modalidad de Taxi-Convencional”.

4. El GAD interpuso recurso de aclaración y Ángel Salazar recurso de ampliación.² El 22 de febrero de 2017, la Corte Provincial negó la aclaración y amplió la sentencia de la siguiente manera:

a fin de no permitir se sigan (sic) vulnerando los derechos analizados [...] se dispone al GAD de Otavalo [...] en el plazo de 30 días [...] disponga la exhibición inicial de los 3 vehículos por parte de la compañía de taxis Los Pendoneros, así como la asignación, señalamiento o fijación del sitio de parada para que puedan laborar los mismos, dentro de [...] Otavalo.

5. El 28 de febrero de 2025, Edgar Ruiz Auz, en calidad de socio de la compañía, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 07 de febrero de 2017 (**caso 387-25-EP**). El 16 de abril de 2025, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador inadmitió la demanda.

1.2. Fase de ejecución

6. El 05 de julio de 2017, Ángel Salazar solicitó³ a la Unidad Judicial que disponga al GAD la entrega de “27 títulos habilitantes” así como los cupos para laborar como taxistas convencionales conforme al listado de socios emitido por la Superintendencia de Compañías.
7. El 20 de junio de 2017, mediante resolución 002-OVP-2017-DPTP-GADMC-OTAVALO-04010 el GAD autorizó, de “forma provisional”, la ubicación de uso de suelo y/o espacio público para prestar el servicio de transporte de pasajeros de taxi convencional.⁴
8. El 22 de junio de 2017, la Corte Provincial señaló que inspeccionó y verificó el lugar asignado como parada para los taxis de la compañía. También mencionó que, tras una audiencia de verificación, la compañía y el GAD acordaron el sitio de parada (ver nota al pie 4 *supra*). Respecto a la petición de Ángel Salazar de que se entregue 27 cupos para taxis, señaló que el juez de la Unidad Judicial debe realizar el seguimiento sobre “esta parte de la sentencia”.
9. El 05 de julio de 2017, Ángel Salazar solicitó a la Unidad Judicial ordene al GAD

² Ni en el expediente judicial remitido a esta Corte ni en el SATJE constan los escritos señalados. No obstante, mediante providencia de 14 de febrero de 2017, la Corte Provincial corrió traslado a las partes procesales para que se pronuncien respecto de los recursos interpuestos.

³ Ángel Salazar reiteró la misma solicitud en escritos de 19 de julio de 2017, 16 de agosto de 2017, 23 de agosto de 2017, 28 de agosto de 2017, 13 de septiembre de 2017 y 18 de septiembre de 2017. Por su lado, el 03 de agosto del 2018, el nuevo gerente de la compañía, reiteró la solicitud.

⁴ En la calle Imbabura y Chuskusuyu, sector rural de Agato, parroquia Miguel Egas Cabezas, cantón Otavalo. La resolución fue notificada a Ángel Salazar quien informó a la Unidad Judicial el 23 de agosto de 2017.

cumplir integralmente la sentencia de manera inmediata.⁵

10. El 01 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial dispuso que Ángel Salazar remita la escritura pública de constitución de la compañía. El 29 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial señaló fecha para que se lleve a cabo la diligencia de exhibición inicial de 3 vehículos.⁶ Además, señaló fecha para que el GAD:⁷

haga la entrega de veintidós asignaciones de título habilitante y los respectivos cupos, a los 22 socios de la [compañía], cuyos nombres constan en el Cuadro de Integración de Capital de las Escrituras Públicas de Aumento de Capital, Reforma de Estatutos, cambio del Valor de las Acciones y Reactivación de la [compañía], de 24 de abril del 2010, inscrita en el Registro Mercantil con el repertorio número 1655, partida 83, de fecha 2 de junio del 2010.

11. El 25 de octubre de 2017, Edgar Ruiz solicitó a la Unidad Judicial garantice el cumplimiento inmediato de la sentencia.⁸
12. El 25 de octubre de 2017, la Unidad Judicial señaló que el número de socios fue extraído de la documentación presentada por la compañía.⁹ El 10 de noviembre de 2017, tuvo lugar la diligencia de exhibición de documentos ante la Unidad Judicial. En esta, el GAD entregó veinte y dos asignaciones (cupos). La documentación fue aceptada por la compañía.
13. El 15 de diciembre de 2017, la Unidad Judicial ordenó al GAD la entrega de las asignaciones de título habilitante a los socios que exhibieron sus vehículos.¹⁰ Además, conminó a los dieciocho socios restantes a solicitar día y hora para exhibir sus vehículos a fin de que el GAD entregue “inmediatamente” las autorizaciones correspondientes.
14. El 19 de marzo de 2018, la Unidad Judicial concluyó que se ha dado cumplimiento de la justificación de parque vehicular que exigía la sentencia de 07 de febrero de 2017

⁵ Ángel Salazar ingresó escritos en similar sentido el 19 de julio de 2017, 16 de agosto de 2017, 23 de agosto de 2017, 28 de agosto de 2017, 13 de septiembre de 2017, 18 de septiembre de 2017, 04 de octubre de 2017, 24 de octubre de 2017, 15 de noviembre de 2017, 01 de diciembre de 2017, 07 de diciembre de 2017, 11 de diciembre de 2017 y 26 de enero de 2018.

⁶ La Unidad Judicial fijó para el 05 de octubre de 2017 la exhibición inicial de los vehículos. La exhibición se realizó en la fecha señalada.

⁷ La Unidad Judicial fijó para el 27 de octubre de 2017 la diligencia, no obstante, esta fue diferida para el 10 de noviembre de 2017.

⁸ Edgar Ruiz ingresó escritos en similar sentido el 05 de noviembre de 2020, 26 de noviembre de 2020, 11 de febrero de 2021, 31 de marzo de 2021, 21 de mayo de 2021 y 07 de julio de 2022.

⁹ A hojas 301 a 304 del expediente judicial se encuentra la escritura de aumento de capital, reforma de estatutos cambio del valor de las acciones, y reactivación de la compañía de transportes Los Pendoneros S.A, emitida el 24 de abril de 2010. De ella se desprenden 22 accionistas.

¹⁰ Para el 05 de marzo de 2018, la Unidad Judicial remitió la documentación de cinco socios al GAD “a fin de que entregue las autorizaciones correspondientes”.

así como la exhibición inicial de tres vehículos que determinaba el auto de ampliación 22 de febrero de 2017 “con lo que se ha cumplido con la totalidad del trámite previo y expedito para que el [GAD] proceda a entregar las autorizaciones a todos y cada uno de los socios de las [compañía]”.¹¹

15. El 03 de agosto de 2018, Marcelo Escobar Castillo (“**Marcelo Escobar**”), en calidad de gerente y representante legal de la compañía, solicitó a la Unidad Judicial que disponga la entrega de 27 títulos habilitantes de conformidad con la lista emitida por la Superintendencia de Compañías.
16. El 30 de agosto de 2018, la Unidad Judicial –en respuesta a la petición de Marcelo Escobar– determinó que se debe tomar en cuenta el número de socios existentes en la compañía a la fecha que se dictó la sentencia de la Corte Provincial. La Unidad Judicial señaló que en el auto de 25 de octubre del 2017 ordenó que se deberá entregar 22 cupos. Además, concluyó que el GAD ha cumplido parcialmente lo ordenado pues otorgó los títulos habilitantes a cinco socios de la compañía.
17. El 28 de marzo de 2022, Marcelo Escobar solicitó a la Unidad Judicial remitir el expediente a la Corte Constitucional con un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento. El 12 de abril de 2022, la Unidad Judicial negó lo solicitado porque no se ha presentado ninguna acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
18. El 19 de mayo de 2022, el GAD solicitó el archivo de la causa en función de que “no queda ningún cupo por habilitar”. El GAD precisó que, a través de la Empresa Pública de Movilidad del Norte (“**MOVIDELNOR EP**”), habilitó 22 cupos para la compañía, conforme a lo ordenado por la Unidad Judicial.
19. El 07 de julio de 2022, Edgar Ruiz señaló casillero judicial para notificaciones y autorizo a profesionales del derecho como sus abogados. Mediante auto de 08 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial “no atendió” el escrito de Edgar Ruiz “en razón de que [...] no es parte procesal” y determinó que “su petición podrá canalizarla a través del señor Gerente y Representante de dicha Compañía [...]”.
20. El 08 de noviembre de 2023, Jaime Aragón, en calidad de gerente y representante legal de la compañía, solicitó a la Unidad Judicial remitir el expediente a la Corte Constitucional.¹²

¹¹ La Unidad Judicial señaló que 5 socios exhibieron sus vehículos entre el 05 de octubre de 2017 y el 20 de diciembre del 2017. Además, indicó que las autorizaciones incluyen “expresamente” a los socios sobre quienes han operado legalmente la transferencia de acciones.

¹² Jaime Aragón señaló que el GAD solo ha otorgado 22 títulos habilitantes “sin revisar y considerar” que, a su criterio, la sentencia y sus aclaraciones dispone la entrega de 27 habilitaciones y, por ende, consideró

21. El 25 de abril del 2024, la Unidad Judicial dispuso que el GAD y MOVIDELNOR EP proporcionen la información necesaria a fin de determinar el estado de cumplimiento de la sentencia constitucional.
22. El 21 de junio de 2024 y el 25 de junio de 2024, MOVIDELNOR EP y el GAD, respectivamente, remitieron a la Unidad Judicial un informe técnico de cumplimiento¹³ y solicitaron el archivo de la causa al haber cumplido con la disposición de entrega de 22 habilitaciones.¹⁴
23. El 06 de septiembre de 2024, la Unidad Judicial concluyó que el GAD ejecutó lo dispuesto como reparación integral y, por ello, dispuso el archivo del expediente.
24. El 10 de septiembre de 2024, Edgar Ruiz Auz ("**Edgar Ruiz**") solicitó la revocatoria del auto de archivo y, en su lugar, solicitó que la Unidad Judicial convoque a una audiencia de verificación de cumplimiento.¹⁵ La Unidad Judicial rechazó el pedido el 23 de octubre de 2024.
25. El 17 de octubre de 2025, Ángel Salazar manifestó su inconformidad con el auto de archivo de 06 de septiembre de 2024 y solicitó a la Unidad Judicial que delegue a la Defensoría Pública el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial. El 05 de noviembre de 2025, la Unidad Judicial rechazó la solicitud "por no corresponder al estado procesal de la causa, toda vez que de la revisión procesal se verifica [...] se ha dictado el auto de conclusión de la ejecución y archivo del proceso".
26. El 08 de noviembre de 2025, Ángel Salazar, por sus propios derechos, solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional. El 24 de noviembre de 2025, la Unidad Judicial negó la solicitud.

que no existe un cumplimiento integral de la sentencia.

¹³ En el informe, las entidades pusieron en conocimiento de la Unidad Judicial 22 resoluciones mediante las cuales habilitó cupos para los 22 socios de la compañía conforme a la sentencia de la Corte Provincial. Así, adjuntaron el informe técnico 057-SDOT-CR-2024 de 17 de junio de 2024, Oficio EPM-AGOTA-2024-0220-O de 20 de junio de 2024 que recoge las resoluciones 004-RPO-2018-EP, 001-HV-010-2018-AGO, 002-HV-010-2018-AGO, 004-HV-010-2018-AGO, 005-HV-010-2018-AGO, 006-HV-010-2018-AGO, 007-HV-010-2018-AGO, 008-HV-010-2018-AGO, 009-HV-010-2018-AGO, 010-HV-010-2018-AGO, 011-HV-010-2018-AGO, 001-HV-010-2019-AGO, 002-HV-010-2019-AGO, 003-HV-010-2019-AGO, 004-HV-010-2019-AGO, 005-HV-010-2019-AGO, 001-HV-010-2020-EPM-AGO, 001-HV-010-2021-EPM-AGO, oficio GADMCO-PS-2024-0201-O-GD. También, señalaron que mediante resolución 002-OVP-DPTP-GADMC-OTAVALO-04010 el GAD autorizó provisionalmente el uso de suelo como estacionamiento en la calle Imbabura y Chuskusuyo, de la comunidad de Agato de la parroquia Dr. Miguel Egos Cabeza del cantón Otavalo. Además, adjuntaron la resolución 004-RPO-2018-EP mediante la cual MOVIDELNOR EP renovó el permiso de operación de la compañía.

¹⁴ A hojas 1716 a 1739 del expediente, constan los respaldos documentales del informe técnico presentado por MOVIDELNOR.

¹⁵ El pedido fue reiterado el 23 de septiembre de 2024.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

27. El 10 de noviembre de 2023, Edgar Ruiz, por sus propios derechos y en calidad de socio de la compañía, presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional. El 02 de diciembre de 2025, Ángel Salazar (en su momento gerente de la compañía), por sus propios derechos, presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional.¹⁶
28. El 06 de agosto de 2026, la jueza constitucional Sandra Cordero Gárate¹⁷ avocó conocimiento del caso y solicitó a la Unidad Judicial, a la entidad accionada y a MOVIDELNOR EP que se pronuncien respecto del presunto incumplimiento.
29. El 14 de agosto de 2026, la jueza ponente solicitó a los accionantes que se pronuncien sobre el estado de cumplimiento de la sentencia de Corte Provincial.

2. Competencia

30. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Decisiones judiciales cuyo incumplimiento se demanda

31. La Corte Provincial, en sentencia emitida el 07 de febrero de 2017 decidió lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, aceptando el recurso de apelación interpuesto por el accionante, en la calidad que obra de autos, REVOCA la sentencia subida en grado, y por lo mismo, se acepta la acción de protección, disponiendo que el accionado, esto es, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Otavalo, a través del órgano pertinente, previa justificación del parque vehicular, por parte de la compañía Los Pendoneros, conforme la constitución de dicha compañía, disponga o asigne el lugar en que deba operar la compañía, en el cantón Otavalo.

¹⁶ Al verificarse que la acción presentada por Ángel Salazar se refería al mismo objeto del caso 156-23-IS, que se encontraba en trámite y en conocimiento del entonces juez constitucional Raúl Llasag Fernández, la Secretaría General consultó al despacho la procedencia de vincular la nueva demanda al referido caso, con la finalidad de evitar la división de la contienda de la causa. Realizada la consulta, el despacho informó que estaba de acuerdo con la vinculación.

¹⁷ Mediante resolución 006-CCE-PLE-2026, de 18 de mayo de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la renuncia del exjuez constitucional Raúl Llasag Fernández y resolvió titularizar a Sandra Cordero Gárate como jueza constitucional por el tiempo restante del período del juez constitucional saliente de acuerdo con los artículos 9 y 14 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional.

- 32.** El 22 de febrero de 2017, la Corte Provincial amplió la sentencia de la siguiente manera:

a fin de no permitir se sigan [sic] vulnerando los derechos analizados [...] se dispone al GAD de Otavalo [...] en el plazo de 30 días [...] disponga la exhibición inicial de los 3 vehículos por parte de la compañía de taxis Los Pendoneros, así como la asignación, señalamiento o fijación del sitio de parada para que puedan laborar los mismos, dentro de [...] Otavalo.

- 33.** La Corte Provincial, en auto emitido el 22 de junio de 2017, señaló lo siguiente:

[...] los accionantes a través de varios escritos, han expresado su manifiesta inconformidad por la forma en que la parte accionada ha pretendido dar cumplimiento a la misma, [...] por su parte, los accionados han respondido en el sentido de haber cumplido la sentencia en los términos allí dispuestos. Al respecto, [...] en el afán de garantizar el estricto cumplimiento de la resolución, este Tribunal de la Sala, [...] ha dispuesto de oficio, la práctica de una inspección al lugar asignado como parada de los taxis de los accionantes, por parte de los accionados, en la parroquia San Rafael, a fin de verificar lo expresado por los unos y los otros; posteriormente, se ha convocado también a una audiencia, luego de la cual, se ha consensuado entre accionantes y accionados, conforme consta de los escritos que obran a fs. 254 y 260 vta., respectivamente, que el sitio de parada para los taxis de los accionantes sea en la calle Imbabura y Chuskusuyu, sector rural de Agato, perteneciente a la parroquia Miguel Egas Cabezas, del cantón Otavalo, debiendo por lo mismo, accionantes y accionados sujetarse a este acuerdo. En cuanto a la petición de los accionantes, respecto a que "...se disponga que el G.A.D. de Otavalo, de manera perentoria ordene y realice las gestiones necesarias para la entrega de las 27 asignaciones del título habilitante y los respectivos cupos...", se dispone que el Juez a quo, que conoció en primera instancia esta causa, sea quien haga el seguimiento respecto a esta parte de la sentencia hasta su fiel cumplimiento [sic]; por tanto, remítase de inmediato el expediente al referido Juez de la causa.

4. Alegaciones de las partes

4.1. De la parte accionante

- 34.** Conforme consta de los párrafos 23 y 24 *supra*, se presentaron dos demandas en la presente causa cuyos argumentos son coincidentes, por lo que se resumirán los argumentos de ambas demandas en esta sección. Los accionantes exigen el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial y, en especial, del auto de 22 de junio de 2017. A criterio de los accionantes, en este auto, la Corte Provincial habría ordenado que el GAD realice las gestiones necesarias para la entrega de las 27 asignaciones del título habilitante a favor de los socios de la compañía. Sin embargo, precisan que, durante la fase de ejecución, la Unidad Judicial únicamente dispuso la entrega 22 asignaciones, quedando pendientes cinco beneficiarios, lo que evidencia una ejecución parcial, defectuosa y aparente de la decisión constitucional.

35. Los accionantes señalan que la Unidad Judicial dio por cumplida la sentencia y archivó la causa, desconociendo que, conforme al artículo 86 numeral 3 de la CRE, los procesos constitucionales únicamente concluyen con la ejecución integral de las medidas ordenadas. Señalan que se mantiene la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el trabajo de los beneficiarios que no han recibido sus habilitaciones. Solicitan que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia, que disponga su cumplimiento integral e inmediato, y que ordene las medidas de reparación necesarias.

4.2. Del informe de la Unidad Judicial

36. El 20 de julio de 2026, la Unidad Judicial indica que las medidas fueron debidamente cumplidas por la entidad accionada. Señala que MOVIDELNOR E.P. informó haber habilitado 22 socios con sus respectivos títulos habilitantes, sin que existieran cupos pendientes por asignar. De igual forma, manifiesta que el GAD reportó haber cumplido con la asignación del espacio público para el funcionamiento de la compañía mediante la respectiva autorización administrativa. Afirma que archivó el expediente por haberse cumplido integralmente lo dispuesto por la Corte Provincial.

4.3. Del informe del GAD

37. El GAD informa que cumplió todas las medidas de reparación ordenadas por la Corte Provincial. Indica que la medida principal consistía en asignar un lugar de operación a la compañía, lo que se ejecutó a través de la Resolución 002-OVP-2017-DPTP-GADMC-OTAVALO-04010. Asimismo, señala que MOVIDELNOR E.P. habilitó 22 socios con sus respectivos títulos habilitantes y que no existen cupos pendientes de asignación.
38. Además, argumenta que las reclamaciones posteriores de determinados socios constituyen situaciones individuales que exceden el objeto de la sentencia. Por ello, sostiene que la fase de ejecución concluyó válidamente con el archivo de la causa. Solicita que esta Corte declare el cumplimiento total de la sentencia y rechace cualquier intento de ampliar sus efectos más allá de lo expresamente resuelto.

4.4. Del informe de MOVIDELNOR EP

39. MOVIDELNOR E.P. sostiene que no incumplió la sentencia debido a que dicha entidad no fue demandada ni considerada como sujeto obligado en la acción de protección. Indica que el GAD sí otorgó el espacio de operación correspondiente y que MOVIDELNOR, conforme a sus competencias en materia de transporte, únicamente emitió los permisos de operación respectivos. Por ello, concluye que no ha incumplido ninguna disposición constitucional.

5. Cuestión Previa

40. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional verificar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de este Organismo para su procedencia.¹⁸
41. La Corte Constitucional, con base a los artículos 9 y 164.1 de la LOGJCC, ha señalado que la legitimación activa de la acción de incumplimiento no se encuentra limitada de forma exclusiva a las partes procesales, sino que debe analizarse también frente a un pedido de quien se considere afectado por la inejecución o ejecución defectuosa del fallo. Es así como una persona puede presentar una acción de incumplimiento respecto de una decisión que dispone medidas de reparación (i) si es que se ve afectada por su incumplimiento, al haber sido parte procesal del juicio en el que se emitió la sentencia; o, (ii) si es que la sentencia contiene medidas cuyos efectos alcanzan a personas que no fueron parte del proceso.¹⁹
42. En el presente caso, los accionantes consideran que, dada su calidad socios de la compañía,²⁰ la sentencia alegada como incumplida contendría medidas de reparación que les alcanza. Por lo tanto, esta Corte estima que los accionantes están legitimados para promover esta garantía. En consecuencia, corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos antes mencionados en relación a cada uno de los accionantes.
43. Las demandas fueron presentadas directamente ante este Organismo. Por tanto, esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos: **5.1. ¿La acción de incumplimiento presentada por Edgar Ruiz cumple con los requisitos previstos en la LOGJCC y la jurisprudencia para su presentación directa? 5.2. ¿La acción de incumplimiento presentada por Ángel Salazar cumple con los requisitos previstos en la LOGJCC y la jurisprudencia para su presentación directa?**
44. En razón de lo dispuesto en los artículos 164 de la LOGJCC y 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y la jurisprudencia de este Organismo —en particular la sentencia 103-21-IS/22— los requisitos para que esta Corte conozca una acción de incumplimiento

¹⁸ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17. La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.

¹⁹ CCE, sentencia 166-23-IS/24, 05 de diciembre de 2024, párr. 51, sentencia 167-24-IS/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 15 y sentencia 1-20-IS/23, 25 de octubre de 2023, párr. 24.

²⁰ De la revisión del expediente se desprende que tanto Edgar Ruiz como Ángel Salazar constan como socios de la compañía de acuerdo al Registro de Sociedades de la Superintendencia de Compañías. Foja 239 del expediente constitucional.

presentada directamente ante este Organismo son:²¹

- 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 ejecutora 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;
 - iv. **Negativa expresa o tácita del juez juzgador:** 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.
45. Si alguno de estos requisitos no se cumple, aquello constituye razón suficiente para desestimar la acción, pues estos requisitos no son subsanables.²² En tal supuesto, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.²³

5.1. ¿La acción de incumplimiento presentada por Edgar Ruiz cumple con los requisitos previstos en la LOGJCC y la jurisprudencia para su presentación directa?

46. Respecto al requisito (i), este Organismo verifica que Edgar Ruiz, en distintos momentos, promovió el cumplimiento de la sentencia constitucional ante la Unidad Judicial (ver párrafo 11 y nota pie 8 *supra*), por lo tanto, cumple el primer requisito. Respecto al requisito (ii), esta Corte advierte que Edgar Ruiz no solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.²⁴ Por ello, esta Corte concluye que no se cumple con el segundo requisito. Dado que la acción no cumple con requisito (ii), no corresponde evaluar el cumplimiento del resto de requisitos. Esto porque al no existir requerimiento, esta Corte no puede verificar la existencia de un plazo razonable previo al requerimiento que correspondería realizar y

²¹ CCE, sentencia 156-22-IS/24, 08 de febrero de 2024, párr. 19.

²² CCE, sentencia 9-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 31; y sentencia 134-22-IS/24, 29 de agosto de 2024, párr. 42.

²³ CCE, sentencia 107-21-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 51.

²⁴ Esta Corte observa que quién requirió a la Unidad Judicial el envío del expediente a la Corte Constitucional fue la compañía a través de su representante legal. Al respecto, conviene precisar que la persona jurídica es distinta a los accionantes en calidad de socios.

tampoco puede verificar que exista una negativa expresa o tácita de la autoridad judicial.

5.2. ¿La acción de incumplimiento presentada por Ángel Salazar cumple con los requisitos previstos en la LOGJCC y la jurisprudencia para su presentación directa?

47. Este Organismo verifica que (i) Ángel Salazar impulsó el cumplimiento integral de la sentencia en distintos momentos (ver párrafo 9 y nota al pie 5 *supra*); (ii) solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe debidamente motivado (ver párrafo 26 *supra*); (iii) tomando en cuenta la complejidad de las medidas dispuestas, transcurrió un tiempo razonable para perseguir la ejecución del fallo previo a la solicitud de remisión de la causa a la Corte Constitucional. Esto, por cuanto las decisiones cuyo cumplimiento se solicita fueron dictadas el 07 de febrero de 2017 y el 22 de junio de 2017; y, (iv) la Unidad Judicial rechazó la solicitud (ver párrafo 26 *supra*).
48. Adicionalmente, la jurisprudencia de este Organismo ha determinado que, cuando se dicta un auto de archivo y existe una falta de impugnación de esta decisión por cualquiera de las partes procesales, genera como consecuencia el impedimento de que la Corte Constitucional se pronuncie través de la acción de incumplimiento y consecuentemente pueda verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia.²⁵ La impugnación realizada al auto de archivo no debe entenderse como la interposición de un recurso procesal previsto en el Código Orgánico General de Procesos, sino como un escrito dirigido al juez ejecutor, cuestionando el incumplimiento, cumplimiento defectuoso o tardío de cualquier medida dispuesta en una sentencia.²⁶
49. En el caso en concreto, esta Corte advierte que la Unidad Judicial, mediante auto de 06 de septiembre de 2024, ordenó el archivo de la causa.²⁷ Este Organismo verifica que, frente al auto de archivo, Ángel Salazar cuestionó el incumplimiento de las medidas y continuó impulsando el cumplimiento de las decisiones, sin que la Unidad Judicial atienda favorablemente sus pedidos.²⁸
50. Por lo antes expuesto, resulta pertinente continuar con el análisis de fondo de la presente acción.

²⁵ CCE, sentencia 120-21-IS/23, 06 de septiembre de 2023. En similares términos, CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párrs. 24-28.

²⁶ CCE, sentencia 94-25-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 25; sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 18.

²⁷ Ver párrafo 19 *supra*.

²⁸ Ver párrafo 25 *supra*.

6. Planteamiento del problema jurídico

51. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución establece como atribución de la Corte Constitucional el conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Esta Magistratura ha precisado que la acción de incumplimiento tiene por objeto proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional; es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales mediante la ejecución integral de las decisiones que sean emitidas dentro de una garantía jurisdiccional.²⁹ En consecuencia, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Corte Provincial el 07 de febrero de 2017 fue cumplida integralmente?**

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La sentencia emitida por la Corte Provincial el 07 de febrero de 2017 fue cumplida integralmente?

52. En primer lugar, esta Corte recuerda que el objetivo de la acción de incumplimiento de sentencias es verificar el cumplimiento de las medidas establecidas en la sentencia impugnada. A través de esta acción no se pueden modificar ni solicitar nuevas medidas de reparación.³⁰
53. Esta Corte verifica que la Corte Provincial, en la sentencia demandada como incumplida (y el auto de ampliación de 22 de febrero de 2017) que forma parte de esta, ordenó exclusivamente: (i) el señalamiento y fijación del lugar de parada para que la compañía pueda operar de acuerdo con su constitución; y, (ii) la exhibición inicial de los 3 vehículos por parte de la compañía. Por lo que este Organismo concluye que estas son las dos medidas cuyo cumplimiento debe verificarse.
54. Ahora, de la revisión del expediente judicial y de los informes de las partes procesales, este Organismo verifica que (i) el GAD, a través de la resolución 002-OVP-DPTP-GADMC-OTAVALO-04010, autorizó la ubicación de uso de suelo y/o espacio público para que la compañía preste el servicio de transporte de pasajeros en la siguiente dirección: calle Imbabura y Chuskusuyu, sector rural de Agato, parroquia Miguel Egas Cabezas, cantón Otavalo, sitio que incluso fue acordado la compañía y el GAD (ver párrafos 7, 8 y nota al pie 4 *supra*); y, (ii) el 05 de octubre de 2017 y 20 de diciembre de 2017 se procedió con la exhibición de 3 vehículos, conforme lo verificó la propia Unidad Judicial (ver párrafo 14 y nota al pie 11 *supra*). Lo cual no ha sido controvertido por el accionante.

²⁹ CCE, sentencia 151-23-IS/26, 15 de enero de 2026, párr. 53.

³⁰ CCE, sentencia 98-21-IS/24, 13 de junio de 2024, párr. 50.

55. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte no puede dejar de notar que, en la fase de ejecución de la sentencia constitucional (véase autos de 29 de septiembre de 2017 y 25 de octubre de 2017), la Unidad Judicial —como ente ejecutor— precisó que, conforme a la escritura de la compañía, le corresponde al GAD asignar 22 títulos habilitantes y cupos a los socios de la compañía.
56. Este Organismo ha determinado que el juez ejecutor de una sentencia constitucional tiene la obligación de emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la decisión.³¹ De modo que, en la fase de ejecución de la decisión “la jueza o juez podría expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia”.³² En el presente caso, esta Corte observa que los autos de 29 de septiembre y 25 de octubre de 2017 no implicaron un cambio de la decisión a la que arribaron los jueces en la sentencia y auto de ampliación de la Corte Provincial, ni tampoco contienen una modulación de las medidas de reparación contenidas en el fallo, por el contrario, sus actuaciones estuvieron destinadas a lograr el cumplimiento integral de la sentencia.
57. En esa misma línea, esta Corte advierte que, en el auto de 22 de junio de 2017, la Corte Provincial se limita a verificar el cumplimiento de sitio de parada acordado entre las partes (conforme a lo ordenado en sentencia). Y, sobre la petición del accionante —de que corresponde la entrega de 27 cupos y títulos habilitantes—, la Corte Provincial únicamente señaló que, sobre ello, corresponde a la Unidad Judicial realizar el seguimiento “de esta parte de la sentencia”. De modo que, el mencionado auto no hace referencia alguna en el sentido de que la sentencia alegada como incumplida contiene la orden de que se entregue 27 cupos, ni mucho menos ordena la entrega de 27 cupos a partir de una modulación de las medidas de reparación ordenadas en el fallo. Por ende, la pretensión de los accionantes relativa al cumplimiento del mencionado auto es ajena al objeto de esta garantía al no determinar una medida de reparación que deba ser cumplida.
58. En consecuencia, esta Magistratura concluye que la sentencia emitida por la Corte Provincial el 07 de febrero de 2017 fue cumplida integralmente.

8. 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:

³¹ CCE; sentencia 31-16-IS/21, 25 de agosto de 2021, párr. 45; sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 33; sentencia 8-18-IS/23, 11 de enero de 2023, párr. 66; y, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 71.

³² Artículo 21 de la LOGJCC.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **156-23-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento integral de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 07 de febrero de 2017 y en el auto de ampliación de 22 de febrero de 2017, emitidas por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.
3. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
4. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de octubre de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



15623IS-96ed0



Caso 156-23-IS

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles catorce de octubre de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



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

MG/FA

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.