

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

34-23-IS/26 En el Caso No. 34-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 34-23-IS	2
78-22-IN/26 En el Caso No. 78-22-IN Se declara la constitucionalidad condicionada de las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero”, contenidas en los artículos 324.1 y 332 del Código Orgánico de la Función Judicial.....	21
2080-23-EP/26 En el Caso No. 2080-23-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2080-23-EP.....	41



Sentencia 34-23-IS/26
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 30 de julio de 2026

CASO 34-23-IS

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

SENTENCIA 34-23-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2021 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Concluye que las medidas 1, 3 y 4 fueron cumplidas.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de enero de 2021, Adrián Hernán Cedeño Casquete, en su calidad de delegado Provincial de Manabí de la Defensoría del Pueblo (**“Defensoría o Defensoría del Pueblo”**), presentó una acción de protección, a nombre de “las personas servidoras públicas que laboran en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Montecristi, cualquiera sea la forma o título bajo el cual trabajen (obreros y servidores)”,¹ en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (**“MEF”**), el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi (**“GAD o GAD de Montecristi”**), y la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) por la vulneración de sus derechos al trabajo, igualdad y no discriminación, a la dignidad, a la calidad de vida, a la salud, a la seguridad jurídica y a la aplicación directa de la Constitución.²
2. El 22 de febrero de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí (**“Unidad Judicial”**), aceptó la acción de protección.³ El MEF y la Defensoría del Pueblo interpusieron recursos horizontales de aclaración y ampliación respectivamente. Con auto de 04 de marzo de 2021, la Unidad

¹ De la revisión del expediente se constató que la Defensoría del Pueblo no identificó los beneficiarios de la acción de protección.

² En su demanda, la Defensoría del Pueblo alegó que, en el marco de la pandemia por COVID 19, el GAD de Montecristi no había cancelado las remuneraciones de “las personas servidoras públicas de dicho GAD” desde agosto del año 2020, adeudando a su vez las aportaciones del seguro general obligatorio al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El proceso fue signado con el número 13338-2021-00058.

³ En esencia, la Unidad Judicial concluyó que el MEF no transfirió la asignación presupuestaria que le correspondía al GAD de Montecristi, lo que ocasionó el retraso del pago de remuneraciones a los servidores públicos. Por lo que, aceptó la acción de protección y dispuso lo siguiente: (1) que el MEF transfiera al GAD de Montecristi el saldo de asignación presupuestaria del año fiscal 2020; (2) una vez recibido los fondos, el GAD de Montecristi debía ponerse al día con los sueldos y remuneraciones de “los funcionarios, empleados y obreros” del GAD; (3) que el GAD de Montecristi otorgue disculpas públicas por el atraso; y, (4) como garantía de no repetición que el pago de remuneraciones por el GAD de Montecristi “no vuelva a realizarse con retraso”.

Judicial negó la solicitud de aclaración de la sentencia, pero amplió las medidas de reparación.⁴ Frente a ello, la PGE, la Defensoría del Pueblo y el MEF interpusieron recursos de apelación de manera separada.

3. En sentencia de 12 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”), aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Defensoría del Pueblo, reformó la sentencia de primera instancia y declaró con lugar la acción de protección por ser procedente.⁵ El GAD de Montecristi solicitó aclaración de la sentencia, la cual fue negada mediante auto de 01 de diciembre de 2021.⁶
4. El 04 de enero de 2022, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que el GAD de Montecristi canceló las remuneraciones de noviembre a diciembre de 2021, pero que los aportes al IESS seguían impagos. A su vez, puntualizó que “al personal de contrato no le han efectuado ningún pago de remuneración”. Por lo que, solicitó que disponga al GAD de Montecristi el cumplimiento de todas las medidas de reparación dispuestas en la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2021 por la Corte Provincial.⁷
5. El 07 de enero de 2022, el GAD de Montecristi remitió a la Unidad Judicial un reporte en el que precisó las actuaciones realizadas en cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial.⁸ El 09 de marzo de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó a la Unidad Judicial un oficio del IESS en el que se reflejó el valor aún adeudado por el

⁴ La Unidad Judicial amplió las medidas en el siguiente sentido: sobre la medida (2) determinó que una vez recibidos los fondos por parte del MEF, el GAD de Montecristi debía ponerse al día con las remuneraciones de los “funcionarios, empleados y obreros”, “en la medida de los fondos que obtenga”, así como de las obligaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”). En relación a la medida (3), las disculpas públicas debían plasmarse en “un medio de comunicación de amplia circulación de Manabí-Montecristi”. Finalmente, sobre la medida (4), la Unidad Judicial amplió que el pago de las remuneraciones debe cumplirse “hasta los cinco días primeros días de cada mes” (sic). Con auto de 20 de mayo de 2021, la Unidad Judicial negó la solicitud de aclaración y ampliación interpuesta por la Defensoría del Pueblo.

⁵ Las medidas de reparación dictadas constan en el párrafo 28 de la presente sentencia.

⁶ Conforme consta en foja 69 del expediente de apelación, el 13 de diciembre de 2021, el expediente en su integralidad fue remitido a la Unidad Judicial.

⁷ Con providencia de 05 de enero de 2022, la Unidad Judicial solicitó al GAD de Montecristi presentar sus observaciones de lo alegado por la Defensoría del Pueblo, en “48 horas”.

⁸ El GAD de Montecristi puntualizó lo siguiente; (i) que cumplió con la publicación de las disculpas públicas en el banner web, redes sociales, en el “**DIARIO MANABITA**”, y en la entrada principal de la entidad municipal, adjuntando fotografías al respecto; (ii) el detalle de los pagos de sueldos efectuados, así como los pagos al IESS correspondientes al mes de noviembre de 2021; (iii) el desglose del pago del décimo tercer sueldo; y (iv) respecto de los pagos correspondientes a “planillas, préstamos hipotecarios, quirografarios” al IESS, el GAD indicó que dimitió tres bienes inmuebles en el proceso coactivo iniciado por el IESS en su contra, para cubrir la totalidad de la deuda. Posteriormente, del expediente se desprende que el GAD de Montecristi remitió varios informes a la Unidad Judicial sobre el cumplimiento de la sentencia.

GAD de Montecristi.⁹

6. Con auto de 04 de mayo de 2022, la Unidad Judicial dispuso al GAD de Montecristi que en el “término de 48 horas improrrogable”, bajo prevenciones de ley, cumpla con lo ordenando en la sentencia de 12 de noviembre de 2021, dictada por la Corte Provincial.
7. Mediante informe presentado el 06 de mayo de 2022, el GAD de Montecristi informó de las actuaciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia.¹⁰
8. Con escrito presentado el 10 de mayo de 2022, varios servidores públicos del GAD de Montecristi,¹¹ comparecieron al proceso e informaron a la Unidad Judicial que se les “adeuda” la remuneración del mes de abril de 2022 y que “los valores correspondientes al IESS tampoco han sido pagados”. Solicitaron que “se haga cumplir la sentencia de manera inmediata”.
9. Con informe presentado el 16 de mayo de 2022, el GAD actualizó a la Unidad Judicial las gestiones realizadas.¹²

⁹ La Defensoría del Pueblo adjuntó el oficio IESS-DPM-2022-0033-OF del 24 de febrero de 2022, en el que la Dirección Provincial de Manabí del IESS certificó que el GAD de Montecristi “registra obligaciones patronales en mora [...] que con intereses asciende a \$4'199.063,21”. 6. Con auto de 21 de abril de 2022, la Unidad Judicial delegó a la Secretaría de Derechos Humanos, en su Dirección Zonal de Manabí para el seguimiento y cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial. La Defensoría realizó varias insistencias para el cumplimiento de la sentencia constitucional, como los escritos presentados el 12 y 19 de enero de 2022.

¹⁰ El GAD puntualizó que hasta esa fecha estarían canceladas las remuneraciones de sus servidores “hasta el mes de febrero de 2022”. A su vez, señaló que está solventando un “daño en el servidor municipal” para que el Ministerio de Finanzas pueda realizar las transferencias pertinentes con lo cual cancelaría las remuneraciones de marzo y abril de 2022. Al respecto de la deuda al IESS, el GAD puntualizó que dimitió tres inmuebles dentro del proceso coactivo para cancelar la deuda, los cuales hasta dicha fecha, el IESS no habría gestionado las escrituras públicas de transferencia de dominio. El GAD solicitó a la Unidad Judicial que disponga al IESS realizar las escrituras de transferencia de dominio.

¹¹ Estos son: Rivera Holguín Eduardo Wilfrido – quien fue designado como procurador común, Haminthon Alexander Carreño Rosado, Montalván Castillo Alcides Rolando, Robles Castro Leónidas Arnaldo, Mendoza Chila Isaac Geovanny, Carrillo Carrillo Carlos Gregorio, Quijije López Flor Aracely, Acosta Delgado Pedro Rolando, Campuzano Pinoargote Viviana Elizabeth, Palacios Quijije Katiuska Antonieta, Parrales Pico Jennifer Kenia, Holguín Anchundia Fanny Galud, Vera Delgado María del Carmen, Santana Delgado Rómulo Eduardo, Cedeño Palacios Jorge Alexander, José Luis Delgado Calderón, Paul Javier Santana Palacios, Carlos Cristóbal Roca Delgado, José Alejandro Cañarte Alvia, Carlos Ricardo Arcenales Barcia, Lenin Elieser Alvia Pilligua, Ángel Aquilino López Mero, Ana Catalina Coly Delgado, Hermogenes Gonzalo Cusme Espinoza, Eddy Rubén López Carrillo, María Jessenia Espinoza Yoza, Pablo Wilmer Vera Lucas, Darwin Manuel Rivera Holguín, y José Nelson Barcia Lucas.

¹² El GAD de Montecristi indicó en este informe que “se encuentra al día” del pago de las “remuneraciones, cuotas sindicales y administrativas de todo el personal [...] hasta el mes de [a]bril del año 2022”. Preciso que en relación a las aportaciones al IESS, se habrían cancelado “hasta el mes de [m]arzo de 2022”, puesto que las planillas del mes de abril “están vigentes y se pueden cancelar hasta el 16 de mayo de 2022”. Solicitó que se oficie al MEF para que se transfiera los valores pendientes por parte del Gobierno Central, y al IESS para que acepté los bienes dirimidos como forma de pago.

10. Con auto de 30 de mayo de 2022, la Unidad Judicial dispuso remitir oficio al IESS para que “acepte de manera inmediata sin dilatoria” la dimisión de los tres inmuebles realizada por el GAD de Montecristi y realice la escritura de transferencia de dominio. A su vez, ofició al MEF para que “transfiera de manera oportuna” los valores que correspondan al GAD.¹³ Frente a ello, el MEF solicitó la revocatoria del auto referido.¹⁴
11. El 26 de enero de 2023, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (“**Ministerio**”) presentó su informe respecto al cumplimiento de la sentencia a la Unidad Judicial.¹⁵
12. Con auto de 15 de febrero de 2023, la Unidad Judicial dispuso oficiar al GAD de Montecristi “a fin de establecer si existe presupuesto para el año 2023” a fin de cancelar la deuda pendiente con el IESS, y le concedió 10 días término para que pueda cubrir la deuda. Señaló que, en caso de incumplimiento, impondría una multa compulsiva y progresiva diaria “equivalente a la quinta parte de una remuneración básica unificada”. Mediante escrito de 23 de febrero de 2023, el GAD indicó a la Unidad Judicial que no cuenta con la partida presupuestaria ni disponibilidad económica para cumplir el pago, y solicitó el término de 90 días para “poder suscribir un Convenio de Purga de Mora con el IESS”.¹⁶
13. Con auto de 08 de marzo de 2023, la Unidad Judicial dispuso “correr traslado” a los sujetos procesales con los 90 días término solicitados por el GAD de Montecristi para

¹³ Con escrito de 20 de junio de 2022, el IESS informó a la Unidad Judicial que uno de los inmuebles dimitidos por el GAD de Montecristi tiene un “posible conflicto por las escrituras presentadas por el propietario de un centro de tolerancia denominado “Las Vegas”. Puntualizó que está a la espera de que el GAD “realice el proceso de desmembración de dicho lote [...] o presente otra propiedad”, y que con ello se podrá aceptar la dimisión de bienes realizada por el GAD. Agregó que mientras no se rematen los lotes, las obligaciones patronales del GAD seguirían pendientes y que, en base a una reunión mantenida con el GAD, éste habría acordado desistir de la dimisión de bienes y cancelar los valores adeudados para realizar un convenio de purga de mora, con lo que “quedaría regularizada toda la deuda”. La Unidad Judicial corrió traslado al GAD con este escrito, quien el 27 de junio de 2022, señaló que el IESS sí estaría en la capacidad de rematar los inmuebles y con ello cancelar la deuda, por lo que insistió en que el IESS acepte la dimisión de los tres inmuebles. Aclaró que el IESS estaría “fuera de contexto” respecto a lo tratado en la reunión mantenida; el GAD indicó que en ella se trató las consignaciones realizadas al IESS que no habrían sido consideradas para disminuir la deuda. Con escrito del 15 de julio de 2022, la Defensoría insistió a la Unidad Judicial pronunciarse sobre los escritos presentados por el GAD y el IESS, y que requiera a la Secretaría de Derechos Humanos un informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

¹⁴ Tanto el GAD de Montecristi, la Defensoría del Pueblo y el MEF presentaron escritos a la Unidad Judicial señalando; las acciones realizadas para el cumplimiento de sentencia, insistencia del pedido que la Secretaría de Derechos Humanos presente el informe de cumplimiento de sentencia, el tratamiento a la demanda de incumplimiento de sentencia presentada por los servidores del GAD, que se requiera al IESS si se ha cumplido con los pagos pendientes, y que se responda los escritos ingresados.

¹⁵ En su informe, el Ministerio adjunto oficios que recibió por parte del GAD de Montecristi sobre las accionantes realizadas para el cumplimiento de la sentencia y del IESS que certificó que el GAD aún adeudaría “\$ 4’342.998,96”.

¹⁶ El GAD puntualizó también que se habrían cancelado “\$621.916,42” al IESS, lo cual debería disminuir la deuda total. Frente a esta respuesta, la Defensoría del Pueblo solicitó que se aplique la multa compulsiva advertida en auto de 15 de febrero de 2023.

que pueda cumplir con las obligaciones pendientes. Con escrito de 10 de marzo, la Defensoría Pública se opuso al término solicitado, y requirió nuevamente a la Unidad Judicial que aplique la multa compulsiva y progresiva advertida. En auto de 15 de marzo de 2023, la Unidad Judicial remitió la negativa de la Defensoría al término de 90 días solicitado, y dispuso que el GAD remita un informe de las gestiones realizadas para “cubrir” las obligaciones pendientes, en el término de 72 horas. El GAD remitió su informe al Ministerio el 23 de marzo de 2023,¹⁷ quien a su vez lo remitió a la Unidad Judicial el 27 de marzo de 2023.

14. La Defensoría del Pueblo insistió ante la Unidad Judicial sobre su falta de pronunciamiento respecto al incumplimiento de la sentencia y aplicación de la multa compulsiva. Señaló que la autoridad judicial no ha adoptado las medidas idóneas para garantizar el cumplimiento de las medidas de reparación.¹⁸
15. Mediante razón de 08 de mayo de 2024, la secretaria de la Unidad Judicial remitió el expediente de la causa a la Corte Constitucional.

1.1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

16. El 05 de diciembre de 2022, varios servidores públicos del GAD de Montecristi,¹⁹ presentaron -ante la Unidad Judicial- una acción de incumplimiento de la sentencia.²⁰ El 29 de marzo de 2023, los servidores públicos del GAD de Montecristi (“**accionantes**”),²¹ presentaron una segunda acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial el 12 de noviembre de 2021 (“**demanda**”) directamente ante este Organismo.²²
17. Por sorteo de 29 de marzo de 2023, le correspondió el conocimiento de las acciones a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

¹⁷ En este informe el GAD de Montecristi ratificó no tener la disponibilidad presupuestaria para cancelar la deuda al IESS, teniendo además un presupuesto prorrogado para el año 2023, y que no podrían efectuar “ningún tipo de movimientos (sic) presupuestario hasta que se posesione el nuevo Alcalde Electo”.

¹⁸ Con escritos de 26 de abril de 2023, 08 de mayo de 2023, y 27 de diciembre de 2023.

¹⁹ Estos son: Rivera Holguín Eduardo Wilfrido, Haminthon Alexander Carreño Rosado, Montalván Castillo Alcides Rolando, Robles Castro Leónidas Arnaldo, Mendoza Chila Isaac Geovanny, Carrillo Carrillo Carlos Gregorio, Quijije López Flor Aracely, Campuzano Pinoargote Viviana Elizabeth, Cedeño Palacios Jorge Alexander, Palacios Quijije Katuska Antonieta, Parrales Pico Jennifer Kenia, Holguín Anchundia Fanny Galud, Paola Katuska Lucas Mendoza, René Victoriano Bailón Gómez, Vera Delgado María del Carmen, Santana Delgado Rómulo Eduardo, Alberto Demetrio Delgado Delgado, Ingrid Rosalva López Anchundia, Mercedes Olivia Morales Pico, y Maryori Janeth Lucas Lucas.

²⁰ En la demanda solicitaron a la Unidad Judicial remita a la Corte Constitucional el informe y el expediente correspondiente.

²¹ De la demanda se desprende que fueron las mismas personas que constan en el pie de página 19 *ut supra*.

²² En su demanda puntualizaron que el 05 de diciembre de 2022 presentaron la primera acción de incumplimiento de sentencia “sin que la autoridad judicial haya remitido el expediente” a la Corte Constitucional.

18. El 01 de mayo de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó remitir un informe detallado respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial a; (i) la Unidad Judicial; (ii) GAD de Montecristi; (iii) la Procuraduría General del Estado; (iv) Defensoría del Pueblo; y, (v) Secretaría de Derechos Humanos, y el expediente completo de la causa de origen.²³ Con auto de 13 de junio de 2024, la jueza ponente insistió a la Unidad Judicial la entrega del expediente de la causa, así como de un informe respecto a si persiste el incumplimiento de la sentencia en cuestión.
19. El 08, 09, 21 de mayo de 2024 el GAD de Montecristi, el juez de la Unidad Judicial,²⁴ la Defensoría del Pueblo, presentaron respectivamente, los informes solicitados.
20. El 23 de mayo de 2024, 23 de enero de 2025, 25 de marzo de 2025, 13 de noviembre de 2025 y 27 de noviembre de 2025,²⁵ los accionantes ingresaron distintos escritos a la causa.
21. En auto de 06 de noviembre de 2025, la jueza ponente solicitó un informe actualizado y detallado respecto del cumplimiento de la sentencia en cuestión.²⁶
22. El 12 de noviembre de 2025, la Defensoría del Pueblo remitió el informe solicitado.²⁷
23. El 13 de noviembre de 2025, la PGE ingresó un escrito y el IESS remitió el informe solicitado.
24. En auto de 18 de marzo de 2026, la jueza constitucional ponente solicitó informes detallados al respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial el 12 de noviembre de 2021,²⁸ lo cual fue cumplido por el IESS, los accionantes, y, el GAD de Montecristi mediante escritos de 24 de marzo de 2026, 31 de marzo de 2026 y 16 de abril de 2026 respectivamente.²⁹
25. Con auto de 27 de abril de 2026, la jueza solicitó información a los accionantes que aún no completaron la información solicitada el 18 de marzo de 2026, y a la Defensoría del Pueblo, lo cual fue contestado parcialmente por los accionantes el 08 de mayo de

²³ El 17 de mayo de 2024, la Corte Provincial remitió el expediente de apelación solicitado.

²⁴ El juez Vicente Fernando Pico Lozano.

²⁵ Éste último como respuesta al auto de 06 de noviembre de 2025.

²⁶ Al GAD de Montecristi, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Derechos Humanos, IESS y PGE.

²⁷ El 30 de mayo de 2025, la Defensoría del Pueblo insistió en la emisión de la sentencia.

²⁸ Véase lo solicitado en el auto referido en el siguiente link: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOiczYzVkZDgwZC1kMjc3LTQwZTU0ODk0Ny01NTlkYmIxZTQ1NDYucGRmJ30=

²⁹ El 25 de marzo de 2026, el GAD de Montecristi solicitó una prórroga para remitir la información solicitada.

2026, y por la Defensoría, el 05 de mayo de 2026. Finalmente, con auto de 20 de mayo de 2026, la jueza ponente insistió a los accionantes y al GAD de Montecristi remitir la información faltante, la cual fue remitida con escritos de 26 y 28 de mayo y 03 de junio de 2026.

26. El 28 de abril de 2026, el GAD de Montecristi ingresó un escrito respecto al cumplimiento de la sentencia constitucional. A su vez, el 01 de julio de 2026, ingresó un escrito en el que informó las gestiones realizadas con el IESS para el cumplimiento de la sentencia constitucional.³⁰

2. Competencia

27. En el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución (“**Constitución**” o “**CRE**”) y los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

28. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia de 12 de noviembre de 2021 emitida por la Corte Provincial (“**sentencia constitucional**”),³¹ la cual ordenó:

1. En vista que dentro de la secuencia procesal no hay determinación e individualización de los servidores públicos impagos y los meses adeudados por remuneraciones y más beneficios de ley, el pago de los valores correspondientes al Seguro General Obligatorio, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi procederá, durante los tres meses subsiguientes, esto es, a partir del mes de diciembre del 2021, enero y febrero del 2022, a ponerse al día en el pago de las remuneraciones, de sus servidores públicos de dicho GAD; y de no hacerlo dentro del plazo concedido, corresponderá a sus empleados públicos, en forma conjunta o individualmente, seguir el procedimiento establecido en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la Sentencia No. 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, para la cuantificación del monto de reparación económica; o mediante el procedimiento legal que se estime pertinente. 2).- Que a partir del mes de noviembre del año 2021, se proceda a pagar en forma puntual todos y cada uno de los beneficios laborales que por ley le corresponde a cada uno de los servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi, como son las remuneraciones mensuales, los décimos de ley y los valores correspondientes al Seguro General Obligatorio. 3).- Este Tribunal considera que, al existir transgresión a la Constitución de la República, desde la perspectiva de su interpretación integral; ya que, al no pagar oportunamente las remuneración y demás beneficios de ley, por parte del Gobierno

³⁰ El GAD de Montecristi señaló que el 24 de junio de 2026, suscribió con el IESS el “CONVENIO DE PURGA DE MORA PATRONAL Nro. 00000000000000746”.

³¹ Notificada el 02 de diciembre de 2021.

Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi, se vulneraron los derechos consagrados en los Art. 33 y 66 Numeral de nuestra Constitución de la República; por lo tanto, como medida de satisfacción se dispone que, dicha institución, representada por el señor Alcalde, en forma personal y no delegable, ofrezca disculpas públicas a los servidores públicos del GAD de Montecristi y a sus familias. Las disculpas públicas deberán ser publicadas por una ocasión en un diario de circulación provincial, así como en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional y en la página correspondiente del Municipio de Montecristi y en un cartel tamaño A3, colocado en un lugar visible a la entrada del edificio principal de la Municipalidad; todo lo cual deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos. Las disculpas públicas deberán contener el siguiente texto: “Se reconoce la vulneración de los derechos constitucionales de los servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi; en especial, el derecho al trabajo, a la remuneración y a una vida digna, por el no cumplimiento en forma oportuna del pago de las remuneraciones y demás beneficios de ley. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas por el daño causado por dicha vulneración. Asimismo, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi reafirma su compromiso de respetar la Constitución de la República en todas las actividades que desarrolla.”. **4).-** El Alcalde del GAD Municipal del cantón Montecristi, deberá informar al juez de ejecución, de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida. Asimismo, para justificar el cumplimiento integral de la medida, al finalizar el plazo establecido, el responsable del Departamento de Tecnología, deberá remitir dentro del término de diez días, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de lag) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página web las disculpas públicas a favor de sus servidores públicos durante el plazo establecido para el efecto. **5).-** Ejecutoriada la decisión, se dispone que por medio de secretaría, devuelva el expediente a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montecristi para que se proceda a la ejecución de la decisión dictada.-

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes³²

- 29.** Los accionantes alegaron que el GAD de Montecristi no cumplió con “el pago de los respectivos aportes al IESS” y que, a pesar del tiempo transcurrido, la Unidad Judicial no habría adoptado las medidas idóneas para garantizar el efectivo cumplimiento de la sentencia.
- 30.** Indicaron que el GAD de Montecristi mantiene el incumplimiento del pago de los “aportes personales y patronales, cuotas de préstamos hipotecarios y quirografarios” al IESS, y que, a pesar de haber presentado la acción de incumplimiento de sentencia, la Unidad Judicial aún no remitía el expediente a la Corte Constitucional.

³² Conforme consta en el párrafo 16 *ut supra*, se presentaron dos demandas en la presente causa, por lo que se resumirán los argumentos de ambas en esta sección.

31. Señalaron que comparecieron al proceso al amparo del artículo 11 de la LOGJCC,³³ pero que la Unidad Judicial lo desconoció al indicar en la providencia emitida el 14 de diciembre de 2022 que “cualquier requerimiento” debía ser por intermedio de las “partes procesales [...] Defensoría del Pueblo”, a pesar de que serían “personas afectadas” y que al amparo de su derecho a la tutela judicial efectiva, estarían facultados a comparecer en cualquier momento para exigir el cumplimiento de la sentencia de 12 de noviembre de 2021 dictada por la Corte Provincial, el cual no se habría dado pues el GAD de Montecristi aún adeudaría el pago de los aportes al IESS.
32. Los accionantes arguyeron que la Unidad Judicial, en providencia de 15 de febrero de 2023, señaló que en caso de mantenerse el incumplimiento impondría al GAD de Montecristi una multa compulsiva, pero en providencia de 15 de marzo de 2023 pretendía “conceder el término de 90 días para que se cumpla con la sentencia” a la nueva administración de la entidad accionada a fin de que salga “bien librada” a pesar del incumplimiento de la sentencia constitucional. Puntualizaron que el GAD de Montecristi no habría realizado una planificación presupuestaria para cumplir con la deuda que mantiene con el IESS en los años 2022 y 2023, lo que “denota la clara intención de incumplir la sentencia y que solo buscan que sea otra administración la que resuelva el problema”. Insistió en que la Unidad Judicial no garantizó el cumplimiento de la sentencia constitucional.
33. En su escrito de 31 de marzo de 2026, los accionantes señalaron que, para enero de 2026, el GAD de Montecristi adeudaba las remuneraciones de octubre, noviembre y diciembre del año 2025, y enero de 2026, las cuales fueron acreditadas con retraso según el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Enero de 2026	Se adeudaban: octubre, noviembre y diciembre de 2025
16 de enero de 2026	Octubre 2025
02 de febrero de 2026	Noviembre 2025
10 de febrero de 2026	Diciembre 2025
03 de marzo de 2026	Enero 2026

Fuente: Cuadro presentado por los accionantes³⁴

34. A su vez, los accionantes detallaron las planillas de aportes al IESS que estarían pendientes de pago por parte del GAD de Montecristi a la fecha, las cuales oscilan entre 57 y 62 planillas de aportes por cada accionante. Concluyeron que el atraso de las remuneraciones les obligó a refinanciar las obligaciones contraídas con entidades

³³ LOGJCC, art. 11: “Cuando la acción haya sido presentada por interpuesta persona, la jueza o juez deberá notificar a la persona afectada. Ésta podrá comparecer en cualquier momento, modificar la demanda, desistir de la acción o deducir los recursos de ley aunque no haya comparecido antes”.

³⁴ Página 2 del escrito de 31 de marzo de 2026.

bancarias y cooperativas, “lo cual derivó en la acumulación de intereses [...] incrementando significativamente el monto total adeudado”.

35. Con escritos de 08, 26 y 28 de mayo de 2026, los accionantes agregaron información respecto a los aportes al IESS que estarían pendientes.

4.2. De la Unidad Judicial

36. El 09 de mayo de 2024, el juez Vicente Fernando Pico Lozano de la Unidad Judicial (“**juez ejecutor**”) presentó su informe, en el que afirma haber realizado múltiples acciones para la ejecución de la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2021, por la Corte Provincial. Inicia citando las medidas de reparación dictadas y hace alusión a un escrito del GAD de Montecristi,³⁵ en el que indicó haber cancelado los valores pendientes a los servidores públicos, y que en relación a los aportes al IESS, estaría pendiente la asignación de presupuesto para cancelar “\$4.342.998,96”, lo que le correspondería gestionar a la nueva administración del GAD.
37. A continuación de ello, el juez ejecutor transcribió cada una de las providencias que dictó en orden cronológico, con lo cual afirma que ha cumplido con los requerimientos de ejecución de la sentencia constitucional, y puntualiza que el GAD de Montecristi ha cumplido en la medida de las asignaciones que ha recibido por “la crisis económica que tiene el Ecuador”.
38. Indica, además, que se habrían cancelado los sueldos hasta “enero del año 2024” y que a esa fecha se encontraba pendiente la suscripción del “Convenio Purga de Mora” entre el IESS y el GAD de Montecristi, y que éste último se encuentra a la “espera de las asignaciones por parte del Gobierno Central”, lo cual sería una situación “que va más allá del hecho de no querer cumplir con la sentencia”.
39. En relación a la medida de reparación que dispuso al GAD de Montecristi ofrecer disculpas públicas e informar sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional, el juez ejecutor indicó que “fue dispuesto al 100% según consta en los registros del proceso”, por lo que no habría “más que analizar”. Transcribió extractos de las alegaciones de las partes dentro del proceso de origen y volvió a referirse a las actuaciones que realizó a través de las providencias indicadas *ut supra*.
40. En consecuencia, solicita que no se emita la declaratoria jurisdiccional previa en su contra puesto que “la denuncia propuesta” sería “infundada” y que no se “establece directamente afectación a la Sentencia (sic)”. Explica que no se reunirían los elementos constitutivos de la infracción prevista en el artículo 109 numeral 7 del COFJ. A su vez,

³⁵ Según el informe, dicho escrito es de 21 de marzo de 2023.

citó doctrina al respecto del error inexcusable, y concluye con que no existirían los supuestos para dicha infracción disciplinaria.

- 41.** Finalmente, hace alusión a que la acción de incumplimiento debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC, lo cual “no ha pasado”, porque el GAD de Montecristi habría demostrado que cumplió “de forma parcial y de acuerdo al presupuesto asignado” con la sentencia constitucional e incluso “ha considerado seguir cumpliendo”. Con ello, cita el artículo referido y concluye que los accionantes “al no permitir que la Unidad Judicial [...] tenga la oportunidad de ejecutar las medidas adecuadas y pertinentes para el cumplimiento de la sentencia, inobservó el artículo 164 número 1, de la LOGJCC” y “debe ser declarado improcedente este requerimiento”.

4.3. De la entidad accionada

- 42.** El GAD de Montecristi, en sus informes, explica que ha sufrido una falta de asignación de recursos económicos por parte del “Gobierno Central”, lo cual provocó la demora en el pago de remuneraciones.³⁶ Señaló que en la sesión ordinaria 027-19-10-23, el Concejo Municipal autorizó la firma del “Convenio Purga de Mora” con el IESS, el cual, estaba pendiente de suscripción hasta la asignación de recursos pendiente del Gobierno Central. Indicó que aquello escapa “de nuestras manos” por ser una situación “que va más allá del hecho de no querer cumplir con la sentencia constitucional”. Agrega que la sentencia, al disponer que se pague de manera consecutiva los haberes laborales estaría dando “una expectativa a futuro”, debiendo “estar establecida para la situación” de aquella época y “no situaciones futuras”.
- 43.** Alega que los accionantes no habrían cumplido con el requisito de solicitar a la autoridad judicial remitir el expediente y su informe para la presentación de la acción de incumplimiento.
- 44.** Expresa haber realizado todas las “gestiones administrativas y financieras necesarias para regular el pago de las remuneraciones a los trabajadores”, pero que el déficit fiscal por la crisis económica que afronta el Gobierno Central, afectó “la liquidez de los municipios del país”. Frente a ello, el GAD de Montecristi negoció títulos de deuda pública a través de casas de valores para asegurar la continuidad del pago de remuneraciones al personal municipal, estando pendientes a dicha fecha, las asignaciones por parte del MEF de los meses de agosto, septiembre y octubre del año 2025. El GAD señaló que “ha desplegado todos los esfuerzos administrativos,

³⁶ En el informe presentado el 08 de mayo de 2024, el GAD de Montecristi indicó que a esa fecha le faltaba cancelar “las dos últimas remuneraciones mensuales a los trabajadores”.

financieros y legales” para cumplir con la sentencia constitucional, lo cual solicita sea reconocido por la Corte Constitucional.

45. En su escrito de 16 de abril de 2026, el GAD de Montecristi remitió el listado de los servidores públicos y obreros que se encontraban pendientes de pago de sus haberes laborales a la fecha de notificación de la sentencia dictada el 12 de noviembre por la Corte Provincial, y el desglose de los pagos realizados a esa fecha, diferenciados entre remuneraciones y aportes al IESS,³⁷ en los que consta los servidores públicos y obreros que habrían recibido sus haberes laborales hasta el 31 de marzo de 2026.

4.4. Del IESS

46. En el escrito presentado el 24 de marzo de 2026, el IESS indica que el 21 de marzo de 2025 suscribió con el GAD de Montecristi un “acuerdo de pago” para las obligaciones que estaban en mora a dicha fecha, sin embargo, el GAD lo habría incumplido, por lo que el valor total pendiente a cancelar asciende a “\$10.686.320,01”.

5. Consideraciones previas

47. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional verificar: (i) si los accionantes cuentan con legitimación activa para proponer esta acción de incumplimiento; y (ii) si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de este Organismo para su procedencia.³⁸

5.1. Legitimación activa

48. La Corte Constitucional, con base en 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 una parte procesal”, sino que debe analizarse también frente a un pedido de quien se considera afectado por la inejecución o ejecución defectuosa del fallo. Es así que una persona puede presentar una acción respecto de una decisión que dispone medidas: (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.³⁹

³⁷ Véase páginas 3 y 4 del escrito de 16 de abril de 2026.

³⁸ En la sentencia 56-18-IS/22, con base en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

³⁹ CCE, 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.

49. Tal como se desprende en el párrafo 1 *ut supra*, la acción de protección de origen fue presentada por el delegado Provincial de Manabí de la Defensoría del Pueblo a nombre de “las personas servidoras públicas que laboran en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Montecristi, cualquiera sea la forma o título bajo el cual trabajen”. De la información remitida por el GAD de Montecristi y por los accionantes consta que ellos fueron empleados de la entidad accionada, por lo que las medidas dispuestas en la sentencia constitucional y sus efectos les alcanzan.⁴⁰
50. Por lo expuesto, se observa que los accionantes tienen legitimación activa para la formulación de la presente acción, en tal virtud se continuará con el análisis.

5.2. Verificación de cumplimiento de requisitos

51. Como se indicó en el párrafo 16 *ut supra*, la demanda fue presentada ante la Corte Constitucional. Por tanto, se analizará si su presentación cumple los requisitos de ley, a través del siguiente problema jurídico: **¿Los accionantes cumplieron con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento?**
52. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), pudiéndose sintetizar de la siguiente manera:
- 52.1. Impulsar la ejecución de la sentencia constitucional:** la parte beneficiada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor, previo a requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
- 52.2. Requerimiento de remisión del expediente:** la parte beneficiada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
- 52.3. Plazo razonable:** el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el

⁴⁰ La Corte Constitucional ha resuelto de manera similar, por ejemplo, en la sentencia 170-23-IS/26, 26 de febrero de 2026, párrs. 31 – 34.

cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.⁴¹

52.4. 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.

53. En el presente caso, la Corte verifica que sí se cumplieron los referidos requisitos para ejercer esta acción de incumplimiento, pues: (i) los accionantes promovieron el cumplimiento de la sentencia constitucional ante la Unidad Judicial;⁴² (ii) solicitó, en más de una ocasión, a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe motivado, por considerar que existió un incumplimiento de las medidas de reparación;⁴³ (iii) transcurrió un tiempo razonable para perseguir la ejecución del fallo previo a la solicitud de remisión de la causa a la Corte Constitucional;⁴⁴ y, (iv) la Unidad Judicial no remitió el informe ni el expediente en el término de cinco días, incurriendo en una negativa tácita. Por lo que, corresponde continuar el análisis sobre el fondo de la presente acción.

6. Planteamiento del problema jurídico

54. En el presente caso, los accionantes solicitan a este Organismo constitucional hacer cumplir las medidas de reparación ordenadas por la Corte Provincial en la sentencia emitida el 12 de noviembre de 2021. Por su parte, el GAD de Montecristi afirma que realizó todas las gestiones para cumplir con las medidas de reparación, estando, *prima facie*, al día con el pago de los haberes laborales. Sin embargo, el IESS señala que el GAD de Montecristi aún adeuda valores a dicha entidad. En consecuencia, en función de lo ordenado en la sentencia constitucional, cabe a esta Corte verificar su cumplimiento a través del siguiente problema jurídico: **¿El GAD de Montecristi cumplió integralmente las medidas de reparación ordenadas en la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2021 por la Corte Provincial?**

7. Resolución del problema jurídico

⁴¹ CCE, sentencia 61-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 15.

⁴² Unidad Judicial, expediente 13338-2021-00058, cuerpo 17, fs. 1643 -1645, escrito de 25 de abril de 2022; cuerpo 18, fs. 1698-1700, escrito de 10 de mayo de 2022; a través del abogado Rubén Pavón Pérez, por ejemplo, fs. 2003, escrito 08 de julio de 2022, fs. 2006, y, escrito 15 de julio de 2022, fs. 2009 de 11 de noviembre de 2022.

⁴³ Véase los pies de página 20 y 22 *ut supra*.

⁴⁴ La sentencia cuyo cumplimiento se solicita fue dictada el 12 de noviembre de 2021 por la Corte Provincial, dado de que la demanda 1 fue presentada el 05 de diciembre de 2022 y la demanda 2, el 29 de marzo de 2023 (véase párrafo 16 *ut supra*), la Unidad Judicial contó con el tiempo razonable para pronunciarse sobre las alegaciones de los accionantes.

7.1. ¿El GAD de Montecristi cumplió integralmente las medidas de reparación ordenadas en la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2021 por la Corte Provincial?

55. Según lo expuesto en el párrafo 26 *ut supra*, la sentencia de 12 de noviembre de 2021 aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Defensoría del Pueblo, reformó la sentencia de primera instancia y declaró con lugar la acción de protección; como medidas de reparación ordenó:

55.1. Que el GAD de Montecristi, durante los meses de diciembre de 2021, enero y febrero de 2022, se ponga al día con el pago de remuneraciones a sus servidores públicos. De no hacerlo, correspondía a los servidores públicos seguir el procedimiento establecido en el artículo 190 de la LOGJCC (**medida 1**).

55.2. Que, a partir del mes de noviembre de 2021, el GAD de Montecristi pague de forma puntual los beneficios laborales que por ley le corresponde a sus servidores públicos, esto es remuneraciones mensuales, décimos y valores al Seguro General Obligatorio (**medida 2**).

55.3. Que el GAD de Montecristi ofrezca disculpas públicas a los servidores públicos y sus familias, las cuales debían ser publicadas, por una ocasión, en un diario de circulación provincial, así como en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional, en la página del GAD, y en un cartel tamaño A3, colocado en un lugar visible a la entrada del edificio, por el plazo de noventa días consecutivos (**medida 3**). Las disculpas públicas debían contener el siguiente texto:

Se reconoce la vulneración de los derechos constitucionales de los servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi; en especial, el derecho al trabajo, a la remuneración y a una vida digna, por el no cumplimiento en forma oportuna del pago de las remuneraciones y demás beneficios de ley. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas por el daño causado por dicha vulneración. Asimismo, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi reafirma su compromiso de respetar la Constitución de la República en todas las actividades que desarrolla.

55.4. El GAD de Montecristi debía informar al juez de ejecución, en el plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida. A su vez, el responsable del departamento de tecnología debía remitir en el término de diez días el registro de actividades (historial de lag), que demuestre la publicación de las disculpas públicas en la página web de la entidad por el tiempo dispuesto (**medida 4**).

56. Respecto de la **medida 1**, correspondiente a ponerse al día en el pago de

remuneraciones, del expediente (fojas 1572 a 1576) se desprende que, mediante informe presentado al juez ejecutor el 03 de marzo de 2022, el GAD de Montecristi justificó “el pago de remuneraciones y otros valores pendientes a todos los servidores públicos, obreros, personal con nombramiento provisional y de contrato [...] estando al día hasta el mes de febrero de 2022”, de manera que -a dicha fecha- el GAD de Montecristi no adeudaba ninguna remuneración atrasada. En el informe referido, la entidad accionada detalla que los pagos adeudados se realizaron en los meses de diciembre de 2021, enero de 2022 y febrero de 2022. A su vez, en la información entregada a esta Corte en escrito de 16 de abril de 2026, el GAD de Montecristi remitió un listado con todos los trabajadores y servidores públicos cuyas remuneraciones de los meses de junio a noviembre de 2021 se encontraban pendientes. En dicho escrito, detallaron la fecha de pago por cada trabajador y servidor de su remuneración.⁴⁵ Por tanto, se verifica el cumplimiento de la **medida 1**.

57. Con relación al **decisorio 2**, la Corte Provincial señaló que: “se proceda a pagar en forma puntual todos y cada uno de los beneficios laborales que por ley le corresponde a cada uno de los servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi, como son las remuneraciones mensuales, los décimos de ley y los valores correspondientes al Seguro General Obligatorio”. Esto no comprende per se una medida de reparación que exija la verificación de su cumplimiento a través de la presente acción, pues, en realidad, constituye una obligación correlativa de todo empleador. En otras palabras, lejos de establecer una medida puntual de reparación, se advierte que esta constituye un recordatorio al GAD de Montecristi de su obligación legal de cumplir las obligaciones laborales que estipula nuestro ordenamiento jurídico para evitar posibles vulneraciones futuras de derechos.⁴⁶

58. Sobre la **medida 3**, relativa a las disculpas públicas, del expediente se desprende que el 08 de diciembre de 2021 se realizó la publicación de las disculpas públicas dispuestas en la sentencia constitucional en la página web institucional,⁴⁷ en la sección “Interesantes”, para lo que adjuntó dos capturas de pantalla (foja 643 y anverso) en las que consta el texto establecido por la sentencia constitucional, y publicó el mismo extracto en la red social “Facebook” de la institución pública (foja 645), mismos que estuvieron visibles por 90 días. A su vez, remitió capturas de pantalla del cartel tamaño

⁴⁵ Véase en el siguiente link:

<https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=10EE1901B1AB7BE0!s6af982b543b24f5590d3b26ac480ba84&cid=10ee1901b1ab7be0&redeem=aHR0cHM6Ly8xZHJ2Lm1zL2YvYy8xMGVIMTkxMWI3YmUwL0lnRDVmYnFwUkxMVVRZR3RQemdjOVRrSUFacUxYeWFMRWpoRHlZZ2xpdC1LU3hR&migratedtospo=true&app=Excel&CT=1783445889410&OR=ItemsView>

⁴⁶ Esta Corte recuerda a las autoridades judiciales que, de conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, las medidas de reparación que se dicten, en caso de determinar una vulneración de derechos, deben ser claras a fin de que permitan su debido cumplimiento.

⁴⁷ El link del sitio web fue: <https://montecristi.gob.ec>.

A3 que fue ubicado en la entrada de la dirección administrativa del GAD de Montecristi (fojas 646 - 651), junto con la hoja del periódico de El Diario Manabita (foja 652), que contienen el extracto de disculpas públicas dispuestas. Por lo que, esta Corte verifica el cumplimiento de la **medida 3**.

59. Finalmente, respecto de la **medida 4**, ésta se compone de dos momentos; (i) el GAD de Montecristi debía informar al juez de ejecución, en el plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida; y, (ii) el responsable del departamento de tecnología debía remitir en el término de diez días el registro de actividades (historial de lag). Al respecto, el expediente fue devuelto a la Unidad Judicial el 21 de diciembre de 2021 (foja 637), y el GAD de Montecristi remitió su primer informe del cumplimiento de la sentencia constitucional el 07 de enero de 2022, junto con el reporte elaborado por el jefe de la unidad de tecnología sobre la publicación de las disculpas públicas en los términos dispuestos en la sentencia constitucional. A su vez, en el informe señalado, se anexó el memorando MEMO-080-AAPS-UTIC-2021, de fecha 08 de diciembre de 2021,⁴⁸ en el que se dejó constancia de la publicación de las disculpas públicas en el banner de la página web y en la red social Facebook según lo estipulado en la sentencia. En consecuencia, se determina que la **medida 4** ha sido cumplida.
60. Al verificarse el cumplimiento de las medidas 1, 3 y 4 de la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2021 emitida por la Corte Provincial, corresponde desestimar esta acción de incumplimiento.

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 de incumplimiento 34-23-IS.
2. **Declarar** el cumplimiento de las medidas 1, 3 y 4 de la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2021 emitida por la Corte Provincial.
3. Notifíquese y archívese.



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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁴⁸ En el anverso de la foja 645 consta que el informe fue elaborado por el Ingeniero Agustín Pita Santana.

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, 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 30 de julio de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Génesis Cruz Galarza

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**GENESIS
MARCELA CRUZ
GALARZA**

3423IS-93beb



Caso 34-23-IS

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

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**GENESIS
MARCELA CRUZ
GALARZA**



Sentencia 78-22-IN/26
Juez ponente: Alf Lozada Prado

Quito, D. M., 30 de julio de 2026

CASO 78-22-IN

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

SENTENCIA 78-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional declara la constitucionalidad condicionada de la expresión “título de abogada o abogado”, contenida en el artículo 324.1, y de la expresión “abogadas y abogados graduados en el extranjero”, contenida en el artículo 332 del Código Orgánico de la Función Judicial. La condición es que se interprete que dichas expresiones comprenden a las personas cuyo título extranjero de tercer nivel en el campo del Derecho haya sido inscrito por la autoridad de educación superior competente, independientemente de la denominación utilizada por la institución de educación superior extranjera que lo expidió.

1. Antecedentes

1. El 04 de octubre de 2022, Raudel Navarro Hernández (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad con solicitud de suspensión provisional en la que impugnó, por el fondo, los artículos 324.1 y 332 del Código Orgánico de la Función Judicial¹ (“**COFJ**”) y el artículo 2 del Reglamento de Prácticas Pre Profesionales de las y los Egresados de las Facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas,² emitido por el Consejo de la Judicatura (“**normas impugnadas**”).
2. El 16 de diciembre de 2022, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en voto de mayoría, admitió a trámite la demanda, negó la suspensión provisional de las normas y dispuso que la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado (“**Procuraduría**”), en el término de quince días, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones objetadas. El 01, 03 y 22 de febrero de 2023, dichas entidades presentaron escritos.
3. El 19 de marzo de 2026, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa. El 21 de marzo de 2023, el accionante presentó un escrito.³ Mediante providencia de 18 de

¹ La Ley se publicó en el suplemento del Registro Oficial 544, de 09 de marzo de 2009.

² El Reglamento se publicó en el suplemento del Registro Oficial 396, de 15 de diciembre de 2014.

³ El accionante formuló consideraciones respecto de las contestaciones presentadas por las entidades demandadas.

junio de 2026, el juez sustanciador requirió información al Consejo de la Judicatura⁴ y al Ministerio de Educación, Deporte y Cultura (“**Ministerio**”),⁵ quienes respondieron el 08 y 13 de julio de 2026.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 1, literales c y d y 191.2.a de la LOGJCC.

3. Disposiciones impugnadas

5. Las normas impugnadas son las siguientes:

- 5.1. Del COFJ, las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero” en los siguientes artículos:

Artículo 324.- Requisitos para el patrocinio. - Para patrocinar se requiere: 1. Tener **título de abogada o abogado** otorgado por una facultad de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de una universidad legalmente reconocida e inscrita en el Consejo de Educación Superior (énfasis añadido).

Artículo 332.- Abogadas y abogados graduados en el extranjero. – Podrán ejercer la abogacía en el país, quienes hayan obtenido su título en el extranjero, siempre que cumplan los requisitos previstos en los tratados y convenios internacionales suscritos por el Ecuador, que obtengan el reconocimiento de su título, la homologación o revalidación, en la forma y bajo las condiciones previstas por la ley, con observancia del principio de reciprocidad.

Previamente a su incorporación al Foro realizarán el año de prácticas profesionales en los organismos y dependencias que conforman el sector público o en los consultorios jurídicos gratuitos de una universidad pública o privada.

- 5.2. Del Reglamento de Prácticas Pre Profesionales de las y los Egresados de las Facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas:

Artículo 2.- Ámbito. - Es aplicable para **las y los egresados que hayan cursado la carrera de derecho o ciencias jurídicas** en una Universidad debidamente acreditada y registrada por la SENECYT en la República del Ecuador; y, para las y los **abogados graduados en el extranjero**, quienes al haber obtenido su título

⁴ En dicha providencia se requirió al Consejo de la Judicatura un informe ampliatorio sobre el procedimiento aplicable a personas con títulos extranjeros para acceder a las prácticas preprofesionales o al Foro de Abogados, y sobre si en dicho trámite se realizan distinciones según la denominación literal del título.

⁵ En dicha providencia se requirió al Ministerio de Educación, Deporte y Cultura un informe sobre el régimen aplicable a los títulos extranjeros en Derecho, la incidencia de su denominación literal en el trámite correspondiente y la existencia de normativa o criterios específicos sobre la materia.

fuera del país, deberán presentar obligatoriamente su título homologado o revalidado, previo a ser considerado en el programa de prácticas pre profesionales [...] (énfasis añadido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Parte accionante

6. La parte accionante considera que los artículos impugnados contravienen los principios y derechos previstos en los artículos 11 numerales 1, 3, 4 y 8; 33; 66 numerales 4 y 15; 86 numeral 2; 426 y 427 de la Constitución, en particular, los derechos al trabajo, a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación y a desarrollar actividades económicas. En consecuencia, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas o alternativamente la “constitucionalidad condicionada” de las expresiones “abogada” o “abogado” para que sean interpretadas como “título de tercer nivel en derecho que dé acceso a la profesión de abogada o abogado”.

7. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante formula estas alegaciones:

7.1. El accionante sostiene que las señaladas expresiones de los artículos 324.1 y 332 del COFJ permitirían entender que únicamente pueden acceder a las prácticas preprofesionales quienes posean un título cuya denominación literalmente coincida con esas palabras, incluso cuando este ya conste inscrito en Ecuador como correspondiente al tercer nivel de formación y al campo del Derecho. En su opinión, esa lectura excluiría de las prácticas preprofesionales a quienes obtuvieron un título en Derecho con una denominación diferente a la de “abogada” o “abogado” (como “licenciado en Derecho” u otra similar), lo que vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación.

7.2. Como consecuencia de ese entendimiento discriminatorio que atribuye a dichas disposiciones, el accionante alega que la imposibilidad de realizar las prácticas preprofesionales vulneraría el derecho al trabajo y el derecho a desarrollar actividades económicas.

7.3. Para sustentar su posición, el accionante se refiere a la actuación del Consejo de la Judicatura en esta materia. Afirma que, a partir de la reforma del COFJ de diciembre de 2020, la Escuela de la Función Judicial habría admitido al programa de prácticas preprofesionales únicamente a los profesionales graduados en el extranjero con títulos cuya denominación sea literalmente de “abogada” o “abogado”. Y cita una respuesta del Consejo de la Judicatura según la cual los títulos extranjeros que no tengan la denominación de abogado no cumplirían los

requisitos de los artículos 324.1 y 332 del COFJ. En esa línea, acusa al Consejo de la Judicatura de haber adoptado una lectura “contradictoria con el principio constitucional de igualdad”.

7.4. El accionante compara la terminología de las normas impugnadas con la utilizada por la Constitución. Señala que, cuando esta se refiere a la formación académica exigida para ocupar determinados cargos jurídicos, emplea la expresión “título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país”; mientras que utiliza las expresiones “abogada” o “abogado” para referirse al ejercicio de la profesión. A partir de ello, sostiene que las expresiones impugnadas aluden a la profesión y al título que habilita para ejercerla, y no exigen que el diploma contenga una nomenclatura determinada. En su opinión, una interpretación distinta haría prevalecer la forma sobre el contenido del título y sería incompatible con el artículo 427 de la Constitución.

7.5. En relación con el artículo 2 del Reglamento, el accionante sostiene que su ámbito de aplicación comprende a quienes poseen un título extranjero de licenciado en Derecho y que una interpretación distinta produciría su exclusión y un trato desigual. Además, afirma que esta disposición no habría sido actualizada dentro del plazo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ, publicada el 08 de diciembre de 2020.

4.2. Del Consejo de la Judicatura

8. En su escrito de contestación a la demanda de 03 de febrero de 2023, el Consejo de la Judicatura argumentó lo siguiente:

8.1. El accionante no formuló argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes para demostrar la incompatibilidad normativa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, pues se habría limitado a citar normas constitucionales sin explicar de manera suficiente por qué las normas impugnadas serían inconstitucionales.

8.2. Los títulos obtenidos en el extranjero deben cumplir los mecanismos de reconocimiento, homologación o revalidación previstos en la normativa de educación superior. En particular, afirmó que quienes poseen títulos cuya denominación no sea “abogada” o “abogado” deberían necesariamente someterse a homologación o revalidación para establecer su equivalencia con el título exigido para ejercer la abogacía en Ecuador.

8.3. Las normas impugnadas no restringen los derechos al trabajo ni al desarrollo de actividades económicas, sino que regulan los requisitos para ejercer la abogacía y

patrocinar causas en Ecuador.

8.4. Las disposiciones impugnadas no imposibilitan que una persona con título extranjero ejerza la profesión en Ecuador, pues el propio artículo 332 del COFJ prevé esa posibilidad siempre que se cumplan los requisitos legales. Por ello, el Consejo de la Judicatura consideró que no se afecta el núcleo esencial del derecho al trabajo. Para descartar la existencia de discriminación, el Consejo de la Judicatura comparó la situación de quienes estudiaron Derecho en Ecuador con la de quienes obtuvieron su título en otro país.

8.5. Junto con su contestación, el Consejo de la Judicatura remitió documentos relativos a los criterios institucionales aplicados a los títulos extranjeros en Derecho con denominaciones diferentes a “abogada” o “abogado”. En lo relevante, los “anexos” contienen lo siguiente:

8.5.1. En 2021, la Escuela de la Función Judicial afirmó que el COFJ exigía que el título extranjero tuviese la denominación de “abogado” y estuviera reconocido por la SENESCYT, y que su titular obtuviera el certificado de aptitud profesional después de realizar las prácticas preprofesionales.⁶ Luego, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica concluyó que los profesionales extranjeros cuyos títulos no tuviesen la denominación de “abogado” o “abogada” no cumplían los requisitos previstos en los artículos 324.1 y 332 del COFJ y que, por tanto, deberían someterse necesariamente a un procedimiento de homologación o revalidación antes de realizar las prácticas preprofesionales.⁷

8.5.2. En criterios jurídicos emitidos en 2023, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica señaló que el Consejo de la Judicatura carecía de competencia para determinar la equivalencia entre un título extranjero de licenciado en Derecho u otra denominación y el título de abogado obtenido en Ecuador, pues esa valoración correspondía a la autoridad rectora de la política pública de educación superior. No obstante, consideró que quienes necesiten equiparar esos títulos debían realizar ante dicha autoridad los trámites de reconocimiento, homologación o revalidación correspondientes.⁸

⁶ Memorando CJ-EFJ-2021-0860-M, de 06 de julio de 2021, “Solicitud de criterio jurídico sobre la situación de los títulos emitidos en el extranjero con otra denominación esto es licenciados en derecho, graduados en derecho y otros afines”.

⁷ Memorando CJ-DNJ-2021-1693-M, de 05 de agosto de 2021.

⁸ El Consejo de la Judicatura también adjuntó el informe técnico EFJ-SVCJ-2022-050, de 27 de abril de 2022, relativo a las solicitudes formuladas por Raudel Navarro Hernández. En el mismo, el Consejo de la Judicatura sistematizó las respuestas institucionales, los recursos administrativos y la acción de protección promovida por aquel. En esos documentos señaló que la negativa de acceso a las prácticas se sustentó en la

9. En escrito presentado ante esta Corte el 13 de julio de 2026, el Consejo de la Judicatura amplió su informe de descargo. En lo principal, informó lo siguiente:

9.1. El procedimiento aplicable a los profesionales del Derecho graduados en el extranjero comienza con la presentación, ante la Escuela de la Función Judicial, de una solicitud formal, copia del título extranjero, constancia de su inscripción en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior y los documentos de identificación del interesado. Según el informe, una vez verificados estos requisitos, el profesional es asignado al programa de prácticas preprofesionales para cumplir 500 horas en una unidad judicial o institución pública cooperante.

9.2. Una vez aprobadas las prácticas, la Escuela de la Función Judicial expide el Certificado de Aptitud Profesional, con el cual el interesado puede solicitar su inscripción en el Foro de Abogados mediante el formulario digital, la validación del certificado y el pago de la tasa correspondiente.

9.3. Respecto de la denominación de los títulos extranjeros, el Consejo de la Judicatura afirmó que actualmente el procedimiento no realiza una distinción excluyente o discriminatoria basada en la nomenclatura literal del título. Para sustentar esta afirmación, explicó que aplica los siguientes criterios operativos: (i) los títulos denominados “abogada” o “abogado” permiten el ingreso directo una vez comprobada su inscripción en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior; (ii) los títulos de “Licenciado en Derecho” provenientes de Cuba permiten el acceso inmediato cuando fueron registrados después del 04 de diciembre de 2019, en aplicación de la sentencia 1300-20-JP/24; y (iii) los títulos de “Licenciado en Derecho”, “Graduado en Derecho” u otros similares provenientes de otros países reciben, según el informe, un tratamiento idéntico al de abogado, con fundamento en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (“CINE”) de la UNESCO y en el memorando SENESCYT-SFA-DRT-2019-0044-M.

10. Con base en la normativa y los criterios institucionales expuestos, el Consejo de la Judicatura manifestó que, para el acceso al programa de prácticas preprofesionales, no exige que el título extranjero contenga literalmente la denominación “Abogado”. Según informó, los títulos inscritos por la autoridad competente bajo las nomenclaturas “Abogado”, “Licenciado en Derecho” o “Graduado en Derecho” reciben el mismo tratamiento, siempre que correspondan al mismo nivel de formación y al campo específico del Derecho. Además, se indica que la Dirección Nacional de la Escuela de

distinción entre su título de licenciado en Derecho y el título de abogado considerado habilitante para el ejercicio profesional, pese a que aquel ya constaba inscrito en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior.

la Función Judicial acogió la recomendación de incorporar expresamente, dentro del proyecto de reforma integral al Reglamento de Prácticas Preprofesionales, el principio de equivalencia de campos de conocimiento conforme a la CINE, con la finalidad de evitar futuras discrepancias interpretativas en las delegaciones provinciales. Con base en esos argumentos, el Consejo de la Judicatura solicitó que la Corte rechace la demanda, por considerarla improcedente y carente de sustento jurídico.

4.3. De la Asamblea

11. En su escrito de contestación a la demanda de 01 de febrero de 2023, la Asamblea Nacional alegó lo siguiente:

11.1. El accionante no demuestra que las normas impugnadas limiten o restrinjan derechos. Esas disposiciones únicamente exigen, para quienes obtuvieron su título en el extranjero, el reconocimiento, homologación o revalidación del título, lo cual no impediría ejercer el derecho al trabajo. Tratándose de la carrera de Derecho, y dado que cada país tiene su propio ordenamiento jurídico, es importante que quienes se graduaron en el exterior cumplan requisitos que aseguren conocimiento de las leyes que rigen en Ecuador.

11.2. No necesariamente existe el mismo nivel de formación entre una persona con título de “abogado” y otra con título de “licenciado” u otra denominación, en atención a las distintas mallas curriculares y perfiles de egreso. Con ello busca justificar que el trato normativo no sería arbitrario y, por tanto, no se vulneraría el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.

11.3. No toda distinción de trato es contraria a la Constitución. En su opinión, solo habría trato diferenciado inconstitucional cuando la distinción persiga fines arbitrarios o se aparte de la norma constitucional. Así, sostiene que en este caso no existe una discriminación prohibida, sino una diferenciación jurídicamente admisible.

11.4. Las normas impugnadas forman parte de un sistema normativo coherente y no arbitrario, que respeta el derecho a la seguridad jurídica. Además, invoca varios principios de control abstracto para pedir que no se expulse la norma del ordenamiento: el principio de permanencia de las disposiciones jurídicas, el *in dubio pro legislatore*, la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, el control integral y la unidad normativa. Señala que, por ello, ante la duda, debe mantenerse la constitucionalidad de los artículos impugnados.

12. Con base en esos argumentos, la Asamblea solicita que la acción pública de

inconstitucionalidad sea declarada improcedente y se ordene su archivo.

4.4. De la Presidencia

13. En su escrito de contestación a la demanda de 01 de febrero de 2023, la Presidencia de la República alegó lo siguiente:

13.1. El accionante no cumplió con exponer argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes para demostrar una incompatibilidad normativa con la Constitución, pues se limita a transcribir normas constitucionales y a afirmar vulneraciones, sin justificar adecuadamente su inconstitucionalidad.

13.2. El accionante confunde “restringir” con “regular”. Afirma que los derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas no son absolutos y pueden ser objeto de regulación legal. En esa línea, sostiene que los artículos impugnados no restringen derechos.

13.3. No todo trato diferenciado es inconstitucional y añade que, cuando la distinción no se funda en una categoría sospechosa, basta un examen de razonabilidad. Desde esa premisa, afirma que en este caso no existe discriminación, porque las normas no establecen un trato desigual entre personas por una condición sospechosa, sino que regulan una situación particular vinculada con títulos obtenidos en el extranjero.

13.4. El accionante interpreta erróneamente las normas, porque pretende presentar como un trato discriminatorio hacia personas lo que en realidad sería una regulación sobre la validación, homologación, revalidación e inscripción de títulos del extranjero.

13.5. Las normas impugnadas no regulan la denominación literal del título, sino la situación de los títulos obtenidos en el extranjero. Bajo ese entendimiento, sostiene que todos esos títulos deben cumplir procedimientos de inscripción y que todos esos profesionales deben realizar prácticas preprofesionales al igual que los profesionales en Ecuador, por lo que no existiría desigualdad constitucionalmente reprochable.

13.6. El caso plantea un conflicto de aplicación de la norma en casos concretos, no un problema de inconstitucionalidad abstracta. Señala que este tipo de controversia tendría otras vías y no debería resolverse mediante una acción pública de inconstitucionalidad.

14. Con base en todo lo anterior, solicita que la Corte deseche la demanda y declare la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, además de recordar la presunción de constitucionalidad de las normas y el principio *in dubio pro legislatore*.

4.5. Del Ministerio de Educación, Deporte y Cultura

15. En escrito del 08 de julio de 2026, el Ministerio informó que, de conformidad con el artículo 126 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el órgano rector de la política pública de educación superior es competente para sustanciar los procedimientos de reconocimiento e inscripción de títulos obtenidos en el extranjero. Para ello, verifica el cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento sobre Títulos y Grados Académicos Obtenidos en Instituciones Extranjeras expedido por el Consejo de Educación Superior, entre ellos, la autenticidad de la documentación, el nivel de formación al que corresponde el título, el área de estudios, la duración de la carrera o programa, la modalidad de estudios cuando corresponda, y la acreditación, evaluación o su equivalente de la institución de educación superior extranjera o de la carrera respectiva. Una vez concluido favorablemente el procedimiento, el título se inscribe en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, conservando la denominación literal consignada en el documento académico y con indicación del nivel de formación al que corresponde.
16. Respecto de los títulos extranjeros en Derecho, el Ministerio precisó que estos pueden ser emitidos bajo distintas denominaciones, de acuerdo con la normativa y estructura académica de cada país. El procedimiento de reconocimiento e inscripción no establece distinción alguna en función de la denominación que el título tenga en el país de origen. Por ello, la nomenclatura específica del título —por ejemplo, “abogada”, “abogado”, “licenciado en Derecho” u otra similar— no constituye, por sí misma, un impedimento para su reconocimiento e inscripción en Ecuador, siempre que el título acredite un grado académico o nivel de formación equiparable a los previstos en el sistema de educación superior ecuatoriano y cumpla con los requisitos establecidos en la normativa aplicable. En ese sentido, indicó que tanto los títulos emitidos bajo la denominación de “abogado”, como aquellos que, independientemente de su nomenclatura, acrediten una formación equivalente en el campo del Derecho, son inscritos como títulos de tercer nivel, sin que las diferencias terminológicas incidan en el reconocimiento o inscripción.
17. En cuanto al régimen aplicable, el Ministerio explicó que el reconocimiento procede cuando la solicitud cumple los requisitos y condiciones establecidos en la normativa expedida por el Consejo de Educación Superior. Añadió que, cuando no sea posible inscribir un título extranjero mediante los procedimientos de reconocimiento previstos en el Reglamento, la persona interesada podrá solicitar su homologación ante una

institución de educación superior nacional acreditada. Respecto de la homologación y la revalidación, precisó que su sustanciación corresponde a las instituciones de educación superior nacionales y que, por tanto, dicha cartera de Estado carece de competencia para pronunciarse sobre sus procedimientos específicos. Finalmente, concluyó que el procedimiento de reconocimiento e inscripción es uniforme para todas las titulaciones extranjeras en Derecho que cumplan las exigencias previstas en la normativa vigente, sin distinciones fundadas en su denominación literal.

4.6. De la Procuraduría

18. El 22 de febrero de 2023, la Procuraduría General del Estado se limitó a señalar el lugar de notificación.

5. Planteamiento del problema jurídico

19. En virtud del principio de presunción de constitucionalidad, previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido en el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con suficiente peso para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.
20. De conformidad con el artículo 79.5 de la LOGJCC,⁹ la demanda de inconstitucionalidad debe contener (i) la identificación de las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas, con su respectivo contenido y alcance, y (ii) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que sustenten la incompatibilidad normativa alegada.¹⁰ Es decir, las razones que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas. Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del

⁹ LOGJCC, Art. 79: “Contenido de la demanda de inconstitucionalidad. - La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

¹⁰ En las sentencias 88-22-IN/25 (ver párr. 38) y 52-18-IN/25 (ver nota al pie 4) y dictamen 2-25-OP/25 (ver párr. 32), esta Corte señaló que (i) un argumento claro consiste en dar razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional, (ii) un argumento cierto consiste en que las razones se refieran a textos de la disposición impugnada, (iii) un argumento específico consiste en que las razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas, y (iv) un argumento pertinente consiste en que las razones deben ser de naturaleza constitucional.

control abstracto de constitucionalidad.¹¹ Por ello, la Corte ha establecido que, en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.¹²

21. Aunque la demanda impugna el artículo 2 del Reglamento, el accionante se limita a sostener que su ámbito de aplicación comprende a quienes poseen un título extranjero de licenciado en Derecho y que una interpretación distinta implicaría su exclusión y un trato desigual. Además, afirma que la disposición no fue actualizada dentro del plazo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ. En consecuencia, respecto del artículo 2 del Reglamento, la demanda no contiene un cargo claro, cierto, específico y pertinente que permita a esta Corte formular un problema jurídico.
22. En cuanto a los artículos 324.1 y 332 del COFJ, la argumentación del accionante presenta cierta dualidad, pues combina cuestionamientos relativos a la interpretación de sus expresiones con objeciones relativas a actuaciones concretas del Consejo de la Judicatura. En particular, se refiere a criterios del Consejo de la Judicatura según los cuales el acceso a las prácticas preprofesionales de quienes poseían títulos extranjeros con denominaciones distintas a las de “abogada” o “abogado” se habría condicionado a la previa homologación o revalidación de esos títulos, pese a que ya constaban inscritos en el registro público respectivo. Si estas alegaciones se entendieran únicamente como un cuestionamiento a la corrección de tales actuaciones concretas, no podrían ser examinadas mediante una acción pública de inconstitucionalidad, cuyo objeto es el control abstracto de normas.
23. No obstante, mediante una interpretación de la demanda en su conjunto, esta Corte identifica un cuestionamiento constitucional atribuible al contenido de las disposiciones impugnadas en los párrafos 7.1 y 7.2 *supra*. El accionante sostiene que las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero” podrían entenderse en el sentido de que, para acceder a las prácticas preprofesionales, el título extranjero debe contener literalmente la denominación “abogada” o “abogado”, incluso cuando ya esté inscrito ante la autoridad competente de educación superior como correspondiente al tercer nivel de formación y al campo del Derecho. A su juicio, este entendimiento afectaría los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo y a desarrollar actividades económicas.
24. En consecuencia, la Corte examinará si el contenido normativo según el cual las expresiones impugnadas exigen que el título extranjero contenga literalmente la

¹¹ CCE, sentencias 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

¹² CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 12.

denominación “abogada” o “abogado” es compatible con los derechos constitucionales invocados. Este análisis no comprende la revisión de las decisiones adoptadas por el Consejo de la Judicatura en casos particulares ni la determinación de si, respecto de un título específico, correspondía seguir un procedimiento de reconocimiento, homologación o revalidación. Los criterios institucionales y demás antecedentes remitidos por el Consejo de la Judicatura serán considerados únicamente para constatar que la interpretación cuestionada fue efectivamente atribuida a las disposiciones impugnadas y para determinar si resulta necesario excluirla expresamente.

25. Finalmente, aunque el accionante invoca los artículos 11 numerales 1, 3, 4 y 8; 86 numeral 2; 426 y 427 de la Constitución, no formula respecto de estas disposiciones cargos autónomos que cumplan los requisitos señalados en el párrafo 20 *supra*. En particular, las referencias a los artículos 426 y 427 se emplean como apoyo de la interpretación que propone respecto de las disposiciones impugnadas, mientras que, respecto de los artículos 11 numerales 1, 3, 4 y 8 y 86 numeral 2, no expone razones específicas que permitan identificar una incompatibilidad normativa independiente. En consecuencia, no corresponde formular problemas jurídicos adicionales y el análisis se circunscribirá a los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo y a desarrollar actividades económicas.
26. Con base en la delimitación anterior, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero”, contenidas en los artículos 324.1 y 332 del COFJ, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con los derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas (artículos 33 y 66 numerales 4 y 15 de la Constitución)?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. Problema jurídico: ¿Las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero”, contenidas en los artículos 324.1 y 332 del COFJ, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con los derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas (artículos 33 y 66 numerales 4 y 15 de la Constitución)?

27. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66.4 de la Constitución en los siguientes términos: “se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Por su parte, el artículo 11.2 de la Constitución establece la prohibición de discriminación al siguiente tenor:

2. [...] Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

- 28.** El artículo 33 de la Constitución reconoce que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía” y dispone que “[e]l Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa [...] y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.
- 29.** El artículo 66.15 de la Constitución reconoce el derecho a desarrollar actividades económicas, entendido como la facultad de las personas para emprender, individual o colectivamente, actividades lícitas dirigidas a generar ingresos y procurar una vida digna. Por tratarse de un derecho de libertad vinculado con la autonomía personal,¹³ las personas deben poder determinar el destino y función de sus bienes y actividades, sin injerencias arbitrarias por parte del Estado,¹⁴ al cual se le impone el deber de permitir que las actividades económicas que persiguen fines constitucionalmente válidos puedan realizarse, efectivamente sin ningún impedimento o límite irrazonable, garantizando el derecho a la libertad individual y colectiva.¹⁵ Al respecto, la Constitución establece que el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas no es absoluto. Se encuentra sujeto a limitaciones de índole social, ambiental y, particularmente, a provisiones de orden público que, por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado.¹⁶
- 30.** El accionante atribuye a las disposiciones legales impugnadas el sentido de que estas permiten acceder a las prácticas preprofesionales de las personas con título extranjero únicamente a las personas cuyo título extranjero tenga como denominación literal la de “abogada” o “abogado”, incluso cuando este ya conste inscrito ante la autoridad competente en materia de educación superior como correspondiente al tercer nivel de formación y al campo del Derecho. En su opinión, esa interpretación impediría el acceso a la profesión por una razón exclusivamente nominal y afectaría los derechos antes mencionados.

¹³ CCE, sentencias 66-16-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 30; 37-22-IN/24, 05 de diciembre de 2024, párr. 73; 38-19-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 74; y, 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 03 de enero de 2018, p. 26.

¹⁴ CCE, sentencias 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 85.

¹⁵ CCE, sentencias 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 37; 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 49.

¹⁶ CCE, sentencias 14-14-IN/21, 07 de julio de 2021, párr. 32. En similar sentido, CCE, sentencias 57-17IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 88; y 95-20-IN/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 85.

- 31.** Por su parte, las entidades públicas intervinientes defendieron la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. En lo pertinente para resolver el problema jurídico, la Asamblea sostuvo que los requisitos de reconocimiento, homologación o revalidación se justifican por las diferencias entre los sistemas jurídicos, las mallas curriculares y los perfiles de egreso, por lo que no existiría discriminación. Por su parte, la Presidencia afirmó que las normas regulan —y no restringen— el ejercicio profesional de quienes obtuvieron títulos en el extranjero. Además, el Consejo de la Judicatura sostuvo inicialmente que quienes poseían títulos cuya denominación no fuera “abogada” o “abogado” debían someterse necesariamente a un proceso de homologación o revalidación. No obstante, posteriormente afirmó que en la actualidad no se excluye del programa con fundamento en la denominación literal del título. A su vez, el Ministerio señaló que la nomenclatura del título no incide, por sí sola, en su reconocimiento y posterior inscripción en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador.
- 32.** Delimitadas las posiciones del accionante y de las entidades accionadas, corresponde determinar el contenido y alcance de las disposiciones impugnadas y establecer si admiten el entendimiento literal cuestionado.
- 33.** El artículo 324 del COFJ regula los requisitos que debe cumplir una persona para poder patrocinar causas como abogado en Ecuador.¹⁷ Específicamente, el numeral 1 exige como requisito necesario, aunque no suficiente, contar con un título de abogada o abogado otorgado por una universidad legalmente reconocida e inscrita en el Consejo de Educación Superior. Por su parte, el artículo 332 del COFJ regula el caso específico del ejercicio profesional de abogadas y abogados graduados en el extranjero, y prevé que podrán ejercer la abogacía en el país siempre que, entre otros requisitos previstos en los tratados y convenios internacionales suscritos por el Ecuador, obtengan el reconocimiento, homologación o revalidación de su título en la forma y bajo las condiciones previstas por la ley, y realicen previamente el año de prácticas preprofesionales para su incorporación al Foro.
- 34.** De la lectura conjunta de estas disposiciones legales se desprende que, respecto de quienes obtuvieron su título en el extranjero, el acceso al patrocinio comprende dos momentos relacionados, pero jurídicamente diferenciables. El primero corresponde al reconocimiento académico y a la inscripción del título extranjero en el Ecuador. Para

¹⁷ Artículo 324 del COFJ: “Requisitos para el patrocinio. - Para patrocinar se requiere: 1. Tener título de abogada o abogado otorgado por una facultad de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de una universidad legalmente reconocida e inscrita en el Consejo de Educación Superior. 2. Hallarse en goce de los derechos de participación política; y si la abogada o abogado es extranjero hallarse en goce de los derechos de participación; 3. Formar parte del Foro mediante su incorporación al registro que, al efecto, mantendrá el Consejo de la Judicatura, a través de las direcciones regionales; y, 4. No hallarse inmerso en las incompatibilidades para patrocinar, establecidas en el artículo 328 de esta Ley”.

ello, debe seguirse el procedimiento de reconocimiento ante el órgano rector de la política pública de educación superior o, cuando este no corresponda, el procedimiento de homologación o revalidación ante la institución de educación superior nacional competente, conforme a la normativa de educación superior.¹⁸ La inscripción acredita el nivel de formación y el campo del conocimiento al que corresponde el título, pero no habilita, por sí sola, para el ejercicio profesional. El segundo momento comprende la verificación de los requisitos propios de la habilitación profesional, entre ellos, el acceso y la realización de las prácticas preprofesionales y la posterior incorporación al Foro de Abogados, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos en el artículo 324 del COFJ. La controversia de este caso se centra en el segundo momento: en determinar si, una vez inscrito el título extranjero como de tercer nivel y perteneciente al campo del Derecho, su denominación literal puede impedir el acceso a las prácticas preprofesionales.

- 35.** En el segundo momento corresponde al Consejo de la Judicatura administrar el programa de prácticas preprofesionales, verificar su cumplimiento, expedir el certificado de aptitud profesional y gestionar la incorporación al Foro de Abogados. Al iniciar esta etapa, el Consejo de la Judicatura debe constatar que el título extranjero se encuentre inscrito (ya sea por reconocimiento, homologación o revalidación) y, posteriormente, verificar el cumplimiento de los demás requisitos propios de la habilitación profesional. Esa verificación presupone que la autoridad competente en materia de educación superior ya evaluó el nivel de formación y el campo del conocimiento del título extranjero y resolvió sobre la inscripción del título. En consecuencia, el Consejo de la Judicatura no puede efectuar una nueva valoración académica del título, ni exigir, como consecuencia de esa valoración, que el diploma contenga una determinada denominación literal. Como sostuvo el propio Consejo de la Judicatura, a este no le corresponde determinar nuevamente el nivel de formación, el campo del conocimiento o la correspondencia académica del título extranjero. Esta distribución de competencias resulta relevante para determinar si la denominación literal consignada en el diploma puede operar como un criterio autónomo para permitir o impedir el acceso a las prácticas preprofesionales.
- 36.** Las disposiciones impugnadas emplean las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero”. Consideradas de manera aislada, estas expresiones podrían sugerir que el diploma expedido por la institución de educación superior extranjera debe contener literalmente las palabras “abogada” o

¹⁸ El artículo 126 de la LOES atribuye al órgano rector de la política pública de educación superior el reconocimiento y la inscripción de los títulos obtenidos en el extranjero. Según informó el Ministerio, en este procedimiento se verifica, entre otros aspectos, el nivel y área de formación, y el título se inscribe en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador conservando su denominación original; cuando no procede el reconocimiento, la homologación o revalidación corresponde a las instituciones de educación superior nacionales.

“abogado” para que el Consejo de la Judicatura considere cumplido el requisito académico para acceder a las prácticas preprofesionales. Esta lectura es razonablemente atribuible al tenor del artículo 324.1, que vincula directamente la palabra “título” con dichas expresiones. Además, como se examinará posteriormente, llegó a ser acogida en criterios institucionales del Consejo de la Judicatura.

37. No obstante, las mismas disposiciones admiten un entendimiento alternativo basado en una interpretación no solo literal, sino también sistemática.¹⁹ Conforme a este entendimiento, el artículo 332 del COFJ regula las condiciones para que quienes obtuvieron su título en el extranjero puedan ejercer la abogacía y no exige que el diploma contenga una nomenclatura determinada; más bien, establece como presupuesto que el título haya sido inscrito en el registro público de educación superior como de tercer nivel y en el campo del Derecho, previo reconocimiento, homologación o revalidación del mismo, de acuerdo con el régimen jurídico pertinente.
38. En opinión de esta Corte, la segunda interpretación es la compatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con los derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas. Conforme a esta, una vez que el título extranjero ha sido inscrito por la autoridad competente como correspondiente al tercer nivel de formación y al campo del Derecho, su titular debe recibir el mismo tratamiento que las demás personas cuyos títulos se encuentren inscritos bajo esas mismas condiciones, independientemente de la denominación literal empleada por la institución extranjera que lo expidió.
39. En consecuencia, el Consejo de la Judicatura puede verificar el cumplimiento de las prácticas preprofesionales, expedir el certificado de aptitud profesional, gestionar la incorporación al Foro de Abogados y exigir los demás requisitos legales aplicables. Sin embargo, no puede realizar una nueva valoración académica del título ni impedir o condicionar el acceso a las prácticas preprofesionales de personas cuyos títulos ya fueron inscritos como de tercer nivel en el campo del Derecho únicamente porque unos empleen la denominación “abogada” o “abogado” y otros la de “licenciado en Derecho”, “graduado en Derecho” u otra similar. La diferencia de tratamiento que produciría este entendimiento es la que corresponde examinar a continuación a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con los derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas.

¹⁹ LOGJCC, artículo 3.5: “Métodos y reglas de interpretación constitucional. - Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos: (...) 5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

40. La primera interpretación de esta Corte establecería una diferencia de trato entre, por una parte, las personas cuyo título extranjero, inscrito como correspondiente al tercer nivel de formación y al campo del Derecho, tiene la denominación “abogada” o “abogado”; y, por otra, aquellas cuyo título, igualmente inscrito en el mismo nivel y campo de formación, tiene una denominación distinta, como “licenciado en Derecho”, “graduado en Derecho” u otra similar. Ambos grupos se encuentran en una situación comparable con miras al acceso a las prácticas preprofesionales, pues la autoridad competente en materia de educación superior ya evaluó respecto de ambos grupos el nivel de formación y el campo del conocimiento de sus títulos, y con base en ello, resolvió sobre la inscripción de tales títulos. Sin embargo, bajo la interpretación cuestionada, quienes integran el primer grupo podrían acceder a las prácticas una vez verificada la inscripción de su título, mientras que quienes pertenecen al segundo quedarían sujetos a una nueva valoración académica o a la exigencia adicional de homologación o revalidación únicamente en razón de la denominación consignada en el diploma.
41. Este trato diferenciado no se fundamenta en una categoría sospechosa, por lo que corresponde aplicar un escrutinio de intensidad leve o de mera razonabilidad. No obstante, incluso bajo este nivel de escrutinio, todo trato diferenciado debe perseguir, al menos, un fin constitucionalmente legítimo. Y, la Corte no identifica una finalidad legítima que justifique interpretar las disposiciones legales acusadas en la forma descrita. Una vez que la autoridad competente en materia de educación superior ha efectuado esa determinación, la nomenclatura conservada en el diploma no puede implicar ningún trato diferenciado para el acceso a las prácticas preprofesionales. Al no existir un fin constitucionalmente legítimo mínimamente discernible, no corresponde examinar la existencia de una conexión racional entre el fin y el medio empleado para llegar a él. Esta diferenciación resulta incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, pues condiciona injustificadamente el acceso de determinadas personas a las prácticas preprofesionales y, con ello, afecta el ejercicio de sus derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas.
42. Corresponde, sin embargo, determinar si resulta necesario fijar expresamente, mediante una decisión de constitucionalidad condicionada, la interpretación de las disposiciones impugnadas compatible con los derechos examinados, pese a que el criterio actual informado por el Consejo de la Judicatura coincide con el entendimiento que prescinde de la denominación literal del título. Para este propósito, son relevantes los antecedentes remitidos por el Consejo de la Judicatura, pues llevan a constatar que la lectura literal fue efectivamente adoptada en la práctica de esa institución.
43. En efecto, en 2021, la Escuela de la Función Judicial y la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica entendieron que los títulos extranjeros debían contener la

denominación literal “abogada” o “abogado” para cumplir los requisitos previstos en los artículos 324.1 y 332 del COFJ. Sobre esa base, consideraron que quienes poseían títulos denominados “licenciado en Derecho”, “graduado en Derecho” u otros similares debían someterse a homologación o revalidación antes de acceder a las prácticas preprofesionales.²⁰ Este era el criterio institucional aplicado por el Consejo de la Judicatura cuando el accionante presentó la demanda, en octubre de 2022. Por tanto, la lectura literal cuestionada no constituyó una hipótesis formulada únicamente por el accionante, sino un criterio asumido institucionalmente por el Consejo de la Judicatura y aplicado en el acceso a las prácticas preprofesionales. Posteriormente, el Consejo de la Judicatura modificó ese entendimiento. En 2023, reconoció que la determinación de la equivalencia académica de los títulos extranjeros correspondía a las autoridades competentes en materia de educación superior y, en 2026, informó que, para el acceso a prácticas preprofesionales, se otorga el mismo tratamiento a los títulos denominados “abogado”, “licenciado en Derecho”, “graduado en Derecho” u otros similares.

44. Por ello, aunque el Consejo de la Judicatura modificó posteriormente su criterio, la interpretación cuestionada fue asumida institucionalmente en su momento y aplicada en el contexto del acceso a las prácticas preprofesionales, y era el entendimiento vigente cuando el accionante presentó la demanda. En consecuencia, resulta necesario excluirla expresamente mediante una decisión de que ratifique la validez constitucional de las normas, pero incluya una condición interpretativa. Así, las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero”, contenidas en los artículos 324.1 y 332 del COFJ, son compatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con los derechos al trabajo y a desarrollar actividades económicas, siempre que se interpreten en el sentido de que comprenden a las personas cuyo título extranjero de tercer nivel en el campo del Derecho haya sido inscrito por la autoridad competente, independientemente de la denominación utilizada por la institución de educación superior extranjera que lo expidió.

7. Decisión

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

- 1. Declarar la constitucionalidad condicionada** de las expresiones “título de abogada o abogado” y “abogadas y abogados graduados en el extranjero”,

²⁰ Por ejemplo, este criterio fue aplicado al accionante, pese a que su título de “Licenciado en Derecho”, otorgado por la Universidad de La Habana, constaba registrado en el SNIIESE desde el 07 de agosto de 2015.

contenidas en los artículos 324.1 y 332 del Código Orgánico de la Función Judicial. Por lo tanto, estas expresiones serán constitucionales siempre que se interpreten en el sentido de que comprenden a las personas cuyo título extranjero haya sido inscrito por la autoridad competente como correspondiente al tercer nivel de formación y al campo del Derecho (luego del reconocimiento, homologación u revalidación respectiva), independientemente de la denominación utilizada por la institución de educación superior extranjera que lo expidió.

2. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que, en el término máximo de quince días, contado desde la notificación de esta sentencia, difunda su contenido y la interpretación establecida en el numeral anterior mediante las siguientes acciones: (i) su remisión, a través de correo electrónico institucional, a las autoridades y servidores judiciales de la Escuela de la Función Judicial, las direcciones provinciales y las demás dependencias responsables del programa de prácticas preprofesionales y de la incorporación al Foro de Abogados; y, (ii) su publicación en un lugar visible y de fácil acceso de la página web institucional por el plazo de dos meses, contados desde su incorporación en dicho portal. Para justificar el cumplimiento integral de estas medidas, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional, en el plazo máximo de ochenta días desde la notificación de esta sentencia, la constancia de su publicación y difusión a los distintos correos electrónicos institucionales.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, 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 30 de julio de 2026.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:

**GENESIS
MARCELA CRUZ
GALARZA**

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)

7822IN-93bee



Caso 78-22-IN

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

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
GENESIS
MARCELA CRUZ
GALARZA



Sentencia 2080-23-EP/26
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 23 de julio de 2026

CASO 2080-23-EP

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

SENTENCIA 2080-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 12 de julio de 2023 dictada por la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Este Organismo verifica que la decisión impugnada no adolece del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, en consecuencia, no existe vulneración del derecho al debido proceso.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

- 1.** El 12 de abril de 2023, L.E.C.B (“**legitimada activa**”) presentó una acción de hábeas data con medidas cautelares en contra de Z.B.R (“**legitimada pasiva**”).¹
- 2.** El 20 de abril de 2023, la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, Provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) calificó la demanda y concedió las medidas cautelares.²

¹ La Corte Constitucional mantendrá en reserva los nombres de las personas involucradas en el caso, en atención a lo prescrito en el artículo 66 numerales 19 y 20 de la Constitución de la República, que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal, así como a la intimidad personal. En virtud de que los nombres de las partes procesales podrían exponer la identidad de las presuntas víctimas y a fin de garantizar los derechos referidos en el presente pie de página, a lo largo de la sentencia se las denominará por sus iniciales. En la demanda de hábeas data, la legitimada activa manifestó que se habría divulgado masivamente información de carácter personal de sus dos hijas por parte de una psicóloga clínica, por medio de WhatsApp, en el marco de una valoración psicológica que ella les realizó. Dentro de esta información existirían datos sobre el presunto abuso sexual cometido contra una de las menores de edad por un miembro de su entorno familiar. Los datos difundidos permitirían identificar a las menores de edad, por lo que, a criterio de la legitimada activa, se vulneraron los siguientes derechos: a la intimidad, a la protección de datos de carácter personal, al secreto profesional, a la no revictimización y a la integridad personal. La accionante también solicitó, como medidas cautelares, que se disponga el cese inmediato de la difusión del documento objeto de la acción y de la información reservada allí contenida; que se oficie al Colegio de Psicólogos del Guayas para prevenir cualquier nueva divulgación de dicho documento; y que se pongan los hechos denunciados en conocimiento de varias instituciones competentes, a fin de que adopten las medidas necesarias para resguardar los derechos involucrados y evitar la continuación de su difusión.

² La Unidad Judicial concedió, como medidas cautelares, la suspensión inmediata de la difusión del documento objeto de la acción y de la información reservada vinculada con este, disponiendo su notificación a la accionada; además, ordenó oficiar al Colegio de Psicólogos del Guayas para poner en su

3. El 19 de mayo de 2023, la Unidad Judicial negó la acción de hábeas data y revocó las medidas cautelares anteriormente emitidas.³ Frente a esta decisión, la legitimada activa interpuso recurso de apelación.
4. El 12 de julio de 2023, la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso.⁴

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 14 de agosto de 2023, L.E.C.B (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de julio de 2023 (“**decisión impugnada**”).
6. En auto de 29 de septiembre de 2023, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda.⁵ En lo principal, dispuso que la Corte Provincial remita su informe de descargo en el término de diez días.
7. El 06 de noviembre de 2023, los jueces de la Corte Provincial remitieron el informe solicitado.
8. El 06 de noviembre de 2023, 18 de enero, 09 de mayo y 30 de octubre de 2024, la accionante solicitó el control de mérito de la causa, su priorización, y requirió la práctica de diligencias relacionadas con los hechos de origen.
9. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge

conocimiento que la difusión de dicho documento podría implicar responsabilidades administrativas, civiles y penales, a fin de prevenir nuevas divulgaciones mientras se sustanciaba la causa.

³ La Unidad Judicial consideró que la legitimada activa no logró demostrar, con prueba suficiente, que la legitimada pasiva fuera la autora del documento cuestionado ni que hubiese originado su difusión por medio de WhatsApp. En particular, estimó que los metadatos invocados para atribuir la autoría eran susceptibles de manipulación y que los demás elementos aportados tampoco generaban certeza sobre la responsabilidad de la accionada; por ello, concluyó que, al no poder determinarse quién realizó el tratamiento y la difusión del documento, correspondía negar la acción.

⁴ La Corte Provincial consideró que la accionante no logró acreditar con prueba suficiente que la legitimada pasiva hubiera realizado el tratamiento, la divulgación o la difusión de los datos personales cuestionados. En particular, estimó que la atribución de autoría sustentada en los metadatos del documento no era concluyente, pues estos podían ser manipulados; además, señaló que los mensajes de WhatsApp incorporados al proceso tampoco permitían establecer, de manera cierta, la responsabilidad de la accionada. Por ello, concluyó que, al no poderse determinar que la legitimada pasiva fuera quien efectuó el tratamiento de datos denunciado, no correspondía declarar la vulneración alegada y, en consecuencia, ratificó la negativa de la acción.

⁵ El Tribunal de admisión estuvo conformado por los ex jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet; y, por el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

10. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (**“juez sustanciador”**).
11. El 14 de julio de 2026, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

12. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191.2 de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1. Argumentos de la accionante

13. La accionante impugna exclusivamente la sentencia emitida por la Corte Provincial y refiere la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y de la defensa; a la tutela judicial efectiva; y, a la seguridad jurídica.
14. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante refiere que esgrimió un alegato respecto a “que la accionada sería la autora del documento [objeto de hábeas data] por encontrarse su correo electrónico en la casilla de autor en los metadatos del mismo”. Sin embargo, “los jueces no explican en la sentencia qué pruebas de la parte accionada” demostrarían que los metadatos pueden ser manipulados.
15. Agrega que no existe evidencia aportada por la accionada que “desvirtúe la prueba que nosotros incorporamos” y, además, afirma que la Corte Provincial “debía incluir el análisis de la prueba a la luz del estándar de razonabilidad aplicable a las cuestiones probatorias en materia de justicia constitucional”. No obstante, “no ofrecen argumento alguno para justificar la base normativa o jurisprudencia que sustente a (sic) prevalencia de una prueba que no demuestra la falsedad de un documento”.
16. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa arguye que, a su criterio, el estándar probatorio supone que “quien alegue un hecho deba probarlo, salvo cuando se invierte la carga probatoria. En este caso, si lo que la demandada sostiene es que los metadatos del documento son falsos, debía probarlo”. Finalmente, refiere que la Corte Provincial “impuso una carga probatoria imposible de satisfacer para

garantizar los derechos [...] [e] inobservó un estándar probatorio expreso”.

17. La accionante afirma que, en el proceso de origen “incorporó varios elementos probatorios que sirven para satisfacer el estándar probatorio en materia constitucional”. No obstante, “no existe un pronunciamiento del tribunal frente a estas alegaciones”, aun cuando, a su criterio, dicho argumento “podría haber cambiado el resultado de la decisión de los jueces”.
18. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa, la accionante refiere que la Corte Provincial no ordenó “la pericia al documento objeto de la presente acción, misma que fue solicitada por nosotros en la demanda” lo que, a su criterio, “supone una inobservancia a su deber de debida diligencia reforzada”.
19. Agrega que dicha magistratura “jamás despachó” su solicitud y, a su juicio, dicho actuar le generó “una legítima expectativa a la parte accionante, pues consideramos que el tribunal tenía todos los elementos necesarios para determinar la autoría del documento”. Indica que, caso contrario “no existe justificación alguna para no haber despachado nuestra solicitud de que se realice una pericia informática”. También añade que “era imperativo, aún a falta de petición expresa de las partes, que ordene que se lleve a cabo la pericia”.
20. Por último, refiere la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica. Arguye que no se aplicó el precedente constitucional desarrollado en las sentencias 2951-17-EP/21 y 832-20-JP/22, respecto a los “estándares de valoración de la prueba en materia constitucional”. Agrega que, la Corte Provincial debió “valorar los hechos expuestos” en el caso con base en lo que es “razonablemente más probable que haya ocurrido”. En consecuencia, concluye que, en la decisión impugnada no existe “una sola referencia al estándar probatorio antedicho”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

21. El 06 de noviembre de 2023, los jueces de la Corte Provincial remitieron su informe de descargo. En el mismo, detallaron las siguientes consideraciones:
 - 21.1. Que la sentencia impugnada sí estuvo debidamente motivada y que, para resolver la apelación, la Sala identificó primero el alcance de la garantía de hábeas data y la procedencia de la acción en el caso concreto, al advertir que el documento cuestionado contenía información de carácter personal y, por ello, no era exigible una negativa previa de acceso, actualización, rectificación, eliminación o anulación. A partir de esa premisa, señalaron que el análisis de fondo se concentró en determinar si la vulneración alegada podía ser atribuida a la

accionada, para lo cual aplicaron la regla del artículo 16 de la LOGJCC sobre carga de la prueba y examinaron integralmente los elementos probatorios incorporados al proceso.

21.2. Asimismo, indicaron que la decisión de rechazar la apelación obedeció a que no existían elementos suficientes para atribuir razonablemente a la accionada la autoría, difusión o divulgación del documento cuestionado. En ese sentido, destacaron que el archivo era un documento en formato PDF sin firma de responsabilidad; que los metadatos invocados para sostener su autoría eran susceptibles de manipulación, pues incluso dentro del expediente constaban impresiones del mismo documento con datos de autor distintos; y que los mensajes de WhatsApp aportados tampoco permitían establecer de manera cierta la responsabilidad de la legitimada pasiva, ya que reflejaban reenvíos por terceras personas e, incluso, atribuían la posible autoría a otras personas. Con base en ello, sostuvieron que la Sala valoró imparcialmente el acervo probatorio y concluyó que la declaración de la accionante, por sí sola, no podía sustentar una sentencia estimatoria, sino que debía ser apreciada conjuntamente con el resto de la prueba actuada.

21.3. Que, aun cuando la información cuestionada pudo haber estado en conocimiento de la accionada por su intervención profesional, también pudo haber sido extraída o manipulada por terceras personas con acceso a ella, razón por la cual no fue posible establecer, con el grado de probabilidad requerido, que la accionada hubiera incurrido en el tratamiento y difusión indebida de los datos. Añadieron que esos aspectos, en todo caso, correspondían ser dilucidados en la vía penal, y concluyeron que la acción extraordinaria de protección no evidenciaba una falta de motivación, sino una discrepancia con la valoración probatoria efectuada por la Sala.

4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

22. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes,⁶ en contra de la decisión impugnada dentro de la acción. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga **(i)** una tesis o conclusión, **(ii)** una base fáctica y **(iii)** una justificación jurídica.⁷ Este Organismo recuerda que no es su

⁶ CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 04 de agosto de 2021, párr. 14.

⁷ *Ibid.*, párr. 18. Respecto de estos requisitos ha puntualizado su entendimiento conforme a lo siguiente: **(i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; **(ii)** una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que

labor analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.⁸

23. En los cargos desarrollados en los párrafos 14, 15 y 17, la accionante argumenta una vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, toda vez que, la Corte Provincial no se pronunció respecto a su alegato sobre la autoría del documento objeto del hábeas data basado en la existencia de un correo electrónico como autor de los metadatos. A su criterio, dicho cargo pudo modificar el sentido de la decisión. Esta Corte, al realizar un esfuerzo razonable, advierte la existencia de un cargo completo que será abordado por medio del siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haber analizado un argumento relevante?**
24. En el cargo descrito en el párrafo 16, la accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, porque la Corte Provincial le habría impuesto un estándar probatorio imposible de satisfacer. Sin embargo, no identifica qué actuación u omisión de dicha judicatura le impidió ejercer alguna facultad procesal concreta, como presentar, actuar o contradecir prueba, ni explica de qué manera la aplicación del estándar cuestionado vulneró directa e inmediatamente su derecho a la defensa. Su alegación expresa, más bien, una discrepancia con la valoración de los elementos aportados al proceso. Por tanto, aun después de realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no formulará un problema jurídico respecto de este cargo.
25. Ahora bien, en los cargos detallados en los párrafos 18 y 19, la accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al derecho a la defensa. Al respecto señala que, 1) la Corte Provincial no ordenó la pericia solicitada en la demanda, 2) inobservó la debida diligencia porque se debía haber ordenado la práctica de prueba inclusive a falta de petición expresa y, además, 3) se generó una legítima expectativa respecto a los elementos probatorios presentados en el proceso. Sin embargo, esta Corte no observa que la accionante haya desarrollado una justificación jurídica de cómo dichas actuaciones vulneraron de forma directa e inmediata los derechos alegados. En consecuencia, a pesar de realizar un esfuerzo razonable esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto.
26. Por último, en el cargo desarrollado en el párrafo 20, la accionante alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica por la presunta inobservancia de los precedentes

como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

⁸ CCE, sentencia 420-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 18.

contenidos en las sentencias 2951-17-EP/21 y 832-20-JP/22. Esta Corte, en la sentencia 1943-15-EP/21, determinó que, cuando se alega la inobservancia de un precedente, el argumento deberá reunir no solo los elementos mínimos de un argumento claro, sino que, “dentro de la justificación jurídica se deberá incluir i) la identificación de la regla de precedente y, ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable”. Si bien la accionante alude al estándar conforme al cual los hechos deben valorarse atendiendo a lo razonablemente más probable que haya ocurrido, no individualiza la regla de precedente que derivaría de cada una de las sentencias invocadas ni justifica por qué sus presupuestos fácticos y jurídicos resultarían aplicables al caso concreto. Su alegación se limita a sostener que la Corte Provincial debió valorar de manera distinta los elementos probatorios incorporados al proceso, sin explicar cómo la supuesta inobservancia de un precedente vulneró directa e inmediatamente su derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, aun después de realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no formulará un problema jurídico respecto de este cargo.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haber analizado un argumento relevante?

27. Esta Corte ha manifestado que la garantía de la motivación –como parte del debido proceso– puede transgredirse cuando se configura un vicio de incongruencia en la decisión. Existe un vicio de incongruencia:

[C]uando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (*incongruencia frente a las partes*), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones [...] (*incongruencia frente al Derecho*).⁹

28. En relación al vicio de incongruencia frente a las partes, este Organismo ha indicado que este vicio no se configura “cuando se deja de contestar *cualquier* argumento de las partes, sino solo los *relevantes*, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico” (énfasis en el original). Se consideran argumentos relevantes aquellos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico por cuanto apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador. En consecuencia, para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

caso concreto.¹⁰

- 29.** Para examinar el alegado vicio de incongruencia frente a las partes, corresponde: (i) identificar el argumento presuntamente omitido y constatar que fue planteado por la accionante; (ii) verificar si la Corte Provincial se pronunció sobre dicho argumento; y, únicamente si se constata que no existió una respuesta, (iii) analizar si el argumento era relevante, esto es, si tenía la potencialidad de incidir significativamente en la resolución del problema jurídico.¹¹
- 30.** En el presente caso, la accionante sí argumentó que los elementos probatorios incorporados al proceso permitían atribuir a la legitimada pasiva la autoría y difusión del documento objeto de la acción de hábeas data. Para ello, se refirió al correo electrónico que constaba en los metadatos del documento, a la reproducción de información contenida en informes elaborados por la accionada y a los mensajes de WhatsApp aportados al proceso. Según la accionante, la Corte Provincial no se pronunció sobre estos elementos, pese a que su consideración conjunta podía modificar el sentido de la decisión. Por tanto, corresponde verificar si la decisión impugnada atendió dicho argumento.
- 31.** La decisión impugnada contiene seis secciones. En su quinta sección, la Corte Provincial desarrolló el análisis del caso y, respecto de la atribución de la autoría y difusión del documento a la legitimada pasiva, expuso las siguientes consideraciones:
- 31.1.** Una vez que la Corte Provincial estableció la procedencia de la acción aludió que le corresponde “verificar si es atribuible a la legitimada pasiva el uso de estos datos y como refiere en la demanda la circulación de estos datos personales, es decir con los medios probatorios establecer la divulgación o difusión por parte de la accionada”.
- 31.2.** “La accionante presentó como prueba un documento PDF que atribuye su autoría y divulgación a [la demandada]”. Agrega que “ha presentado en una impresión de captura de pantalla donde se muestra el contenido de los metadatos del documento”.
- 31.3.** A continuación, recogió que “la defensa de la accionada ha expresado que el documento en PDF que atribuye su autoría y divulgación a [la legitimada pasiva] [...] no tiene nombre ni firma de responsabilidad” y añadió:

[...] que los metadatos de un documento son susceptibles de ser manipulados en

¹⁰ *Ibid.*, párr. 87.

¹¹ CCE, sentencia 493-24-EP/26, 09 de julio de 2026, párrs. 40-45.

Fjs 123, 124 y 125 del expediente, se evidencia al mismo documento de impresión de captura de pantalla presentado por la parte accionante pero con otros datos sobre el autor con correos diferentes y otros nombres.

31.4. La Corte Provincial también examinó los mensajes de WhatsApp incorporados al proceso. Respecto de uno de ellos, observó que se atribuía la posible autoría del documento a una persona ajena al proceso, lo que le permitió entender “que se está atribuyendo la autoría a otra persona ajena a este proceso”. En cuanto al chat denominado “Psicólogos del Ecuador”, consideró que constituía un “sustento probatorio que tampoco permite establecer la responsabilidad a la legitimada pasiva en la difusión o divulgación de los datos de carácter personal objeto de análisis”.

31.5. Finalmente, la Corte Provincial concluyó que los elementos examinados no permitían atribuir a la legitimada pasiva el tratamiento, la difusión o la divulgación de los datos personales y agregó que “de la prueba analizada esta Sala coincide con la sentencia de primer nivel, puesto que al no poder establecer si la legitimada pasiva ha realizado el tratamiento de los datos personales objeto de análisis, que los ha divulgado o difundido no sería consecuente analizar la vulneración de derechos [...]”.

32. En función de lo reseñado, este Organismo constata que la Corte Provincial no omitió responder el argumento planteado por la accionante. Por el contrario, identificó el documento y los metadatos aportados por la accionante; examinó la alegación relativa a su posible manipulación y la existencia de impresiones con distintos datos de autor; valoró los mensajes de WhatsApp incorporados al proceso; y concluyó que estos elementos no permitían atribuir a la legitimada pasiva la autoría, el tratamiento o la difusión del documento. Por tanto, con independencia de la corrección jurídica de esas razones, existe una respuesta expresa al argumento planteado por la accionante. Al haberse verificado dicha respuesta, no corresponde examinar su relevancia. En consecuencia, no se configura el vicio de incongruencia frente a las partes ni se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

33. Los argumentos restantes de la accionante se dirigen a cuestionar la corrección de la valoración efectuada por la Corte Provincial respecto de los metadatos, los informes y los mensajes de WhatsApp aportados al proceso. Sin embargo, “[la] garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹² Por tanto, en el marco del análisis de motivación, no corresponde a esta Corte determinar si los elementos probatorios debieron ser valorados de manera distinta ni sustituir el razonamiento de la judicatura accionada

¹² CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

por uno que la accionante considere correcto. En consecuencia, procede que la demanda sea desestimada.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2080-23-EP**.
2. **Devolver** el expediente conforme fue remitido a esta Corte.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 2080-23-EP/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 23 de julio de 2026, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 2080-23-EP/26 (**“sentencia de mayoría”**). Dicha decisión desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por L.E.C.B (**“accionante”**) en contra la sentencia dictada el 12 de julio de 2023 por la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**“Corte Provincial”**). Esta decisión rechazó el recurso de apelación de L.E.C.B y, en consecuencia, negó la acción de hábeas data con medidas cautelares planteada en contra de Z.B.R, para cesar la difusión de información de carácter personal de sus hijas sobre la valoración psicológica realizada por la accionada.
2. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto salvado.

2. Análisis

3. En este voto sostendré que la sentencia de mayoría: (i) debía atender el cargo de la accionante relativo a la presunta vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, como consecuencia de la falta de debida diligencia para atender el hábeas data que versa sobre información sensible de una persona con doble condición de vulnerabilidad; y, (ii) debía haber realizado el examen de mérito para atender la demanda conforme el objeto de esta garantía y precautelar la información personal de la accionante.

2.1. Sobre el punto (i)

4. La sentencia de mayoría identifica que la accionante argumenta la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por parte de la Corte Provincial. En ese orden, en los párrafos 18 y 19 de la sentencia de mayoría se sintetizaron la referida alegación, de la siguiente forma:

18. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa, la

accionante refiere que la Corte Provincial no ordenó “la pericia al documento objeto de la presente acción, misma que fue solicitada por nosotros en la demanda” lo que, a su criterio, “supone una inobservancia a su deber de debida diligencia reforzada”.

19. Agrega que dicha magistratura “jamás despachó” su solicitud y, a su juicio, dicho actuar le generó “una legítima expectativa a la parte accionante, pues consideramos que el tribunal tenía todos los elementos necesarios para determinar la autoría del documento”. Indica que, caso contrario “no existe justificación alguna para no haber despachado nuestra solicitud de que se realice una pericia informática”. También añade que “era imperativo, aún a falta de petición expresa de las partes, que ordene que se lleve a cabo la pericia”.
5. Sobre esa base, la sentencia de mayoría, en su párrafo 25, decide no plantear un problema jurídico relativo al cargo de vulneración del derecho a la tutela judicial bajo la consideración de que dicho argumento no sería completo, debido a no contar con una justificación jurídica.
6. No coincido con el razonamiento de la sentencia de mayoría, referente a que el cargo sintetizado por la accionante no presenta una justificación jurídica por lo que no habría un argumento completo para formular un problema jurídico. Más bien, de la lectura de la demanda de acción extraordinaria de protección se observa que la accionante presenta un argumento mínimamente completo¹ acerca de la presunta vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva en los contornos del caso. En lo principal, se constata que la accionante:
- 6.1. Argumenta a lo largo de la demanda que el hábeas data planteado con las pruebas disponibles muestran la difusión de información de forma masiva por WhatsApp respecto de datos personales y sensibles sobre el diagnóstico de abuso sexual realizado a su hija, por parte de la psicóloga clínica accionada.
- 6.2. Luego de citar el artículo de la Constitución que contiene el derecho a la tutela judicial efectiva, subraya que el accionar de la Corte Provincial al no ordenar la pericia al documento objeto de la acción, supone una inobservancia del deber de debida diligencia reforzada, por cuanto se trata de los “derechos de una niña víctima de violencia sexual (población en doble condición de vulnerabilidad), de conformidad con la sentencia 2467-17-EP/22 de esta Corte”.
- 6.3. Arguye que, conforme la jurisprudencia, la debida diligencia es el cuidado razonable que debe ser observado en toda la tramitación del proceso con el fin de

¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*), y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).

garantizar una adecuada administración de justicia enmarcada en actuaciones diligentes y razonables. Sin embargo, pese a que la Corte Provincial enmarcó su razonamiento en que no había certeza de la autoría del documento, no tuvo la iniciativa ni atendió el pedido para ordenar pericias “si lo que les faltaba eran elementos de convicción”. En tal sentido, ante la duda de la autoría, la judicatura prefirió negar el hábeas data en lugar de agotar las actuaciones razonables para velar por los derechos de la accionante en doble condición de vulnerabilidad.

7. De lo reseñado, se observa que la demanda expone un cargo completo sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, porque la judicatura accionada habría reducido su razonamiento en la autoría del documento materia de la demanda, en lugar de realizar las actuaciones razonables para garantizar los derechos relacionados con el tratamiento de datos sensibles de una niña víctima de violencia sexual, en el marco de la naturaleza del habeas data. Inclusive, tal alegación acreditó el cumplimiento de relevancia constitucional para admitir a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.²
8. Con base en estas consideraciones, el voto de mayoría debió haber formulado un problema jurídico para analizar el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de debida diligencia, sobre los parámetros desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte. Es decir, se debía analizar la obligación del juez de observar las garantías del debido proceso y actuar de forma cuidadosa en la tramitación de la causa,³ dada su naturaleza de habeas data, sobre el cuidado información sensible que está cargo en el proceso que dirige; así como de “llevar a cabo todas las actuaciones necesarias de manera eficaz” para desarticular prácticas que “contribuyen al incremento de la vulnerabilidad”⁴ de la accionante niña y víctima de violencia sexual.
9. En el caso, la Corte Provincial se limitó a razonar que, “al no poder establecer si la legitimada pasiva ha realizado el tratamiento de los datos personales objeto de análisis, que los ha divulgado o difundido no sería consecuente analizar la vulneración de derechos”.⁵ Así, la judicatura no realizó ninguna otra consideración ni ninguna actuación tendiente a contemplar que la información sobre la que se pedía cesar su divulgación versaba sobre una persona en doble condición de vulnerabilidad (art. 35 CRE).

² CCE, auto de admisión 2080-23-EP, 29 de septiembre de 2023, párr. 19. “el Tribunal considera que, *prima facie*, la admisión del presente caso podría solventar una grave violación de derechos relacionada al tratamiento de datos sensibles de una persona en condición de doble vulnerabilidad y permitiría que esta Corte se pronuncie sobre la prueba de oficio en materia de garantías jurisdiccionales”.

³ CCE, sentencia 1874-15-EP/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 26; y, sentencia 1190-22-EP/25, 18 de diciembre de 2025, párr. 34.

⁴ CCE, sentencia 1077-24-EP/25, 24 de enero de 2025, párr. 50; y, sentencia 1190-22-EP/25, 18 de diciembre de 2025, párr. 36.

⁵ Sentencia segunda instancia, párr. 28.

10. En consecuencia, la judicatura accionada se apartó del objeto del hábeas data y redujo su análisis a la determinación de la responsabilidad del manejo de información, cuando correspondía, conforme el objeto de esta garantía, precautelar las datos e información personal y sensible, en estos casos, ante el desacuerdo con su difusión (Art. 50.3 LOGJCC) corresponde analizar si cabe la protección o cancelación de la información. De tal forma, la Corte Provincial no actuó con debida diligencia para atender la demanda y transgredió la tutela judicial efectiva de la accionante.

2.2. Sobre el punto (ii)

11. Al concurrir la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y observar que los derechos relacionados con la protección de datos sensibles de la niña víctima de violencia sexual no fueron tutelados por la autoridad judicial,⁶ correspondía a la Corte realizar el examen de mérito.
12. En ese sentido, la sentencia de mayoría debía identificar que en el hábeas data se arguye la difusión ilegítima de información sensible que habría vulnerado el derecho a la protección de datos de carácter personal, a la intimidad e integridad personal, con la pretensión de que se disponga el cese inmediato de esta difusión. De tal manera, a la luz del numeral 3 de artículo 50 de la LOGJCC⁷ correspondía evaluar: (a) si la información constituía datos personales, (b) si hubo un uso o tratamiento de estos datos personales; y, (c) si hubo una autorización o consentimiento del titular de los datos respecto a su uso o tratamiento, para contemplar la vulneración de estos derechos constitucionales. De reunirse estos requisitos, el objetivo de la garantía sería eliminar la información tratada.⁸
13. Respecto al elemento (a), la información referida en la demanda alude a extractos de informes periciales de psicología, en los que se describe el apellido del padre de la niña, el colegio donde estudia la menor de edad, información personal de la relación intrafamiliar, diagnósticos psicológicos, declaraciones de su hija, así como datos sobre el presunto abuso sexual cometido contra una de las niñas por un miembro de su entorno familiar. Sobre esto, se podría colegir que estos datos permiten reconocer la identidad del titular de éstos.⁹ Además, la referencia al entorno familiar hace

⁶ Además del cumplimiento de los requisitos de que el caso no fue seleccionado para su revisión y que cumple con el criterio de gravedad por la doble vulnerabilidad de la accionante. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

⁷ LOGJCC. Artículo 50.- “Ámbito de protección. - Se podrá interponer la acción de hábeas data en los siguientes casos: [...] 3. Cuando se da un uso de la información personal que viole un derecho constitucional, sin autorización expresa, salvo cuando exista orden de jueza o juez competente”.

⁸ La Corte Constitucional enmarca entre los tipos de hábeas data al hábeas data cancelatorio que busca que la información considerada sensible sea eliminada. CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 185.

⁹ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 71 a 79.

identificable también la identidad sobre quien versa la información. Por consiguiente, esta información constituye efectivamente un dato personal.

14. Sobre el elemento (b), en la demanda se arguye que la psicóloga accionada tuvo acceso a la información personal sobre sus hijas por su rol de perito y que la divulgó para lo cual adjunta las capturas de pantalla del chat de WhatsApp denominado “Psicólogos del Ecuador” donde consta el nombre y número telefónico de la psicóloga accionada quien hace referencia a la información sensible sobre la niña. Además, se adjunta, entre otras pruebas, un documento que contiene esta información y es referente al “I Congreso Ecuatoriano de Psicología Jurídica y Forense”, en el que consta el correo electrónico de la accionada en calidad de autora del documento. Por su parte, la accionada argumenta que dichos documentos no tienen su firma y “son susceptibles de ser manipulados” por lo que no se puede responsabilizarle de su autoría.
15. Al respecto, se debía contemplar que la accionada tenía acceso a la información personal en cuestión, por el ejercicio de su profesión como psicóloga clínica, y que, en el proceso, no contradijo que esta información había sido divulgada, sino que, no se podía responsabilizarla como autora. Por ende, en las circunstancias que presenta el caso, se debía considerar que el acceso directo a esta información sensible se configura en tratamiento de datos¹⁰ por parte de la accionada. Más aun cuando estos datos se enmarcaron en el contexto del secreto profesional entre una psicóloga perito y menores de edad, dentro de una investigación por violencia.
16. Además, respecto a la difusión de esta información, correspondía señalar que el hábeas data atiende pretensiones inherentes a la autodeterminación informativa, de manera que el tratamiento de datos no se equipara con elementos propios de otras esferas jurídicas como la penal o la civil.¹¹ Por ello, es ajeno al objeto del hábeas data la determinación de responsabilidad subjetiva sobre la divulgación de información que conlleve a posibles delitos o infracciones de distinto orden jurídico. En ese orden de ideas, un juez de habeas data no puede condicionar la procedencia de esta garantía a la demostración de un perjuicio¹² ni consecuentemente a la demostración de los responsables de éste perjuicio, como ya lo ha subrayado esta Corte.
17. Finalmente, respecto al elemento (c) correspondía mencionar que en el caso no se verifica ninguna declaración de manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca de la parte accionante respecto al tratamiento de la información sensible,

¹⁰ La Corte Constitucional ha subrayado que “es imperativo que el análisis en cuanto al acceso, se efectúe atendiendo a las circunstancias particulares del caso y considerando las implicaciones o connotaciones legales del mismo, esto último también es aplicable al resto de formas de tratamiento de datos.” CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 165.

¹¹ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 134.

¹² CCE, sentencia 55-14-JD/20, 01 de julio de 2020, párr. 45.

generada en el marco del silencio profesional de una psicóloga perito. Además, como ha dicho este Organismo, a quien le corresponde demostrar la existencia de autorización o consentimiento del titular, habiéndose verificado el tratamiento de datos personales, es al tercero que lo ha realizado,¹³ cuestión que no ha sucedido en el presente caso.

18. Ahora bien, al examinar que en el presente caso se produjo un tratamiento o uso de información personal sin autorización expresa, se debía concluir que la accionada vulneró el derecho a la protección de datos personales o autodeterminación informativa (arts. 66.19 y 92 CRE) de la parte accionante, toda vez que le dio un tratamiento no autorizado a sus datos al rebasar la esfera de secreto profesional sobre los informes psicológicos respecto a las propietarias de estos datos. Asimismo, al no contemplarse ningún motivo legítimo que justifique o se superponga a la falta de autorización expresa para tratar o usar los datos altamente sensibles de este caso y objeto de esta demanda, la accionada transgredió también el derecho a la intimidad (art. 66.20 CRE) de la parte accionante.
19. Las situaciones del presente caso revisten especial gravedad, pues involucran el manejo irresponsable de información íntima relativa a la salud por parte de profesionales sujetos a deberes no solo jurídicos, sino también deontológicos y éticos. Los profesionales tienen la obligación reforzada de respetar los derechos de las personas bajo su cuidado, en particular su derecho a la intimidad y a la confidencialidad de sus datos. Tales deberes adquieren aún mayor intensidad cuando la información se obtiene o utiliza en el marco de un proceso judicial.
20. En la era de la información, no todo contenido puede ser difundido. Por ello, las instituciones públicas y los colegios profesionales deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y confidencialidad de la información que pueda afectar la intimidad de las personas.
21. En suma, la sentencia de mayoría debía declarar la vulneración de derechos constitucionales y aceptar la acción de hábeas data. Por ende, debía disponer la eliminación de la información objeto de la demanda, con el fin de impedir su difusión.



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

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹³ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 168.

Razón: El voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2080-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 28 de julio de 2026, a las 15:00; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**GENESIS
MARCELA CRUZ
GALARZA**

208023EP-93bef



Caso 2080-23-EP

Razón: El texto de la sentencia y del voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes siete de agosto de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**GENESIS
MARCELA CRUZ
GALARZA**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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