EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

25-22-IN/25 En el Caso No. 25-22-IN Se acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada dentro del caso No. 25-22-IN, con efectos hacia el futuro, por tanto, no cubre situaciones que se hayan suscitado con anterioridad a su emisión 2

35-22-CN/25 En el Caso No. 35-22-CN Se absuelve la consulta de constitucionalidad de norma No. 35-22-CN, en el sentido de que no existe incompatibilidad constitucional entre la norma consultada (artículos 4 literal b) del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público) con el principio de reserva de Ley, por cuanto el reglamento en mención se limita a desarrollar la infracción ya prevista en la Ley (COESCOP). 22

88-23-IS/25 En el Caso No. 88-23-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 88-23-IS 38

148-23-IS/25 En el Caso No. 148-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 148-23-IS/25 55

1268-21-EP/25 En el Caso No. 1268-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1268-21-EP 66

Año I - Nº 64 - 78 páginas
Quito, miércoles 13 de agosto de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 25-22-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 25-22-IN

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

SENTENCIA 25-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional conoce la alegada inconstitucionalidad de los artículos 58 letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito que contiene la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización. La Corte verifica que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 132 número 1 y 133 número 2 y 229 de la Constitución (principio de reserva de ley), debido a que la cesación de funciones de los servidores de las empresas públicas debe ser regulada mediante ley. Finalmente, se declara la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de marzo de 2022, Ximena Elizabeth Riera Campos y otros[1] (**"accionantes"**) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (**"EMASEO EP"**), emitido mediante Resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019 (**"Resolución"**).

2. El 27 de mayo de 2022, la Sala de Admisión[2] admitió a trámite la causa y dispuso a EMASEO EP, al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (**"Alcalde"**), al procurador síndico del Distrito Metropolitano de Quito (**"Procuraduría GAD-DMQ"**), y a la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**), que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada. En el mismo auto, se puso en conocimiento del público sobre la existencia del proceso.

3. El 30 de junio de 2022, la Procuraduría GAD-DMQ y EMASEO EP presentaron escritos, en los que indicaron que el Reglamento Interno de Trabajo emitido mediante resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019, es constitucional y solicitaron que se deseche la acción de inconstitucionalidad por improcedente.[3]

[1] Los otros accionantes son Ximena Elizabeth Riera Campos, Soraya de los Ángeles Analuisa Estévez, Jesús César Simba Cevallos y Patricia Esmeralda Zabala García.
[2] El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
[3] La PGE compareció a la presente causa y señaló domicilio para recibir futuras notificaciones.

4. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

5. El juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento el 9 de abril de 2025 y solicitó que EMASEO EP informe sobre la vigencia de los artículos 58, letra l, y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito, EMASEO EP, aprobado mediante Resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019. El 25 de abril de 2025 EMASEO EP indicó que las normas impugnadas se encuentran vigentes.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**") y 75 número 1 letra d), 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Normas impugnadas

7. Los accionantes acusan de inconstitucionales a los artículos 58 letra l, y 67 ("**normas impugnadas**") del Reglamento y que disponen:

> **Art. 58.-** Los servidores cesarán definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: [...]
>
> l) por compra de renuncia con indemnización.
>
> **Art. 67.-** La Empresa podrá establecer planes de compras de renuncia obligatorias con indemnización, debidamente presupuestada, en virtud de los procesos de reestructuración, optimización o racionalización de la misma.
>
> El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados de trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.
>
> Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.
>
> La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para los servidores de libre designación y remoción; con nombramientos provisionales y contratos de servicios ocasionales.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

8. Los accionantes alegan que las normas impugnadas infringen por el fondo a la Constitución en los artículos 11 número 2 y 66 número 4 (igualdad y no discriminación), artículos 33, 61 número 7 y 326 número 2 (derecho al trabajo) y el artículo 82 en relación con el artículo 229 (seguridad jurídica).

9. Sobre los artículos 3 número 1, 11 número 3, y 7, 417, 424 y 426 de la Constitución, los accionantes no presentan argumentos autónomos.

10. Respecto a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (**igualdad y no discriminación**), los accionantes mencionan:

10.1. La delegación reglamentaria para el directorio de las empresas públicas que consta en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas "coloca al servidor de una empresa pública en una evidente incertidumbre y lo somete a un trato desigual respecto del resto de funcionarios que se sujetan al régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público".

10.2. Las diversas normas administrativas "generan escenarios de desigualdad". Los accionantes mencionan que, por un lado, se encuentra el "funcionario sujeto a la Ley Orgánica de Servicio Público", en cuya norma se contempla la figura de renuncia con indemnización, pero ya no es obligatoria. Mientras que, por el otro lado, está el funcionario de EMASEO EP, quien "no solo que debe soportar que su condición laboral ni siquiera se regule por ley, sino que, en adición, vía norma reglamentaria, se habilite a su empleador a comprar su renuncia con carácter obligatorio."

11. Sobre los artículos 33, 61 número 7 y 326 número 2 de la Constitución (**derecho al trabajo**), los accionantes señalan:

11.1. La obligatoriedad de la compra de una renuncia con indemnización "lesiona el contenido mínimo del derecho al trabajo, resultando desproporcionado en la limitación a la garantía de la estabilidad laboral". Los accionantes también señalaron que, la figura de compra de renuncia obligatoria afecta la estabilidad laboral del servidor de EMASEO EP porque esta es aplicada de "forma discrecional, unilateral y arbitraria, sin que medie la voluntad o aceptación del funcionario".

11.2. Los servidores públicos tienen derecho a conservar su empleo "mientras no se cumplan las condiciones para ser apartado del cargo". Los funcionarios deben ser separados de sus cargos en "aplicación irrestricta de las causales previamente establecidas en la ley, no en norma reglamentaria conforme lo disponen los artículos 228 y 229, inciso segundo, de la Constitución". Además, los accionantes indicaron que "la estabilidad laboral tiene como fin proteger al trabajador frente a decisiones arbitrarias que pongan en riesgo el derecho al trabajo".

11.3. El principio de intangibilidad de los derechos laborales prohíbe al poder público desmejorar condiciones y derechos de los trabajadores. En este caso, el "reglamento de 2012 [ya derogado] no establecía la obligatoriedad de la compra de renuncia, mientras el reglamento vigente, a través de las normas impugnadas, sí lo hace".

12. Respecto de los artículos 82 en relación con el 229 de la Constitución (**seguridad jurídica**), los accionantes mencionan que: la Ley Orgánica de Empresas Públicas no determina la figura de la compra de renuncias, sino que esta consta en el reglamento de EMASEO EP "agravando la violación *iusfundamental* al establecer la obligatoriedad de ese instituto, impidiéndose al funcionario de carrera de EMASEO EP gozar de previsibilidad sobre su estatus laboral". Los accionantes incorporaron que no cuentan con "ningún escenario mínimo de previsibilidad de que su condición laboral, adquirida al momento de acceder regularmente al cargo, no va a cambiar sino por las causas expresamente previstas en la ley, como dispone el artículo 229 de la Constitución".

13. Finalmente, los accionantes solicitaron se declare la inconstitucionalidad de los artículos 58, letra l, y 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP con efecto retroactivo, se ordene la reincorporación de los accionantes a los puestos de trabajo, así como otras medidas de reparación integral.

4.2. De la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito – EMASEO EP

14. EMASEO EP señaló que el Directorio institucional "fue y es competente para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas". Añadió que, es "errado considerar que se ha reemplazado, de forma inconstitucional, la labor del legislador, ya que ha sido la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas que ha determinado la competencia del Directorio para regular la normativa interna de EMASEO EP".

15. Además, la empresa pública indicó que los accionantes pretenden desconocer la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, debido que "los accionantes

se encontraban habilitados para iniciar las acciones legales correspondientes en contra de los actos administrativos mediante los cuales se cumplió la compra de las renuncias con indemnización de manera obligatoria", pero no lo hicieron. De igual forma, arguyó que la acción de inconstitucionalidad no tiene como fin "atender una presunta lesión individual de los accionantes, ya que ese no es el fin sino el de conseguir la satisfacción del interés general".

16. Finalmente, solicitaron que se deseche la acción de inconstitucionalidad por "improcedente y carente de fundamentos jurídicos"; y, que se considere que por el transcurso del tiempo existen situaciones consolidadas respecto de sus servidores públicos.

4.3. De la Procuraduría Metropolitana del GAD-DMQ

17. La Procuraduría del **GAD-DMQ** indicó que los accionantes en ningún momento quedaron en desigualdad en relación con las personas que se acogieron a la cesación por compra de renuncias. Ya que, "todos aquellos que cumplían con los requisitos de dicha figura fueron tratados de forma equitativa", inclusive con respecto del pago de la indemnización que les correspondía. Además, señaló que "al efectuarse la desvinculación de los servidores se contó con su consentimiento y aceptación".

18. Asimismo, señaló que no existió vulneración del derecho al trabajo "toda vez que fungieron como servidores de EMASEO sin ningún inconveniente hasta el momento de su cesación, asimismo se garantizó una retribución justa por sus años de servicio a través del cálculo de la indemnización correspondiente". También agregó que, la cesación mediante la compra de renuncias "fue voluntariamente aceptada y que no se efectuó bajo presión alguna ni obligando a firmar a los ex servidores".

19. De igual manera, la Procuraduría del **GAD-DMQ** dijo que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque EMASEO EP "a la fecha de la desvinculación de los ex servidores la normativa versaba sobre disposiciones vigentes, existentes, previas que sean claras, que gozaban de publicidad, y que fueron aplicadas por los órganos competentes para motivar debidamente los documentos de su desvinculación". Adicionalmente, destacó que el directorio de la empresa pública "goza de competencia para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas".

20. Finalmente, solicitó que se deseche la demanda por improcedente e infundada.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Para tal efecto, es indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada; pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.[4]

22. Además, en una acción pública de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar si la aplicación de una determinada disposición jurídica es correcta o incorrecta en casos concretos.[5] Por ende, se pronunciará únicamente sobre los **argumentos presentados por los accionantes** que sean "claros, ciertos, específicos y pertinentes", relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución. Este análisis se reducirá al objetivo del control abstracto de constitucionalidad: "garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas […] entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico" (art. 74 LOGJCC).

23. Por tanto, sobre los cargos contenidos en los párrafos 10.1 al 10.2 *supra,* los accionantes expresan que la norma impugnada sería contraria a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (**igualdad y no discriminación**), por crear "escenarios de desigualdad", entre el servidor amparado por la Ley Orgánica del Servicio Público ("**LOSEP**") y la Ley Orgánica de Empresas Públicas ("**LOEP**"). Además, señalan que la LOSEP, si bien contempla la figura de renuncia con indemnización, esta ya no es obligatoria. En cambio, el funcionario de EMASEO EP enfrenta que vía reglamento se le imponga la compra de renuncia obligatoria como mecanismo de cesación definitiva de funciones. Por lo expuesto, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP serían contrarios a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (igualdad y no discriminación) porque incorporarían un trato desigual injustificado entre los servidores de la LOSEP y los funcionarios de EMASEO EP?**

24. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 11.1 y 11.3 *supra*, los accionantes mencionan que la norma impugnada sería contraria a los artículos 33, 61 número 7, 326 número 2 de la Constitución (**derecho al trabajo**). En sustancia, los accionantes

[4] CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.
[5] CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

señalan que la obligatoriedad de la compra de una renuncia con indemnización vulneraría la garantía de estabilidad laboral, considerando que la cesación definitiva de sus puestos de trabajo es aplicada de "forma discrecional, unilateral y arbitraria, sin que medie la voluntad o aceptación del funcionario". Así como, las normas impugnadas atentarían la garantía de intangibilidad, porque el reglamento de 2012 (ya derogado) no establecía la obligatoriedad de la compra de renuncia, mientras que el reglamento vigente sí. Por lo tanto, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP inobservaría los artículos 33, 61 número 7, 326 número 2 de la Constitución (derecho al trabajo) porque permitiría la cesación definitiva sin que medie la voluntad del trabajador?**

25. Sobre los cargos contenidos en los párrafos 11.2 y 12 *supra,* aunque los accionantes se refieren al derecho al trabajo y a la seguridad jurídica, en lo principal alegan que la compra de renuncia obligatoria como mecanismo de cesación debería constar en la ley respectiva, es decir, en la Ley Orgánica de Empresas Públicas **("LOEP")**, conforme lo dispone el artículo 229 de la Constitución. Sin embargo, en este caso la compra de renuncia obligatoria constaría en un reglamento emitido sin competencia por el directorio de EMASEO EP. Los accionantes alegan que no tendrían "ningún escenario mínimo de previsibilidad de que su condición laboral adquirida al momento de acceder regularmente al cargo, no va a cambiar". Por lo expuesto, para un tratamiento adecuado de los cargos, este Organismo considera oportuno reconducir el análisis al principio de reserva de ley, en relación a la regulación de los mecanismos de cesación de funciones de los servidores públicos (arts. 132.1, 133.2 y 229 de la CRE). En este sentido, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP serían contrarios al principio de reserva de ley (arts. 132.1, 133.2 y 229 de la CRE), porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización, debió estar prevista en la ley?**

26. Para una mejor comprensión del tratamiento de los problemas jurídicos expuestos, este Organismo resolverá primero el problema jurídico propuesto en el párrafo 25, al tratarse de un análisis de inconstitucionalidad por la forma. Luego pasará a atender los problemas jurídicos de los párrafos 24 y 23*,* respectivamente, puesto que el caso requiere también de un análisis de inconstitucionalidad por el fondo, pues el primer problema a resolverse solo trata sobre reserva de ley (arts. 132.1, 133.2 y 229 de la CRE).

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP serían contrarios al principio de reserva de ley (art. 132.1,

133.2 y 229 de la CRE), porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización, debió estar prevista en la ley?

27. Los artículos 132 número 1 y 133 número 2 de la Constitución establecen que, por el principio de reserva de ley, los asuntos que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales deben ser reglados por normas aprobadas a través del procedimiento legislativo. En este sentido, el artículo 229 señala que "los derechos de los servidores públicos son irrenunciables" y que será la ley la que regule la cesación de funciones de los servidores.

28. Esta Magistratura ha establecido que el principio de reserva de ley implica que ciertas materias sean establecidas por la Asamblea Nacional como órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.[6] De esta manera, la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa.[7]

29. También este Organismo ha contemplado que la reserva de ley implica la obligación constitucional atribuida al legislador, para que los aspectos fundamentales de un derecho estén contenidos en una norma de rango legal. Además, la reserva de ley establece la prohibición de que no se puedan efectuar limitaciones a los derechos fundamentales en fuentes jurídicas diferentes a la ley.[8]

30. Ahora bien, los accionantes consideran que la compra de renuncia obligatoria debió constar en la ley y que el directorio de EMASEO EP no tenía competencia para incorporar, en las normas impugnadas, este mecanismo de cesación de funciones de los servidores de la empresa pública mediante reglamento. Los accionantes sostienen la alegada incompatibilidad normativa en: (i) el artículo 229 de la Constitución que dispone que la cesación de los servidores públicos será regulada mediante ley; y, (ii) la falta de competencia normativa del directorio de EMASEO EP para regular la compra de renuncia obligatoria con indemnización.

31. Al respecto, EMASEO EP señala que el directorio de esta empresa pública "fue y es competente para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas". De igual forma, indica que "ha sido la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas que ha determinado la competencia del Directorio para regular la normativa interna de EMASEO EP".

[6] CCE, sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 62.
[7] CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.
[8] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 48.

32. En tal virtud, a fin de determinar si las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, esta Corte analizará: **(i)** el alcance de las normas impugnadas y si estas debieron constar en una ley; y, **(ii)** la competencia del órgano emisor.[9]

33. Al respecto, este Organismo observa que el inciso segundo del artículo 229 de la Constitución dispone:

> Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. **La ley** definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y **regulará** el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y **cesación de funciones de sus servidores** (énfasis agregado).

34. Además, el artículo 3 de la LOSEP establece que las "disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública". En cuanto a las empresas públicas, su regulación laboral es autónoma, especial y algunas disposiciones estarían previstas en "lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas". Por tanto, en principio, la relación laboral de los servidores de EMASEO EP está regulada por la LOEP y el Código de Trabajo para los obreros.

35. De lo expuesto en los párrafos 33 y 34 *supra,* esta Corte constata que por mandato constitucional la regulación de la cesación de los servidores públicos debe contemplarse en la ley. Además, se verifica que, en principio, la relación laboral de los servidores de las empresas públicas está regulada por la LOEP y el Código de Trabajo para los obreros. Por tanto, el análisis de (i) incluirá la revisión de dos criterios: (**a**) si las normas impugnadas constituyen un mecanismo de cesación de funciones, y (**b**) si la LOEP contempla a la compra de renuncia obligatoria con indemnización como mecanismo de cesación de los servidores de las empresas públicas. En consecuencia, le corresponde a este Organismo verificar si las normas impugnadas constituyen un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de EMASEO EP.

36. Por un lado, el artículo 58 letra l cuya constitucionalidad se cuestiona señala que "los servidores cesarán definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: l) por compra de renuncia con indemnización". Es decir, la norma referida efectivamente establece a la "compra de renuncia con indemnización", como una forma de terminación de la relación laboral **definitiva**. Es decir, esta constituye un mecanismo de extinción del vínculo laboral existente entre la empresa estatal y el servidor público.

[9] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 55 y sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 113.

37. Por otro lado, el artículo 67 impugnado reglamenta el mecanismo de cesación de funciones contemplado en el artículo 58 letra l, y establece que la "Empresa podrá establecer planes de compras de renuncia obligatorias con indemnización". Así como también, regula el alcance indemnizatorio para este mecanismo de cesación de funciones de los servidores públicos de EMASEO EP. Dicho de otro modo, la norma impugnada ciertamente regula la compra de renuncia obligatoria con indemnización.

38. Por lo tanto, las normas impugnadas (arts. 58 letra l y 67), en conjunto, **sí regulan** un mecanismo de cesación de funciones de los servidores públicos de EMASEO EP, porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización constituye una forma de terminación unilateral de funciones del servidor público de esta empresa pública **(a)**.

39. Ahora bien, esta Magistratura verificará si la compra de renuncia obligatoria consta en la LOEP como un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de las empresas públicas. En este sentido, la LOEP en el título IV contempla "de la gestión del talento humano de las empresas públicas", por lo que, en concordancia con lo establecido en el artículo 229 de la Constitución, la compra de renuncia obligatoria debería constar en esta ley. Sin embargo, en la LOEP únicamente figuran como formas de terminación de la relación laboral de los servidores de las empresas públicas el retiro voluntario (art. 23 LOEP), la supresión de partida y el despido intempestivo (art. 30.4 LOEP). De ahí que, la compra de renuncia obligatoria con indemnización no constituye una forma de terminación de la relación laboral prevista en la LOEP **(b)**.

40. Por lo dicho, las normas impugnadas buscan mediante reglamento incorporar a la compra de renuncia obligatoria como un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de EMASEO EP, pese a que por mandato constitucional esta debió ser regulada mediante ley (art. 229 CRE).

41. Las normas impugnadas, al regular –a través de reglamento y sin cobertura legal– la cesación de servidores públicos mediante la compra de renuncia obligatoria con indemnización, están reglamentando el ejercicio del derecho al trabajo, porque un servidor sería cesado unilateralmente de sus funciones, sin que este mecanismo esté previsto en la ley. Si bien la estabilidad laboral de los servidores de las empresas públicas no es de carácter absoluto, esta garantía debe ser limitada únicamente por condiciones previstas en la ley. Por ello, las normas impugnadas debieron ser reguladas mediante ley (art. 132.1 CRE), ya que trastocan derechos laborales, es más por mandato constitucional esta materia está reservada a leyes orgánicas (art. 133.2 CRE). De allí, que esta es una de las razones por las que la LOEP es una ley orgánica, pues regula el régimen laboral de los servidores de las empresas públicas.

42. En esta línea, esta Magistratura ha indicado que "el artículo 229 de la Constitución califica los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos como

irrenunciables y establece que la ley debe definir, entre otros, el régimen de estabilidad y cesación de funciones de sus servidores".[10]

43. En consecuencia, esta Corte concluye que, la compra de renuncia obligatoria con indemnización es una forma de cesación de los servidores de EMASEO EP, por lo que, su regulación le correspondía al legislador. Además, por afectar derechos laborales debía hacerse mediante ley orgánica. Por consiguiente, se concluye que las normas impugnadas alcanzan una esfera que debió ser prevista en la LOEP y no en un reglamento **(i).**

44. Con base en lo expuesto, la Corte analizará la competencia del directorio de EMASEO EP para emitir las normas impugnadas relacionadas con la compra de renuncia obligatoria **(ii).**

45. En este caso, los accionantes mencionan que las normas impugnadas fueron expedidas por el directorio de esta empresa pública, sin competencia, porque la compra de renuncia obligatoria debió estar prevista en la LOEP y no en un reglamento. Al respecto, EMASEO EP señala que el directorio institucional "fue y es competente para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas".

46. Al respecto, el artículo 17 de la LOEP señala:

> El Directorio, en aplicación de lo dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas.

47. De lo expuesto, se evidencia que la LOEP abre la puerta a los directorios de las empresas públicas para que mediante una norma infralegal regulen varios aspectos relacionados con la administración del talento humano de las empresas públicas. Así, el artículo 17 de la LOEP otorga facultad normativa a los directorios de las empresas públicas para regular la gestión del talento humano en aspectos relacionados con: (1) mecanismos de ingreso, (2) ascenso, (3) promoción, (4) régimen disciplinario, (5) vacaciones, y (6) remuneraciones para su talento humano. Dentro de estas atribuciones de los directorios no se encuentra la potestad para regular mecanismos de cesación de funciones no previstas en la ley.

48. Los directorios de las empresas públicas deben sujetarse al alcance de la delegación de la competencia normativa otorgada por la LOEP, considerando que la competencia "es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y

[10] CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 129.

cumplir sus fines".[11] En consecuencia, la competencia impide a los directorios de las empresas públicas el regular más allá de lo previamente delegado en el artículo 17 de la LOEP.

49. En esta línea, este Organismo ha señalado que, a diferencia de las relaciones laborales en el sector privado, en el sector público existe la primacía del principio de legalidad, en donde las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras y servidores y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, ejercen solamente las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley conforme el artículo 226 de la Constitución.[12]

50. Por consiguiente, el directorio de EMASEO EP no tenía competencia normativa para expedir las normas impugnadas que regulan la compra de renuncia obligatoria como mecanismo de cesación definitiva de funciones de los servidores de las empresas públicas y tampoco existe una remisión u autorización en la LOEP a favor de los directorios para este tipo de regulación. Además, como se estableció anteriormente, solo a la Asamblea Nacional le correspondía mediante ley regular los mecanismos de cesación de funciones de servidores de las empresas públicas **(ii).**

51. Por lo expuesto, esta Corte constata que los artículos 58 letra l y 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP son contrarios al principio de reserva de ley (art. 132.1, 133.2 y 229 CRE).

52. En razón de que, esta Magistratura determinó que las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley –que solo aborda de competencia normativa– es necesario verificar si la figura de la compra de renuncia obligatoria con indemnización es contraria a los derechos constitucionales por razones de fondo. Por tanto, se procederá a resolver los problemas jurídicos planteados en los párrafos 24 y 23 *supra.*

6.2. ¿El artículo 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP inobservaría los artículos 33, 61 número 7, 326 número 2 de la Constitución (derecho al trabajo) porque permitiría la cesación definitiva sin que medie la voluntad del trabajador?

53. El artículo 33 de la Constitución consagra el derecho al trabajo, en los siguientes términos:

> El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno

[11] Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, 7 de Julio 2017, art. 65.
[12] CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 120.

> respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

54. Así mismo, el artículo 61.7 de la Constitución establece el derecho de participación de las personas a desempeñar funciones públicas con base en sus méritos y capacidades. De su parte, el artículo 326 número 2 de la Constitución señala: "Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario". En igual sentido, el segundo inciso del artículo 229 de la Constitución contempla que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.

55. La Corte Constitucional sobre el principio de **intangibilidad** de los derechos laborales ha indicado lo siguiente:

> El concepto de Intangibilidad de los Derechos Laborales implica que ninguna ley o decreto puede establecer normas que menoscaben los derechos otorgados a los obreros, lo que es conocido como inderogabilidad in peius, ya que las normas que conforman los Derechos Laborales sirven como un mínimo para las normas posteriores que solo podrán mejorar dichas condiciones, nunca empeorarlas. Mediante este principio, las condiciones más beneficiosas otorgadas a los trabajadores no pueden ser desmejoradas por la ley ni por la voluntad colectiva o individual, sirven como una base a partir de la cual se busca mejorar las condiciones laborales del trabajador.[13]

56. También, sobre el principio de **irrenunciabilidad** de los derechos laborales, la Corte ha señalado:

> […] la irrenunciabilidad responde a la protección de los derechos otorgados en favor del trabajador y al hecho de declarar como nulos a todos los actos y estipulaciones que acarreen la renuncia de los mismos, siempre que estos no estén regulados por la ley. Por otro lado, la intangibilidad establece que esos mismos derechos, no puedan ser alterados ni cambiados.[14]

57. En el presente caso, los accionantes señalan que el artículo 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP es contrario al derecho al trabajo (arts. 33, 61.7. y 326.2 CRE), porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización atenta contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales de los servidores, en relación con su régimen de estabilidad laboral. Los accionantes alegan que el **carácter obligatorio** de la figura de la compra de renuncias ha convertido a los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos de EMASEO EP en renunciables y tangibles, puesto que la autoridad pública puede imponer tal renuncia sin que medie la voluntad del funcionario, restringiendo sus derechos de forma injustificada.

[13] CCE, sentencia 025-09-SEP-CC, 29 de septiembre de 2009, p. 20.
[14] CCE, sentencia 024-15-SIN-CC, 01 de julio de 2015, p. 12.

58. Esta Magistratura, en el primer problema jurídico, ya determinó que la figura de la compra de renuncia obligatoria con indemnización –al ser un mecanismo de terminación de la relación laboral entre EMASEO EP y sus servidores– debe constar en la ley, conforme lo dispone el artículo 229 de la Constitución. Sin embargo, esto no quiere decir que la mera inclusión legislativa basta para solventar el vicio de inconstitucionalidad, puesto que subsiste el cargo respecto del carácter de "obligatoria" de la compra de renuncia con indemnización. Por lo tanto, corresponde que esta Corte analice si el carácter de obligatoriedad de la compra de renuncia con indemnización de EMASEO EP atenta contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales de los servidores, en relación con su régimen de estabilidad laboral.

59. Al respecto, en la sentencia 26-18-IN/20, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 (reforma al Reglamento General de la LOSEP), que establecía el carácter de "obligatoriedad" en la compra de renuncia con indemnización de los servidores públicos amparados por la LOSEP. La Corte, en lo principal, determinó:

59.1. El entonces presidente de la República incluyó por medio de la reforma al reglamento a la compra de renuncias con indemnización con carácter obligatorio, sin tener competencia para aquello. El Ejecutivo excedió materialmente las competencias establecidas en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución. Por lo que, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, al incluir el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), en relación con los límites de la potestad reglamentaria del Presidente de la República (art. 147.13 CRE) y al régimen de estabilidad laboral (art. 229 CRE).

59.2. La norma que establecía como obligatoria la compra de renuncias atentaba contra la garantía de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos, porque el ámbito de regulación y protección legal que se otorga al derecho al trabajo de estas personas no establecía "la obligatoriedad" para la figura de la renuncia como forma de cesación de funciones. Esa concreta regulación produjo una desmejora en las condiciones otorgadas a los servidores públicos para gozar de estabilidad en el sector público, toda vez que atentó la previsibilidad del artículo 229 de la Constitución. Así, al desnaturalizar dicha garantía con la inclusión del carácter obligatorio de esta figura mediante Reglamento, se produjo una afectación al principio de intangibilidad y la estabilidad laboral.

59.3. Adicionalmente, la Corte consideró que no se puede comparar una figura legal aplicable a las relaciones de trabajo en el sector privado, que opera, de manera general, cuando la relación laboral termina por la voluntad unilateral

del empleador, con el régimen de cesación para el sector público que debe estar reconocido en la ley y no podría ser desmejorado mediante una disposición reglamentaria. De este modo concluyó que la norma que incluyó el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulneró el derecho al trabajo (art. 33 CRE) por atentar contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales (art. 326.2 CRE) en relación con su régimen de estabilidad laboral (art. 229 CRE).

60. En consideración de lo señalado, el artículo 67 impugnado en este caso determina planes de compras de renuncia **obligatorias** con indemnización, como un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de EMASEO EP. Esta terminación unilateral es utilizada por la administración pública como un mecanismo de terminación de la relación laboral unilateral, desnaturalizando la misma, ya que la compra de renuncia con indemnización por esencia requeriría la voluntad o aceptación del funcionario. Es decir, es una contradicción hablar de renuncia, que implica la decisión libre del trabajador, que sea obligatoria, lo que constituye una imposición sobre el trabajador para separarlo definitivamente de su puesto de trabajo.

61. En este mismo sentido, la compra de renuncia al tener el carácter de obligatorio también ha convertido a los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos de EMASEO EP en renunciables y tangibles, puesto que la autoridad pública puede imponer tal renuncia sin que medie la voluntad del funcionario, restringiendo sus derechos de forma injustificada.

62. En coherencia con las decisiones de esta Magistratura, tampoco podría incorporarse la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización en la LOEP. Lo dicho significaría que mediante ley posterior se menoscabe derechos ya reconocidos para otros servidores públicos, y se afecte arbitrariamente al derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades.[15]

63. Por tanto, las normas impugnadas al incluir el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulneran el derecho al trabajo (art. 33 CRE) por atentar contra el principio de intangibilidad e irrenunciabilidad (art. 326.2 CRE). También son contrarias al derecho de las personas a desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades (art. 61.7 CRE) en relación con el régimen de estabilidad laboral de los servidores de EMASEO EP.

6.3. ¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP serían contrarios a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la

[15] La Corte Constitucional mediante sentencia 26-18-IN/20 declaró inconstitucional el carácter de obligatorio de la compra de renuncia con indemnización prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público.

Constitución (igualdad y no discriminación) porque incorporarían un trato desigual injustificado entre los servidores de la LOSEP y los funcionarios de EMASEO EP?

64. El derecho a la igualdad y no discriminación en la Constitución tiene una doble dimensión, ya que está concebido como un **principio de aplicación** de los derechos (art. 11.2 CRE) que garantiza que "todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades"; y también está reconocido como un **derecho** a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación prevista como un derecho de libertad (art. 66.4 CRE).

65. Este derecho obliga a dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica –igualdad formal-[16] y permite otorgar un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho -igualdad material-.[17] Esta última, está orientada a superar las desigualdades fácticas en las que se encuentran determinados grupos de personas a través de la aplicación de mecanismos de igualación real.[18] Es decir, permite crear condiciones materiales para alcanzar la igualdad de quienes se encuentran en condiciones diferentes y, por ello, requieren un trato distinto justificado.

66. En este caso, los accionantes señalan que las normas impugnadas crean "escenarios de desigualdad", entre el servidor amparado por la LOSEP y el servidor público amparado por la LOEP, debido a que, si bien la LOSEP contempla la figura de renuncia con indemnización, está ya no es obligatoria. En cambio, el funcionario de EMASEO EP enfrenta la imposición de la compra de renuncia obligatoria con indemnización como mecanismo de cesación definitiva y unilateral de funciones.

67. Ahora bien, por lo expuesto se procederá a realizar un examen de igualdad de las normas impugnadas con base en tres elementos: **(i)** la comparabilidad, esto implica que deben existir dos sujetos de derechos que se encuentran en condiciones iguales o semejantes; **(ii)** la constatación de un trato diferenciado; y de existir un trato diferenciado **(iii)** la verificación de si se trata de una diferencia justificada o por el contrario es una que discrimina, en función del nivel de escrutinio.[19]

68. Sobre **(i)**, esta Magistratura constata que los sujetos susceptibles de comparación serían los servidores públicos de carrera regidos por la LOSEP y aquellos servidores públicos cuyo régimen laboral es regulado por la LOEP. Al respecto, esta Magistratura en los

[16] CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.
[17] CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.
[18] CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 9 de enero de 2025, párr.188.
[19] CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 155, véase además los dictámenes 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 43, 3-23-OP/24, 05 de enero de 2024, párr. 41; y, 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 50.

párrafos 34 y 35 *supra* determinó que la relación laboral de los servidores de las empresas públicas tiene un **régimen laboral autónomo** y especial respecto de los servidores públicos en general.

69. Sobre la diferencia de régimen laboral de los servidores amparados por la LOSEP y los servidores amparados por la LOEP, cabe señalar que, en la administración pública en general, conviven diferentes regímenes laborales, conforme lo reconoce el artículo 229 de la Constitución, sujetos a sus propias consideraciones normativas, legales, contractuales y estatutarias. Esta situación ocasiona que tanto la LOSEP y la LOEP tengan su propio ámbito de aplicación, regulaciones, prerrogativas y derechos diferentes y no asimilables entre un grupo y otro.[20] Además, los artículos 313 al 318 de la Constitución regulan por separado el régimen de los sectores estratégicos y la organización de las empresas públicas. Estas empresas tienen como finalidad la "gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas." Por lo dicho, no sería posible considerar como comparables a los servidores públicos regidos por la LOSEP y la LOEP.

70. Por lo tanto, no se configura el elemento (i). En vista de la ausencia del primer elemento, es suficiente considerar que no se supera el test, por lo que no es necesario analizar el resto de elementos.

71. Por lo expuesto, las normas impugnadas no vulneran los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (igualdad y no discriminación).

7. Consideración final

72. El artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) establece que los efectos de las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad "surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro". Lo dicho es concordante con lo dispuesto en el artículo 96 numeral 4 de la LOGJCC.

73. Los efectos que generan las sentencias emitidas en este tipo de acciones son, por regla general, hacia futuro debido a que se busca garantizar la previsibilidad del ordenamiento jurídico conforme el artículo 82 de la Constitución. Esto tiene como resultado que los vicios que afectan la constitucionalidad de la norma dejan de existir a partir de la interpretación conforme o la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de este Organismo.

[20] CCE, sentencia 68-20-IN/24, 27 de junio de 2024, párr. 38.

74. En el presente caso, los efectos de esta declaratoria de inconstitucionalidad son los que la LOGJCC establece como regla general, esto es con efectos para el futuro. En consecuencia, a partir de la publicación de esta decisión, se expulsarán del ordenamiento jurídico los artículos 58 letra l y 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP, sin que esta decisión constituya un reconocimiento de situaciones individuales pasadas.

8. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad presentada dentro del caso 25-22-IN, con efectos hacia el futuro, por tanto, no cubre situaciones que se hayan suscitado con anterioridad a su emisión.

2. **Declarar** la inconstitucionalidad de los artículos 58 letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito, emitido mediante Resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019, por ser contraria a los artículos 132 número 1, 133 números 2 y 229 de la Constitución.

3. **Disponer** al Ministerio del Trabajo, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y al Consejo de Educación Superior, en el ámbito de su competencia, pongan en conocimiento de todas las empresas públicas sobre el contenido de esta sentencia a través del correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles.

4. **Disponer** al Ministerio del Trabajo, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y al Consejo de Educación Superior que, en el término máximo de treinta días, deberán informar y justificar de forma documentada el cumplimiento de lo dispuesto por esta Corte Constitucional.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 25-22-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 35-22-CN/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

CASO 35-22-CN

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

SENTENCIA 35-22-CN/25

Resumen: La Corte Constitucional absuelve una consulta de constitucionalidad de norma del segundo inciso del artículo 4(b) del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, respecto a su aplicación concreta para la resolución de una acción de protección. Luego del análisis, la Corte descarta que exista una incompatibilidad constitucional entre la norma en consulta y el principio de reserva de ley, puesto que esta se limita a desarrollar una infracción ya prevista en la ley.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de abril de 2022, Yandry Andrés Ojeda Cueva ("**actor**" o "**Yandry Ojeda**") presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior, la Inspectoría General de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado.[1] Con esta acción, impugnó la resolución 036-2021-AJ-SZAI de 25 de octubre de 2021, que le impuso la sanción disciplinaria de destitución como servidor de la Policía Nacional.[2] El caso fue

[1] Acción de protección 11310-2022-00038. Específicamente, en calidad de legitimados pasivos, fueron citados el ministro del Interior, Patricio Carrillo Rosero, el delegado de la Inspectoría General de la Policía Nacional, mayor Luis Enrique del Pozo Sierra y el procurador general del Estado, doctor Íñigo Salvador Crespo.

[2] El 6 de agosto de 2021, en el marco de un proceso contravencional de tránsito flagrante (proceso penal 11335-2021-00329), Yandry Ojeda fue aprehendido, detenido y posteriormente sentenciado por haber infringido lo previsto en el artículo 385, numeral 2, del Código Orgánico Integral Penal, esto es, conducir un vehículo (placa PPO0962, marca Chevrolet, tipo Sedan, color plateado), en estado de embriaguez. La aprehensión consistió en una persecución por parte del personal policial a Yandry Ojeda, quien tomó "una actitud agresiva y a la vez insultante para con los servidores policiales, percatán[dose] que tenía halitosis alcohólica". Como sanción, se le impuso una pena de treinta días de privación de libertad. Sin embargo, a pedido de la defensa, se aceptó la imposición de una pena mixta que consistió en quince días de privación de libertad y los restantes quince días se dispuso que cumpla "60 horas de trabajo comunitario a desarrollarlo en el UPC-Calvas, a razón de 3 horas diarias, debiéndose oficiar al respecto al señor jefe de dicha dependencia judicial, quien a la vez deberá informar del cumplimiento o no a esta Unidad Judicial". El 20 de agosto de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Calvas, provincia de Loja redujo a escrito la sentencia condenatoria y notificó la misma. De esta decisión, no se interpuso recurso alguno. Por su ausencia en la institución policial, producto de la mencionada sanción, se inició el sumario administrativo 012-2021-SA-DAI-AZUAY. Este proceso concluyó con la resolución 036-2021-AJ-SZAI de fecha 25 de octubre de 2021, que sancionó a Yandry Ojeda por haber cometido la falta disciplinaria muy

sorteado para conocimiento de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja ("**Unidad Judicial**").[3]

2. El 30 de junio de 2022, se instaló la audiencia de acción de protección, en la cual el juez de la Unidad Judicial resolvió suspender la tramitación de la causa y formular una consulta de constitucionalidad de norma ante la Corte Constitucional.

3. El 28 de julio de 2022, Juan Carlos Montalván, juez de la Unidad Judicial ("**juez consultante**"), emitió una consulta de constitucionalidad de norma, respecto de la disposición contenida en el artículo 4(b), inciso segundo, del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. El 18 de agosto de 2022, la consulta de norma ingresó a la Corte Constitucional y, mediante sorteo, la competencia se radicó ante la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes. La causa fue signada con el número 35-22-CN.[4]

4. El 11 de noviembre de 2022, el tribunal de Sala de Admisión de este Organismo avocó conocimiento de la causa 35-22-CN.[5] En voto de mayoría, el tribunal resolvió admitir a trámite la consulta,[6] así como notificar a las partes del proceso originario, y requerir

---

grave prevista en el numeral 1 del artículo 121 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

[3] En su demanda, Yandry Ojeda relató que "se dio un hecho imprevisto" y que fue sentenciado con una pena privativa de libertad. Señaló que, pese a que solicitó permiso con cargo a vacaciones, las mismas fueron negadas y que la institución policial le abrió un sumario administrativo con el que últimamente fue destituido. Yandry Ojeda alegó que su inasistencia se debe a "un caso fortuito" y que el proceso disciplinario vulneró el derecho a la seguridad jurídica por no aplicar el Código Civil y el Código Orgánico Administrativo en el que se reconocen los escenarios de caso fortuito y fuerza mayor; afirmó, además, que se vulneró la garantía de autoridad competente porque quien le destituyó no fue el Inspector General de la Policía sino su delegado, lo que no se establece en la ley; el derecho a la igualdad y no discriminación porque señaló que otros policías, frente a circunstancias similares no fueron sancionados; que la resolución de destitución adolece de un vicio de apariencia por incongruencia; y que su destitución vulneró su derecho al trabajo.

[4] El 6 de octubre de 2022, Byron Alcívar Salazar Montaño, estudiante de la carrera de derecho de la Universidad Nacional de Loja, presentó un escrito de amicus curiae, en el cuál señaló que la "disposición reglamentaria resulta inconstitucional, pues limita el ejercicio de derechos al disponer que no se aceptan [sic] como justificación de ausentarse a laborar por encontrarse privado de libertad (independientemente la causa: prisión preventiva, alimentos, contravenciones, etc.)." Adujo que tiene familiares "que son servidores policiales, la incertidumbre jurídica de ellos es grande: ¿qué pasaría si mañana por cuestión de juicio de alimentos ellos fuesen privados de libertad? Ante esto, la institución policial no mediaría justificativos y los cesaría de su trabajo. ¿Qué pasaría si en un accidente de tránsito, mi familiar sea la víctima y resulte también privado de la libertad?".

[5] El tribunal estuvo conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

[6] En lo principal, el voto de mayoría consideró, *prima facie*, la relevancia que la norma en consulta tendría para resolver el caso en concreto. El juez constitucional Richard Ortiz Ortiz presentó su voto salvado por cuanto consideró que la consulta no cumplía con el segundo y tercer requisito de la sentencia 001-13-SCN-CC.

a la Procuraduría General del Estado y a la Asamblea Nacional que remitan un informe debidamente motivado sobre la constitucionalidad de la norma en el término de 10 días.

5. El 19 de diciembre de 2022, la Asamblea Nacional presentó su informe de descargo. Por su parte, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito señalando casillero para notificaciones el 9 de enero de 2023; mientras que el 19 de junio de 2023, Yandry Ojeda compareció solicitando que se resuelva la constitucionalidad de la norma.

6. Mediante auto de 2 de julio de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar con el contenido de dicha providencia al juez consultante, al actor, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional.

7. El 5 de julio de 2024, el Ministerio del Interior, a través del director de patrocinio judicial, solicitó que se tome en cuenta su comparecencia a la causa "a partir del presente escrito".

8. El 6 de febrero de 2025, la jueza sustanciadora requirió al Ministerio del Interior presente su informe, debidamente motivado, sobre la constitucionalidad del reglamento impugnado en el término de 3 días. El Ministerio del Interior requirió una prórroga, la misma que fue concedida mediante providencia de 12 de febrero de 2025.[7] Pese a ello, el Ministerio del Interior no consignó su informe de descargo.

9. El 7 de marzo de 2025, Yandry Ojeda solicitó que, ante el incumplimiento de lo dispuesto por parte del Ministerio del Interior, "se continúe con la sustanciación del presente caso y se resuelva conforme corresponda".

2. Competencia

10. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**") y los artículos 141, 142, y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la Corte Constitucional del Ecuador es competente para decidir sobre las consultas de constitucionalidad de norma.

[7] El Ministerio del Interior señaló que: "al tratarse de normativa aplicable a la Policía Nacional del Ecuador, es indispensable que esta Cartera de Estado cuente con la apreciación por parte de la Institución Policial", por lo que solicitó una prórroga para requerir información a la Policía Nacional.

3. Norma cuya constitucionalidad se consulta

11. El juez consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de la disposición contenida en el artículo 4(b), inciso segundo del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público ("**norma en consulta**" o "**reglamento**"), expedido mediante acuerdo ministerial 120 y publicado en el Registro Oficial 487 de 5 de julio de 2021, que establece lo siguiente:

> **Artículo 4: Definiciones**. - Las palabras empleadas en el presente Reglamento se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; sin embargo, las que a continuación se encuentran definidas se entenderán en ese sentido, para los efectos previstos en el Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, en el presente Reglamento. […]
>
> b) Ausencia injustificada. - Es la no asistencia o no permanencia de la o el servidor policial a su lugar de trabajo sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio que podría adecuarse en una falta grave o muy grave de la o el servidor policial, la Unidad de Talento Humano de la Policía Nacional dará a conocer a la o el jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe que se remitirá al componente de Asuntos Internos.
>
> **Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio** [énfasis añadido].[8]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja

12. El juez consultante considera que la norma en consulta es contraria al derecho a la seguridad jurídica, al derecho al debido proceso en la garantía de presunción inocencia; a las garantías de defensa y prohibición de indefensión; contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa; ser escuchado en el momento procesal oportuno y en igualdad de condiciones y presentar y contradecir argumentos y pruebas; y el

[8] Sin perjuicio de que la norma citada se encontraba vigente a la fecha de presentación del proceso de origen y, por tanto es objeto de la presente consulta, la Corte toma nota que el acuerdo ministerial 120, que contiene el Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, fue sustituido por el acuerdo ministerial 157, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 454, de 11 de diciembre 2023, con el que se emitió el "Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público". Cabe también señalar que ambos reglamentos contienen disposiciones que regulan las "ausencias injustificadas".

derecho a la igualdad y no discriminación.[9]

13. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, luego de citar fuentes doctrinarias y jurisprudencia constitucional sobre el contenido de este derecho, el juez consultante considera que, en el caso concreto, se debería aplicar el artículo 121 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público ("**COESCOP**")[10] y no su reglamento. En criterio del juez consultante:

> […] la privación de libertad como causal de justificación no debe estar invocada en una norma secundaria reglamentaria, ya que la misma debe estar normada por la Ley de la materia, en este caso el Código Orgánico De Las Entidades De Seguridad Ciudadana Y Orden Público [sic], que en su artículo Art. 121, que ya refiere a las Faltas [sic] muy graves menciona el ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos [sic]; asunto que de manera atentatoria al principio de reserva de Ley, se dicta en el reglamento, violando en ese sentido la reserva de ley.

14. En cuanto a la garantía de presunción de inocencia, el juez consultante argumenta que:

> [e]ste principio se rompe al ser sancionado un servidor policial por estar imposibilitado de asistir a su lugar de trabajo, por cumplir con una medida de restricción de su libertad ordenada por una autoridad competente, con destitución, ya que dicha privación de libertad que puede ser revocada o declarada ilegal, no es susceptible de justificación al momento de que se inicie un sumario administrativo por Ausencia Injustificada.

15. Sobre las garantías del debido proceso relacionadas con la defensa y prohibición de indefensión; contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa; ser escuchado en el momento procesal oportuno y en igualdad de condiciones y presentar y contradecir argumentos y pruebas, el juez consultante refiere que:

15.1. Se deben considerar casos particulares como una prisión preventiva que quedó sin efecto por un sobreseimiento o una sentencia absolutoria o "en caso de cumplimiento de pena sin sentencia ejecutoriada en la cual exista posteriormente revocatoria de sentencia en segunda instancia, sentencia condenatoria revocada en casación o incluso por acción extraordinaria de protección". Considera que, en estos casos, estas privaciones legales de libertad que pudieran ser revocadas posteriormente "impedirían la asistencia al lugar de trabajo de manera justificada, pero no podrían ser alegadas en razón de la aplicación de la norma consultada. Si eso puede suceder con privaciones de libertad que se entienden

[9] Constitución, artículos 82, 76 numerales 2 y 7, literales a), b), c) y h) y 66 numeral 4, respectivamente.
[10] COESCOP, Suplemento del Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017, artículo 121, numeral 1.- Faltas muy graves. - Constituyen faltas muy graves los siguientes actos o actuaciones, una vez que sean debidamente comprobadas: 1. Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos […].

como legales, qué se podría decir de las privaciones de libertad ilegales, arbitrarias, que hayan sido así declaradas".

15.2. En esa misma línea, argumenta que también se deben tomar en cuenta "las contravenciones penales que tengan como sanción penas privativas de libertad; contravenciones de tránsito con pena corporal, siendo incluso estas últimas menos gravosas ya que tienen carácter únicamente culposo". En criterio del juez consultante:

> si bien es cierto las contravenciones penales y de tránsito violan el ordenamiento jurídico, son de menor rango que una sentencia ejecutoriada por el cometimiento de un delito. En estos casos referidos el servidor policial estará imposibilitado de ejercer su derecho a la defensa y presentar sus argumentos, ya que si bien lo haría en un sumario administrativo, la norma en mención le cierra el camino a justificar su privación de libertad, ya que evidentemente debe ser aplicada a su tenor literal con base en el principio de seguridad jurídica.

16. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, el juez consultante refiere que, toda vez que "el servidor policial" también es servidor público, considera que la norma en consulta da un trato desigual a los servidores policiales.[11] Para establecer la presunta desigualdad, señala que ni en la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento, así como el Código Orgánico de la Función Judicial y su reglamento, se establecen restricciones para las y los servidores públicos que se ausenten por encontrarse privados de libertad. Además, señala que la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas establece que los militares únicamente podrán ser dados de baja cuando tengan sentencia condenatoria con pena privativa de libertad de más de 90 días, en juicios penales militares o comunes, en caso de que haya cumplido una pena privativa de libertad por sentencia ejecutoriada de noventa días o menos los militares no pueden ser dados de baja. Considera que, por ello, se "evidencia un claro trato desigual al servidor policial, con los demás servidores públicos, incluso los que tienen funciones de seguridad como lo son las fuerzas armadas".

17. Finalmente, el juez consultante considera que, toda vez que en la acción de protección se analiza la resolución 036-2021-AJ-SZAI que le impuso a Yandry Ojeda la sanción disciplinaria de destitución como servidor de la Policía Nacional por adecuar su conducta a lo señalado en el COESCOP y en aplicación de la norma en consulta, se encuentra "imposibilitado de referirme en sentencia" ya que la absolución de la consulta de norma es necesaria porque "permitirá a este juzgador formar criterio y

[11] En criterio del juez consultante, "la desigualdad no proviene de los actos propios de las obligaciones del servidor policial, quien debe actuar con probidad y cumpliendo con los estándares de conducta determinados en el COESCOP, sino expresamente en su derecho a ser tratado igual como servidor público en el caso de ausentarse de su lugar de trabajo de manera injustificada."

emitir la resolución que corresponda; y, evidentemente coadyuvará en los casos posteriores que por similares condiciones sean presentados ante la administración de justicia".

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

18. La Asamblea Nacional ("**Asamblea**"), en lo principal, señaló que los artículos 48 y 121 del COESCOP son constitucionales porque "es indispensable determinar la correspondencia constitucional de los bienes jurídicos protegidos y las garantías de quienes se someten a un proceso disciplinario a través de un sumario administrativo en calidad de víctimas o sumariados para que estén adecuadamente regulados y protegidos." En cuanto a la norma en consulta, especificó que "la sustentación de la constitucionalidad de la norma […] le corresponde al órgano emisor", esto es, al Ministerio del Interior.

19. También señaló que la vía es inadecuada. Consideró que en el presente caso no se ha cumplido con la obligación de fundamentar "las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, fijar su contenido y alcance, el órgano emisor de la norma, además debe contener argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se demuestre que existe una incompatibilidad normativa". También se refirió al voto de minoría del tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo y coincidió que "el Juez consultante no presenta una duda razonable respecto de la constitucionalidad de la norma, sino que se centra en presentar argumentos facticos [sic] del proceso que le corresponden considerar al Juez del Cantón Espíndola al resolver sobre el fondo del asunto".

4.3. Ministerio del Interior

20. El Ministerio del Interior, a través del director de patrocinio judicial, indicó como mediante Decreto Ejecutivo 381 de 2022 se escindió el Ministerio del Interior del Ministerio del Gobierno constituyéndose en una institución autónoma, en cuyo proceso de transición se realizó el acta entrega final de expedientes el 23 de febrero de 2024, fecha a partir de la cual "el presente proceso fue trasladado a esta Cartera de Estado para continuar su patrocinio". Luego, al ser requerido con un informe de descargo y pese a habérsele concedido una prórroga, el Ministerio del Interior no esgrimió ningún argumento sobre la norma en consulta.

4.4. Otros sujetos: Yandry Ojeda y Procuraduría General del Estado

21. En su escrito de 19 de junio de 2023 presentado a la Corte, el actor Yandry Ojeda solicitó, luego de citar el artículo 428 de la CRE, que se resuelva la consulta de norma a fin de continuar con la acción de protección 11310-2022-00038. Posteriormente, con fecha 7 de marzo de 2025, Yandry Ojeda insistió en que se continúe la sustanciación de la causa.

22. Por su parte, la Procuraduría General del Estado se limitó a señalar casillero para notificaciones, sin incluir ningún alegato.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

23. El objeto del control concreto de constitucionalidad es garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales esté acorde con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de salvaguardar la existencia de un sistema jurídico coherente y el principio de supremacía constitucional.[12] En ese orden de ideas, escapa del objeto de la consulta de norma revisar, por ejemplo, si la norma sujeta a análisis -y que sería aplicada en el caso concreto- guarda armonía con otras normas de **rango infraconstitucional**,[13] o, pretender que **la Corte resuelva el fondo del caso** sin evidenciar contradicción con la CRE.

24. De igual manera, este Organismo ha señalado que:

> […] el control concreto de constitucionalidad **no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión**. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que **la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto** podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos [énfasis añadido].[14]

25. De los cargos contenidos en los párrafos 14, 15.1, y 16, esta Corte advierte que el juez consultante plantea como consulta la aplicación del reglamento a supuestos ajenos al caso en concreto. Esto se advierte cuando el juez consultante cuestiona su aplicación en el supuesto de una "privación de libertad que puede ser revocada o declarada ilegal" (párrafo 14 *supra*); o incluso en "casos particulares como una prisión preventiva que quedó sin efecto por un sobreseimiento o una sentencia absolutoria" (párrafo 15.1 *supra*), situaciones que no corresponden a los hechos del caso bajo análisis. Esto se

[12] CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20; sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 18.
[13] CCE, sentencia 15-21-CN/21, 7 de julio de 2021, párr. 21; sentencia 3-17-CN/19, 9 de julio de 2019, párr. 47.
[14] CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

evidencia porque Yandry Ojeda, contrario a los supuestos de la consulta, no fue privado de libertad preventivamente, ni recibió un sobreseimiento o una sentencia ratificatoria de inocencia, sino una sentencia condenatoria ejecutoriada.[15] Lo propio también se advierte cuando, con los argumentos referidos, cuestiona la norma en consulta en comparación con otras que no serían aplicables para resolver el caso en concreto (párrafo 16 *supra*).

26. Por otra parte, la Corte considera que el juez consultante pretende, a través de su consulta, que esta Corte le "forme criterio para emitir la resolución que corresponda" (párrafo 17 *supra*); o, en todo caso, que acredite su criterio para resolver el caso en concreto porque considera que las contravenciones de tránsito "son de menor rango que una sentencia ejecutoriada por el cometimiento de un delito" (párrafo 15.2 *supra*). En definitiva, estos cargos escapan de la facultad que posee esta Corte con respecto a la consulta de norma, porque las pretensiones del juez de la Unidad Judicial son contrarias a la naturaleza y objeto de esta acción.[16]

27. De otra parte, frente al cargo contenido en el párrafo 13 en el que el juez consultante plantea una presunta inobservancia de reserva de ley establecida en la Constitución porque, en su criterio, la excepción de privación de libertad debería estar contenida en la Ley y no en el reglamento en consulta, esta Corte considera que puede ser aplicado al caso y supone una duda constitucional. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El artículo 4(b), inciso segundo del reglamento, expedido mediante acuerdo ministerial 120, transgrede el principio de reserva de ley, al excluir la privación de libertad como causal de justificación?

28. Esta Corte ha señalado que la reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.[17] En otras palabras, a la luz del principio de reserva de ley orgánica, ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) "puede introducir limitaciones justificadas a los derechos reconocidos en la Constitución, lo cual constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales".[18]

[15] Ver nota al pie 2 *supra*.
[16] En el mismo sentido, ver: CCE, 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 24.
[17] CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 62; sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.
[18] CCE, sentencia 20-20-IN/25, 1 de mayo de 2025, párr. 114.

29. Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha precisado que, para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley, se debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los arts. 132 y 133 de la Constitución. En dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar la compatibilidad *sustantiva* entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen, en el ordenamiento jurídico, los mecanismos ordinarios de control legal.[19]

30. En el presente caso, el juez consultante plantea que excluir la privación de libertad como justificativo de una infracción gravísima –faltas injustificadas- debería ser atendida en la Ley, y no en un reglamento.

31. Al respecto, el artículo 76 numeral 3 de la CRE reconoce al principio de legalidad en materia sancionatoria en los siguientes términos: "nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley". Como garantía del debido proceso, el principio de legalidad sancionatoria constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, **con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole**.[20]

32. Ahora bien, este Organismo ha establecido que la reserva de ley en infracciones y sanciones de distinta índole no opera con la misma intensidad en todas las esferas del *ius puniendi*. Por ejemplo, la Corte ha reconocido las diferencias cualitativas entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, así como la propia materia a la que hacen referencia.[21] En esa medida, la reserva de ley permite, en el derecho administrativo sancionador:

> la colaboración reglamentaria a fin de que ciertos aspectos de las infracciones administrativas puedan encontrar un mayor nivel de concreción reglamentaria que disminuya la arbitrariedad en su aplicación. De ahí que en materia administrativa la colaboración reglamentaria en la configuración de las distintas infracciones y sanciones no supone una excepción a la reserva de ley, sino que permite concretizar la legalidad material.[22]

33. En suma, si bien la reserva de ley constituye -además de un mandato de tipicidad-[23]

[19] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 54.
[20] CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31
[21] *Ibíd*., párr. 33.
[22] *Ibíd*., párr. 35.
[23] La Corte ha sostenido reiteradamente que el principio de legalidad en materia sancionatoria constituye una doble garantía: una formal, de reserva de ley; y una material que el principio o mandato de tipicidad,

una garantía procesal formal para la tipificación de sanciones en materia disciplinaria, no es menos cierto que la administración, por sus características propias y diferencias con el derecho penal, tiene la potestad para desarrollar la configuración de infracciones ya previstas en la Ley, siempre y cuando dicha configuración no implique, por ejemplo, crear una nueva infracción disciplinaria.

34. Retomando el análisis del caso concreto, la Corte observa que el COESCOP es la norma -con rango de ley- que establece y determina el régimen disciplinario aplicable que incluye: la delimitación de cuáles son las infracciones (leves, graves y muy graves),[24] cuáles serían las sanciones aplicables a cada supuesto; y el procedimiento a seguir en cada caso. Por ello, es el COESCOP la norma que tipifica, como falta muy grave, el "Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos". Luego, su reglamento (párrafo 11 *supra*) se limita a desarrollar el contenido de las ausencias injustificadas ya previstas en el COESCOP, sin que aquello implique la creación de una nueva infracción que, por reserva de ley, deba necesariamente constar en el COESCOP.

35. Por las razones expuestas, este Organismo no identifica que, cuando el reglamento incluya excepciones a la sanción "faltas injustificadas" previstas en el COESCOP, se transgreda el principio de reserva de ley. Por el contrario, aquello se sujeta a los límites de configuración propios del derecho administrativo sancionador.

36. Finalmente, la Corte estima oportuno recordar que, de conformidad con el tercer inciso del artículo 142 de la LOGGJCC, las autoridades judiciales **deben** continuar con la sustanciación de la causa una vez transcurrido el plazo para que la Corte Constitucional absuelva la consulta.[25] De tal manera que la admisión de una consulta de norma no represente, de forma alguna, una traba para el normal trámite de las causas judiciales.

---

por el que se "otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (lex praevia); a través de una formulación clara y precisa del injusto penal y su respectiva sanción (lex certa) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (lex stricta)." Entre otras ver: CCE, sentencia 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 57.

[24] Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Suplemento del Registro Oficial número 19, 21 de junio 2017, Título III: "Régimen Disciplinario".

[25] LOGJCC, artículo 142, tercer inciso: "[…] Si transcurrido el plazo previsto la Corte Constitucional no se pronuncia, **el proceso seguirá sustanciándose** [énfasis añadido]. Si la Corte Constitucional resolviere luego de dicho plazo, la resolución no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección por parte de quien hubiere sido perjudicado por recibir un fallo o resolución contraria a la resolución de la Corte Constitucional."

6. Decisión

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

1. **Absolver** la consulta de constitucionalidad de norma 35-22-CN, en el sentido de que no existe incompatibilidad constitucional entre la norma consultada (artículos 4 literal b) del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público) con el principio de reserva de ley, por cuanto el reglamento en mención se limita a desarrollar la infracción ya prevista en la Ley (COESCOP).

2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del señor juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 35-22-CN/25

VOTO SALVADO

1. Respetuoso de la sentencia de mayoría, disiento con la decisión adoptada. La razón principal de mi discrepancia, que fue manifestada en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se refiere a la insuficiencia argumentativa para la formulación de los problemas jurídicos.

2. La Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja ("**Unidad Judicial**" **o** "**juez consultante**"), emitió una consulta de constitucionalidad de norma, respecto de la disposición contenida en el artículo 4.b, inciso segundo, del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público[1] ("**norma consultada**"). En lo principal, la Unidad Judicial esgrimió los siguientes cargos para fundamentar su postura:

2.1. La norma consultada inobservaría el principio constitucional de reserva de ley[2] porque establecería que la ausencia injustificada se configura cuando un servidor policial se ausenta por más de tres días. Esta sanción constituiría una falta grave que habilitaría la destitución. No obstante, la norma consultada excluiría la privación de libertad como causa de justificación. Lo que debería determinarse en la ley y no en su reglamento.

2.2. La norma consultada lesionaría el principio de presunción de inocencia. Para justificar su consulta, sostiene que las ausencias de los servidores policiales a su lugar de trabajo constituirían faltas disciplinarias sancionadas con la destitución. De forma que, si posteriormente se ordena la revocatoria de la privación de

[1] Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden. Registro Oficial 487 de 5 de julio de 2021, artículo 4.b: "**Artículo 4: Definiciones**. - Las palabras empleadas en el presente Reglamento se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; sin embargo, las que a continuación se encuentran definidas se entenderán en ese sentido, para los efectos previstos en el Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, en el presente Reglamento. […] b) Ausencia injustificada. – Es la no asistencia o no permanencia de la o el servidor policial a su lugar de trabajo sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio que podría adecuarse en una falta grave o muy grave de la o el servidor policial, la Unidad de Talento Humano de la Policía Nacional dará a conocer a la o el jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe que se remitirá al componente de Asuntos Internos. **Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio** [énfasis añadido].

[2] COESCOP, Suplemento del Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017, artículo 121.1: "Faltas muy graves. - Constituyen faltas muy graves los siguientes actos o actuaciones, una vez que sean debidamente comprobadas: 1. Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos […]".

libertad, la destitución del servidor policial ya se dio al no ser una ausencia justificada.

2.3. La norma consultada lesionaría el principio de igualdad y no discriminación debido a que los servidores policiales tienen un trato desigual respecto del resto de servidores públicos, incluso los que se dedican a cuestiones de seguridad, como las fuerzas armadas. Este trato desigual se apreciaría al comparar las diversas sanciones disciplinarias de otros cuerpos normativos respecto a la ausencia justificada. Señala que, por ejemplo, los militares únicamente podrían ser dados de baja en caso de tener una sentencia condenatoria que disponga la privación de la libertad por más de 90 días, en juicios penales militares o comunes.

3. En primer lugar, incluso si los argumentos esgrimidos por el juez consultante sobre la presunción de inocencia y el derecho a la igualdad y no discriminación hubieren correspondido a una cuestión planteada "en abstracto", esto habría tenido que aplicarse también a la formulación del problema jurídico sobre la reserva de ley y, por tanto, excluir también este problema jurídico: es inconsistente sostener que la argumentación del juez consultante era "abstracta" y, no obstante, abordar un argumento que también estaba planteado en "abstracto".

4. En segundo lugar, el voto de mayoría determinó que el argumento detallado en el párrafo 2.1 *supra* es el único que pudo ser aplicado al caso concreto y por ello solo se formuló un problema jurídico respecto de la vulneración de la reserva de ley. Mientras que, sobre los cargos 2.2. y 2.3 *supra,* no planteó problemas jurídicos porque –sostuvo- el juez elevó en consulta la constitucionalidad de aplicar el reglamento a supuestos ajenos al caso en concreto, pues en este, la ausencia al trabajo se habría debido a que estaba privado de la libertad en cumplimiento de una sentencia condenatoria y no –como refería la consulta– al cumplimiento de una orden de prisión preventiva, consiguientemente, se habría tratado de un cuestionamiento de la norma "en abstracto".

5. Pero, en realidad, Yandry Ojeda ("**accionante**") estuvo con prisión preventiva y no cumpliendo una sentencia condenatoria, como lo afirma el propio voto de mayoría, como lo dice la nota al pie 2. El 6 de agosto de 2021, Yandry Ojeda fue aprehendido, detenido y condenado conforme a lo previsto en el artículo 385, numeral 2, del Código Orgánico Integral Penal por conducir un vehículo en estado de embriaguez. Como sanción, se le impuso una pena de treinta días de privación de libertad. La sentencia condenatoria se redujo a escrito el 20 de agosto de 2021. En contra de esta decisión, no se interpuso recurso alguno. Por tanto, los tres días de ausencia que llevaron a la institución policial a iniciar el sumario administrativo que terminó con su destitución, el accionante estuvo en prisión preventiva. Por lo que la norma objeto de la consulta

sí incidía en el caso concreto y se debió analizar el fondo y plantear problemas jurídicos sobre los argumentos de reserva de ley, presunción de inocencia e igualdad y no discriminación.

6. Por todo lo anterior, me aparto de la decisión y formulo el presente voto salvado.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 35-22-CN fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 19:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 35-22-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves veintinueve de mayo y el día miércoles dieciocho de junio de dos mil veinticinco respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 88-23-IS/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 26 de junio de 2025

CASO 88-23-IS

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

SENTENCIA 88-23-IS/25

Resumen: La Corte acepta la acción de incumplimiento presentada a petición de parte de Betty Josefina Mendieta Gallardo, al verificar que la sentencia dictada el 10 de septiembre de 2021 en una acción de hábeas data por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, fue incumplida. En consecuencia, llama la atención del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entidad a la que ordena: **(i)** entregar los documentos dispuestos en la sentencia, **(ii)** realizar las investigaciones tendientes a determinar la responsabilidad de los funcionarios y funcionarios del Ministerio que han coadyuvado al incumplimiento de la sentencia e **(iii)** informar a la Corte.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 24 de agosto de 2021, Betty Josefina Mendieta Gallardo presentó un hábeas data en contra del Ministerio de Agricultura y Ganadería (**"Ministerio"**) y de la Procuraduría General del Estado.[1] El proceso fue signado con el número 17230-2021-14136.

2. El 10 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (**"Unidad Judicial"**), aceptó el hábeas data. Betty Josefina Mendieta Gallardo solicitó la ampliación de la sentencia, petición que fue negada en auto de 19 de octubre de 2021. El Ministerio interpuso recurso de apelación.

[1] La legitimada activa alegó que trabajó para ENPROVIT entre 1984 hasta 1991. Igualmente, indicó que su padre falleció, concediéndose la posesión efectiva de sus bienes a su favor, de su madre y de sus hermanos en 2015. Señaló que en 2016 solicitó un certificado de gravámenes de uno de sus bienes, en el que pudo constatar que ENPROVIT había presentado un oficio en 1991 requiriendo que se registre una prohibición de enajenar dispuesta por su juzgado de coactivas. Como consecuencia, en 2016, la legitimada activa solicitó al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca –que se hizo cargo de la liquidación de ENPROVIT— que le entregue la documentación que sirvió de base para la imposición del gravamen, sin respuesta favorable. Ante ello, según la legitimada activa, el Ministerio habría indicado que tal pronunciamiento le correspondía al interventor-liquidador, que aún no había sido designado. Igualmente, indica que, una vez que el liquidador fue designado, la legitimada activa habría insistido en su petición ante el Ministerio y el liquidador, solicitud que no habría sido respondida. A su criterio, el Ministerio habría vulnerado sus derechos de petición, acceso a la información y a la protección de datos de carácter personal.

3. El 2 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (**"Sala Provincial"**) negó el recurso de apelación.

1.2. Del proceso de ejecución

4. El 18 de enero de 2022, Betty Josefina Mendieta Gallardo solicitó a la Unidad Judicial que se siente razón respecto del cumplimiento de lo dispuesto en sentencia. En auto de 17 de marzo de 2022, la Unidad Judicial dispuso al Ministerio el cumplimiento de la sentencia.

5. Mediante escrito de 11 de abril de 2022, el Ministerio informó sobre las actuaciones realizadas para dar cumplimiento a la sentencia y solicitó "un plazo razonable para verificar los archivos entregados por el ex Liquidador de la empresa, considerando además que la situación jurídica de la empresa ENPROVIT en liquidación, se encuentra pendiente de resolución, por lo que esta Institución Ministerial, no puede atender directamente la disposición judicial".

6. Toda vez que Betty Josefina Mendieta Gallardo no se opuso al otorgamiento de un plazo razonable para el cumplimiento,[2] el 19 de mayo de 2022, la Unidad Judicial concedió al Ministerio el término de veinte días para el cumplimiento de la sentencia.

7. Una vez concluido el término, Betty Josefina Mendieta Gallardo solicitó que se siente razón sobre el cumplimiento de la sentencia y, en caso de incumplimiento, requirió que se proceda conforme a Derecho.[3] El 13 de julio de 2022, nuevamente, el Ministerio solicitó una ampliación del término otorgado.

8. En escrito de 29 de julio de 2022, Betty Josefina Mendieta Gallardo se opuso a la prórroga pedida por el Ministerio y solicitó que se siente razón del incumplimiento y se disponga lo que en Derecho corresponda. En auto de 24 de agosto de 2022, la Unidad Judicial dispuso al Ministerio que, bajo prevenciones legales, cumpla con la sentencia en el término de 48 horas.

9. El 26 de agosto de 2022, el Ministerio indicó que existen "impedimentos de carácter normativo que imposibilita[n] concluir con estas acciones considerando que la competencia para concluir con el proceso de liquidación de la empresa ENPROVIT, recae sobre un liquidador-interventor que deberá ser contratado". En tal virtud, solicitó

[2] Escrito de 27 de abril de 2022.
[3] Escrito de 24 de junio de 2022.

una prórroga de sesenta días, que fue concedida en auto de 21 de octubre de 2022, pese a la oposición de Betty Josefina Mendieta Gallardo.[4]

10. El 1 de febrero de 2023, Betty Josefina Mendieta Gallardo insistió en el cumplimiento de la sentencia. El 8 de febrero de 2023, la Unidad Judicial requirió al Ministerio "que la documentación dispuesta en sentencia sea presentada […] dentro del término de 10 días", bajo prevenciones de la imposición de una multa compulsiva y de la remisión del asunto a la Fiscalía General del Estado en caso de incumplimiento.

11. El 23 de marzo de 2023, Betty Josefina Mendieta Gallardo solicitó la imposición de la multa compulsiva y la remisión de un oficio a la Fiscalía General del Estado. El 11 de abril de 2023, la Unidad Judicial dispuso a la legitimada activa que "indique el nombre de la autoridad o la persona encargada de entregar la documentación o la información dispuesta dentro de la presente causa".

12. El 8 de mayo de 2023, Betty Josefina Mendieta Gallardo (**"accionante"**) solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

13. El 21 de junio de 2023, el secretario de la Unidad Judicial sentó razón indicando que "no consta que la parte accionada, haya dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia […] y posterior decreto de 17 de marzo de 2022".

14. El 28 de junio de 2023, la Unidad Judicial dispuso remitir el proceso a la Corte Constitucional, junto con un informe de las gestiones realizadas.

15. Conforme se desprende del acta de 5 de julio de 2023, el caso fue inicialmente sorteado a la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín. En virtud de la renovación parcial de los jueces y juezas de la Corte Constitucional, el 18 de marzo de 2025, el caso fue resorteado y asignado para su sustanciación al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.

16. El 9 de abril de 2025, el juez constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a la accionante, al Ministerio y a la Unidad Judicial que presenten informes actualizados sobre el estado de cumplimiento de la sentencia. El 21 de abril de 2025, la accionante presentó un escrito mediante el cual informó a este Organismo sobre el estado de cumplimiento de la sentencia. El Ministerio y la Unidad Judicial no presentaron los informes requeridos.

[4] Escrito de 16 de septiembre de 2022.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

18. La decisión objeto de la presente acción de incumplimiento es la sentencia dictada el 10 de septiembre de 2021 por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en la que se aceptó la acción de hábeas data presentada por la accionante contra el Ministerio.[5] En consecuencia, se dispuso al Ministerio que, en el término de ocho días, presente a la Unidad Judicial los siguientes documentos:

> **1.-** Copia certificada del Oficio Nro. 91-467-DAJ de fecha 03 de diciembre de 1991, remitido por la Empresa Nacional de Productos Vitales, Juzgado de coactivas al Registro de la Propiedad, o documento en el cual se ordenó la prohibición de enajenar de los bienes de la señora BETTY JOSEFINA MENDIETA GALLARDO conforme consta del certificado de gravámenes obrante del proceso. **2.-** Copia certificadas del expediente que sirvió de sustento para emitir el oficio Nro. 91-467-DAJ de 03 de diciembre de 1991. **3.-** Copia de los procesos seguidos en contra de la accionante BETTY JOSEFINA MENDIETA GALLARDO por el periodo de 1984 hasta 1992 por parte del Juzgado de Coactivas de la Empresa Nacional de Productos Vitales. **4.-** Certificación de si mantiene valores adeudados pendientes de pago por parte de la accionante BETTY JOSEFINA MENDIETA GALLARDO con la Empresa Nacional de Productos Vitales o Juzgado de Coactivas.-

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

19. En su escrito presentado el 8 de mayo de 2023 ante la Unidad Judicial, la accionante señaló que, hasta esa fecha, "no ha sido posible dar cumplimiento a lo dispuesto por su autoridad, toda vez que, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en ningún momento ha proporcionado información respecto del liquidador-interventor, quien tiene la obligación legal de proporcionar la información solicitada".

20. En su escrito de 21 de abril de 2025, la accionante indicó que el Ministerio aún no le habría entregado la información dispuesta en la sentencia.

[5] Dicha decisión fue ratificada el 2 de diciembre de 2021 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

4.2. Informe de la Unidad Judicial

21. Tras narrar las actuaciones procesales tendientes a la ejecución de la sentencia, la Unidad Judicial, en su informe de 5 de julio de 2023, indicó que:

> como judicatura, se ha dispuesto a efectos de ejercer fuerza coercitiva se indique nombres de las autoridades o persona encargada de entregar la documentación, o la información dispuesta dentro de la presente causa, a fin de disponer contra que [sic] persona o personas se debe instaurar sea la [sic] investigaciones por parte de la fiscalía o imposición de cualquier otra medida coercitiva.
>
> Es decir por parte del juzgador, frente al petitorio de la accionada, quien solicitaba prórroga a efectos de obtener la documentación requerida, frente a los diversos aspectos administrativos, ha procedido a dar ciertas facilidades, para posteriormente señalar por parte de diferentes departamentos y personas […] que no existe la designación de un liquidador interventor, funcionario el cual no cuenta el Ministerio de Agricultura y Ganadería, quien estaría facultado para remitir la información del caso, situación que ha dado lugar para que no se haya podido materializar lo requerido, pese a los diferentes requerimientos y amenazas de aplicar medidas coercitivas.

22. La Unidad Judicial no remitió un informe actualizado sobre el estado de ejecución de la sentencia pese a haber sido requerida en auto de 9 de abril de 2025.

4.3. Argumentos del Ministerio

23. Pese a haber sido debidamente notificado, el Ministerio no remitió información alguna sobre el estado de cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción dentro del término concedido en auto de 9 de abril de 2025.

5. Cuestión previa

24. La LOGJCC[6] y el RSPCCC[7] establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento, que "buscan evitar que sea utilizada como un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces y las juezas de instancia".[8]

25. De conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC, son las juezas y jueces de instancia quienes "tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado" y solo subsidiariamente puede la Corte Constitucional verificar su

[6] Artículo 164.
[7] Artículo 95.
[8] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 29.

cumplimiento, incumplimiento o defectuosa ejecución. Por tal razón, la Corte Constitucional ha señalado que "la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante dicho órgano jurisdiccional, previo a ejercer la acción de incumplimiento para ante la Corte Constitucional".[9]

26. Por otro lado, el artículo 164 numeral 1 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 numeral 1 del RSPCCC, establece que la acción de incumplimiento puede ser presentada "siempre que la jueza o juez no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente", a través del empleo de "todos los medios que sean adecuados y pertinentes"[10] para la ejecución de la decisión.[11] Por su parte, de conformidad con el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC, las juezas y jueces competentes para la ejecución de las sentencias de garantías jurisdiccionales deben remitir el expediente de la causa a este Organismo, con un informe argumentado sobre las razones del incumplimiento.

27. De conformidad con lo antedicho, la Corte ha sintetizado que los requisitos para que, a petición de parte, esta pueda asumir excepcionalmente la competencia de verificar el cumplimiento de las decisiones dictadas en procesos de garantías jurisdiccionales son los siguientes:

> **(i)** el accionante debe haber promovido la ejecución de la sentencia ante el juez ejecutor;
> **(ii)** el accionante debe haber requerido previamente al órgano competente, es decir, al juez o a la jueza constitucional de primera instancia, la remisión del expediente a la Corte Constitucional en conjunto con un informe que contenga (a) las razones del incumplimiento del juez o de la autoridad obligada y (b) los motivos por los que existió imposibilidad de ejecutar la decisión; y,
> **(iii)** el requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional debe haber ocurrido una vez transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte de la autoridad judicial.[12]

28. La Corte verifica el cumplimiento del requisito **(i)**, pues, como se desprende de los párrafos 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 *ut supra*, la accionante promovió la ejecución de la sentencia ante la Unidad Judicial.

29. De igual forma, conforme se expuso en el párrafo 12 *ut supra*, la accionante requirió a la Unidad Judicial la remisión del expediente a la Corte Constitucional. Al remitir el expediente a este Organismo, la Unidad Judicial adjuntó un informe sobre el

[9] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 35.
[10] LOGJCC. Art. 21.
[11] Según la sentencia 76-21-IS/22, dichos medios pueden consistir, entre otros, en el ejercicio de facultades coercitivas por parte de los jueces ejecutores en caso de resistencia del sujeto obligado al cumplimiento de lo ordenado judicialmente.
[12] CCE, sentencia 183-22-IS/24, 18 de abril de 2024, párr. 38.

incumplimiento de la sentencia y los motivos que imposibilitaron su ejecución. En consecuencia, la Corte constata el cumplimiento del requisito **(ii)**.

30. Finalmente, la Corte estima que el requisito **(iii)** se ha cumplido, pues el requerimiento de la accionante para que la Unidad Judicial remita el expediente a esta Magistratura ocurrió el 8 de mayo de 2023, es decir, aproximadamente un año y ocho meses después de la emisión de la sentencia que se pretende ejecutar, que dispuso que la información sea entregada en ocho días. En tal sentido, la Corte constata que transcurrió un plazo razonable para que la autoridad judicial ejecutora pueda hacer cumplir la sentencia objeto de la presente acción, especialmente considerando que la entrega de documentos no debería suponer complejidades que impidan su ejecución inmediata.

31. En conclusión, en el presente caso, se han observado los requisitos que habilitan a esta Corte para asumir la competencia de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en una sentencia de garantías jurisdiccionales.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

32. Con fundamento en lo indicado, corresponde a este Organismo verificar si la sentencia de 10 de septiembre de 2021, dictada dentro de la acción de hábeas data 17230-2021-14136 por la Unidad Judicial y ratificada el 2 de diciembre de 2021 por la Sala Provincial, ha sido cumplida. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico:

32.1. ¿Se cumplió la medida dispuesta en la sentencia de 10 de septiembre de 2021, dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito?

7. Resolución del problema jurídico

33. En la sentencia de 10 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial dispuso que el Ministerio presente ante dicha judicatura los siguientes documentos:

33.1. Copia certificada del oficio 91-467-DAJ de 3 de diciembre de 1991, remitido por el Juzgado de coactivas de la Empresa Nacional de Productos Vitales al Registro de la Propiedad o el documento mediante el cual se dispuso la prohibición de enajenar de los bienes de la accionante.

33.2. Copias certificadas del expediente que sirvió de sustento para emitir el oficio 91-467-DAJ de 3 de diciembre de 1991.

33.3. Copia de los procesos seguidos en contra de la accionante entre 1984 y 1992 por parte del Juzgado de coactivas de la Empresa Nacional de Productos Vitales.

33.4. Certificación sobre si la accionante mantiene valores adeudados pendientes de pago a favor de la Empresa Nacional de Productos Vitales o Juzgado de coactivas.

34. A partir de lo indicado, la Corte constata que la sentencia objeto de la presente acción se compone de una medida consistente en la entrega de varios documentos. De la revisión del expediente, no se evidencia que dichos documentos hayan sido entregados a la accionante. En ese contexto, a continuación, se verificará si existió algún impedimento para el cumplimiento de la medida dispuesta en la sentencia.

35. El Ministerio, en sus escritos y anexos presentados ante la Unidad Judicial, indicó:

35.1. Que los documentos se encuentran "en poder de la Comisión Liquidadora, que no es parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería" y que no está obligado a producir o crear información con la que no cuenta.[13]

35.2. Que "la documentación y archivos entregados por el ex liquidador de la Empresa Nacional de Productos Vitales ENPROVIT EN LIQUIDACIÓN, fueron entregados al Ministerio de Agricultura y Ganadería" (sic).[14]

35.3. Que entre "los archivos físicos y digitales correspondientes a la documentación, entregada por el ex liquidador de la Empresa Nacional de Productos Vitales ENPROVIT EN LIQUIDACIÓN a esta Dirección [de Gestión Documental y Archivo], NO consta documentación relacionada a la señora BETTY JOSEFINA MENDIETA GALLARDO".[15]

35.4. Que la Comisión de trabajo para el proceso de liquidación de ENPROVIT indicó que no podía emitir la certificación descrita en el párrafo 33.4 *ut supra* "ya que el único competente para pronunciarse sobre las actuaciones dictadas dentro del Juzgado de Coactivas de la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT) en Liquidación es el Interventor-Liquidador" y que "a la fecha el Ministerio de Agricultura y Ganadería no cuenta con un interventor".[16]

[13] Escrito de 22 de septiembre de 2021.
[14] Memorando MAG-DPJ-2022-0361-M, 4 de abril de 2022, anexo al escrito de 11 de abril de 2022.
[15] Memorando MAG-DGDA-2022-1057-M, 6 de abril de 2022, adjunto al escrito de 11 de abril de 2022.
[16] Memorando MAG-SCA-2022-0377-M, 6 de abril de 2022, adjunto al escrito de 11 de abril de 2022.

35.5. Que, pese a lo expuesto, verificaría "los archivos entregados por el ex Liquidador de la empresa", pero que "la situación jurídica de la empresa ENPROVIT en liquidación, se encuentra pendiente de resolución".[17]

35.6. Que la designación del nuevo ministro en mayo de 2022 y el paro nacional de junio de 2022 afectaron el "normal desenvolvimiento de las actividades ministeriales" e impidieron que la Comisión de trabajo para el proceso de liquidación de ENPROVIT "concret[e] la resolución que defina la situación jurídica de las empresas en liquidación" y nombre "un interventor-liquidador".[18]

35.7. Que la falta de un liquidador-interventor constituiría un impedimento de carácter normativo para la ejecución de la sentencia y que, por ello, el Ministerio se encontraba ejecutando las acciones administrativas tendientes a su contratación.[19]

36. En relación con los documentos descritos en los numerales 33.1, 33.2 y 33.3 *ut supra*, esta Corte estima que fueron presuntamente producidos por la Empresa Nacional de Productos Vitales (**"ENPROVIT"**). Esto pues se refieren a un proceso coactivo probablemente iniciado contra la accionante entre 1984 y 1991, antes de la supresión de la mencionada empresa, y que resultó en un oficio mediante el cual ENPROVIT dispuso la inscripción de una prohibición de enajenar de un bien de la accionante.

37. ENPROVIT fue suprimida mediante Decreto Ejecutivo 197 de 1998[20] y su proceso de liquidación fue encargado al Ministerio de Agricultura y Ganadería.[21] El 21 de febrero de 2019, el Ministerio expidió el Acuerdo Ministerial 031, mediante el cual dispuso la conformación de una comisión de trabajo para el proceso de liquidación de ENPROVIT, que tendría a su cargo, entre otras atribuciones, la designación de un liquidador o liquidadora.[22]

38. En consideración de lo anterior, y tomando en cuenta las afirmaciones del mismo Ministerio en sus escritos posteriores, la Corte no constata lo referido en el párrafo 35.1 *ut supra.* A juicio de este Organismo, los documentos identificados en los párrafos 33.1, 33.2 y 33.3 *ut supra* deberían encontrarse en poder del Ministerio, independientemente de la dirección específica que los custodie actualmente.

[17] Escrito de 11 de abril de 2022.
[18] Escrito de 13 de julio de 2022.
[19] Escrito de 26 de agosto de 2022.
[20] RO 47, 15 de octubre de 1998.
[21] *Ibid*. Artículo 2.
[22] RO 28, 29 de agosto de 2019.

39. Esta Magistratura estima necesario recordar que, de conformidad con el artículo 226 de la Constitución[23] y el artículo 162 de la LOGJCC,[24] las entidades públicas tienen la obligación de coordinar entre sus dependencias para el cumplimiento de las sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales. Así, el Ministerio no puede pretender excusar el incumplimiento de la sentencia en el desconocimiento de la dependencia específica de dicha cartera de Estado que está encargada de custodiar los documentos que la Unidad Judicial le ordenó entregar, menos aun cuando han transcurrido más de tres años a partir de la ejecutoria de dicha decisión.

40. Como consecuencia de lo dicho, la Corte concluye que la medida consistente en la entrega de los documentos descritos en los párrafos 33.1, 33.2 y 33.3 *ut supra* ha sido incumplida, sin que se haya acreditado impedimento alguno para ello.

41. Ahora bien, respecto del documento descrito en el numeral 33.4 *ut supra*, esta Corte constata que no constituye un documento que haya sido producido por ENPROVIT o por el Ministerio de Agricultura y Ganadería o alguna de sus dependencias con anterioridad. Por el contrario, es un documento que la Unidad Judicial dispuso al Ministerio —como entidad encargada de la liquidación de ENPROVIT— generar.

42. Como se mencionó en los párrafos 35.4, 35.6 y 35.7 *ut supra*, el Ministerio ha pretendido justificar el incumplimiento en la generación y entrega del certificado referido en el párrafo 33.4 *ut supra* en la falta de designación de un liquidador-interventor. Además, el Ministerio ha dicho que el liquidador-interventor es el único que puede certificar las cuestiones relativas a las obligaciones cobradas por la vía coactiva por ENPROVIT y que, mientras este no sea designado, no podrá emitir el certificado dispuesto en el numeral 4 del decisorio de la sentencia de 10 de septiembre de 2023.

43. Esta Corte considera que la certificación ordenada por la Unidad Judicial no debe tener como base información nueva que deba ser producida por el Ministerio respecto de la accionante. Por el contrario, la Corte estima que la certificación debía ser emitida sobre la base de información que ya se encuentra en custodia del Ministerio. A criterio de esta Corte, el Ministerio debió revisar en los archivos de ENPROVIT la información relacionada con las obligaciones de la accionante y emitir la certificación correspondiente a partir de dicha información. En ese sentido, la Corte no considera

[23] CRE. Artículo 226. "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. **Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución**" (énfasis añadido).
[24] LOGJCC. Artículo 162. "Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, […]".

que para su emisión haya sido necesaria la designación de un liquidador o liquidadora, razón por la cual este Organismo no estima que el cumplimiento de la sentencia se encuentre supeditado a ello.

44. En todo caso, la Corte resalta que el Ministerio no puede pretender excusar su incumplimiento de la sentencia constitucional en el hecho de no haberse designado un liquidador, pues su designación, de conformidad con lo explicado en el párrafo 44 *ut supra*, le corresponde al mismo Ministerio, a través de sus dependencias.

45. Por lo tanto, la Corte estima pertinente llamar la atención al Ministerio de Agricultura por el incumplimiento —por más de tres años— de la sentencia que dio origen a la presente acción y disponer que se realicen las investigaciones correspondientes a fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios y funcionarias encargados de custodiar la mencionada documentación y emitir a partir de ella la certificación ordenada. Además, la Corte considera oportuno disponer que, en el plazo máximo de un mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia, el Ministerio de Agricultura y Ganadería entregue a la Unidad Judicial la documentación dispuesta en los numerales 1, 2, 3 y 4 del decisorio de la sentencia de 10 de septiembre de 2021.

8. Consideración adicional

46. Por último, este Organismo estima pertinente referirse a la conducta de la Unidad Judicial. Como fue explicado en el acápite 1.2 *ut supra*, la accionante solicitó que dicha judicatura ejerza sus facultades coercitivas,[25] pues requirió la imposición de una multa compulsiva al Ministerio y la remisión del expediente a la Fiscalía General del Estado. Frente a ello, la Unidad Judicial dispuso que la accionante identifique al funcionario o funcionaria del Ministerio encargado de entregar los documentos dispuestos en la sentencia. Esa fue su última actuación previo a la remisión del expediente a esta Magistratura para la sustanciación de la acción de incumplimiento. Además, de la revisión del sistema EXPEL no se desprende que después de aquello la Unidad Judicial haya efectuado gestión alguna tendiente al cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción.

47. La Corte observa con preocupación la conducta de la Unidad Judicial al haber impuesto una carga excesiva a la accionante por haberle exigido la identificación del funcionario o funcionaria a cargo del cumplimiento de la sentencia. Este Organismo recalca que no es deber de la persona beneficiaria de una sentencia conocer con

[25] Según la sentencia 234-22-IS/24, 20 de septiembre de 2024, párr. 20.4, "[e]n virtud de su facultad coercitiva, los jueces constitucionales pueden imponer sanciones económicas, requerir la intervención de la Policía Nacional o remitir el caso a la Fiscalía General del Estado, en caso de 'renuencia injustificada en el cumplimiento de una sentencia constitucional'".

especificidad la dependencia y/o la identidad del funcionario o funcionaria responsable del cumplimiento de las decisiones judiciales. Es la entidad pública quien, a través de sus dependencias, debe efectuar todas las actuaciones tendientes al cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias, incluida la designación e identificación del funcionario o funcionaria a cargo del cumplimiento.

48. Adicionalmente, la Corte no puede dejar de notar que, previo a la remisión del expediente a este Organismo, la Unidad Judicial únicamente ejerció su facultad de seguimiento, habiendo obviado ejercer sus facultades de delegación, correctivas, coercitivas, modulativas y de sanción,[26] para conseguir el cumplimiento de la sentencia. De igual forma, esta Magistratura observa que, tras el envío del proceso a la Corte Constitucional, la Unidad Judicial dejó de efectuar actuaciones tendientes al cumplimiento de la sentencia. Aquello, en palabras de este Organismo,

> provoca que exista un periodo de inejecución de la sentencia, lo que desconoce el fin último que persiguen las garantías jurisdiccionales (tutelar y reparar de forma sencilla, rápida y eficaz derechos fundamentales), manteniendo las consecuencias dañosas de las violaciones producidas y retardando el derecho a obtener una reparación integral oportuna.[27]

49. En ese contexto, la Corte ha dicho que "no existe impedimento alguno para que las autoridades judiciales responsables del proceso continúen realizando o disponiendo acciones para ejecutar la sentencia en su integralidad, pese a la presentación de una acción de incumplimiento".[28] Así, la Corte ha determinado que la presentación de una acción de incumplimiento "no interrumpe el trámite de ejecución de la sentencia ante las judicaturas de primera instancia",[29] quienes deben "adelantar las acciones necesarias para procurar el cabal cumplimiento del fallo a favor de las víctimas".[30]

9. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción de incumplimiento **88-23-IS**.

2. *Declarar* que el Ministerio de Agricultura y Ganadería incumplió la medida contenida en la sentencia de 10 de septiembre de 2021, dictada por la Unidad

[26] CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 41-46.
[27] CCE, sentencia 16-20-IS/23, 4 de mayo de 2023, párr. 39.
[28] *Ibid*.
[29] *Ibid*., párr. 40.
[30] *Ibid*.

Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito.

3. *Llamar la atención* al Ministerio de Agricultura y Ganadería por haber incumplido por más de tres años la medida dispuesta en la sentencia de 10 de septiembre de 2021, dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, pues no presentó los documentos contenidos en los numerales 1, 2 y 3 de su decisorio, ni se emitió la certificación dispuesta en el numeral 4.

4. *Disponer* al Ministerio de Agricultura y Ganadería que:

a. En el plazo máximo de un mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia, **entregue a la Unidad Judicial la documentación** dispuesta en los numerales 1, 2, 3 y 4 del decisorio de la sentencia de 10 de septiembre de 2021. Una vez vencido este plazo y dentro del término de diez días, se **informe** a este Organismo sobre el cumplimiento de esta medida.

b. En el plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, **realice las investigaciones** correspondientes a fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios y funcionarias encargados de custodiar la documentación cuya entrega fue dispuesta en los numerales 1, 2 y 3 del decisorio de la sentencia de 10 de septiembre de 2021, y de emitir la certificación dispuesta en el numeral 4 de la misma decisión. Una vez vencido este plazo y dentro del término de diez días, se **informe** a este Organismo sobre el cumplimiento de esta medida.

5. *Disponer* la devolución del expediente al juzgado de origen.

6. Notifíquese y cúmplase.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.04 10:04:58 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy; y, un voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de junio de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 88-23-IS/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional José Luis Terán Suarez

1. Con fundamento en el artículo 23 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, respetuosamente formulo el siguiente voto salvado respecto a la sentencia 88-23-IS/25 ("**sentencia**") emitida por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 26 de junio de 2025. En la sentencia se aceptó la acción de incumplimiento presentada por Betty Josefina Mendieta Gallardo ("**accionante**") respecto de la sentencia dictada el 10 de septiembre de 2021 por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

2. El Pleno concluyó que, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ("**Ministerio**") no cumplió las medidas dictadas en sentencia de 10 de septiembre de 2021. En particular puntualizó que "el Ministerio no puede pretender excusar su incumplimiento de la sentencia constitucional en el hecho de no haberse designado un liquidador, pues su designación, de conformidad con lo explicado […] le corresponde al mismo Ministerio, a través de sus dependencias".

3. Con base en lo antes mencionado, el Pleno dispuso –como una de las medidas de reparación – lo siguiente:

> *Llamar la atención* al Ministerio de Agricultura y Ganadería por haber incumplido por más de tres años la medida dispuesta en la sentencia de 10 de septiembre de 2021, dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, pues no presentó los documentos contenidos en los numerales 1, 2 y 3 de su decisorio, ni se emitió la certificación dispuesta en el numeral 4.

4. Disiento con la medida de reparación dictada, por cuanto la Corte Constitucional, en el marco de su competencia para garantizar el cumplimiento de las decisiones emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales, dispone de diversas facultades, entre ellas el reenvío del proceso a la autoridad competente ante indicios de responsabilidades penales o disciplinarias.[1] Estas atribuciones permiten no solo garantizar el carácter obligatorio de las decisiones, sino también observar el debido proceso respecto de las eventuales sanciones que puedan derivarse de una acción de incumplimiento.

[1] Conforme lo dispuesto en el artículo 163 de la LOGJCC.

5. Con base en la atribución mencionada, estimo que, al conocer la presente acción de incumplimiento, la Corte Constitucional debió abstenerse de emitir un llamado de atención a una entidad estatal, toda vez que, esta medida no genera efectos jurídicos al no individualizar a las y los servidores cuya actuación devino en el incumplimiento de la sentencia. En su lugar, las medidas de reparación debieron limitarse a ordenar la investigación de los funcionarios responsables del incumplimiento, reenviando el proceso a la autoridad competente conforme la atribución descrita en el párrafo precedente.

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

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez, anunciado en la sentencia de la causa 88-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 03 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 10:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 88-23-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 148-23-IS/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 148-23-IS

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

SENTENCIA 148-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente ante este Organismo. Se concluye que la accionante no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional, al no solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1 El proceso de origen

1. El 1 de abril de 2021, Alicia Noemí Ortiz Gallardo **("legitimada activa")** presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública **("Ministerio")** y Procuraduría General del Estado a raíz de la terminación de su contrato por servicios ocasionales. El proceso se identificó con el número 09359-2021-01000.[1]

2. El 28 de junio de 2021, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil **("Unidad Judicial")** aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de derechos y dispuso medidas de reparación.[2] Sobre esta decisión, el Ministerio interpuso recurso de apelación.

[1] La legitimada activa argumentó que es una persona con discapacidad física del 42%, suscribió un contrato de servicios ocasionales con la dirección distrital XIMENA1 PARROQUIA RURAL ESTUARIO DEL RIO GUAYAS-SALUD, siendo asignada al punto "Cerrito de los Morreños" para prestar sus servicios como odontóloga. En el marco de la pandemia por COVID-19, se ordenó su traslado por necesidad institucional hacia el puesto de salud No. 3 de Guayaquil, por lo que se dispuso que preste sus servicios como contingente de primera línea en las brigadas móviles contra el COVID-19. El 7 de septiembre del 2020 se dio por terminado su contrato de servicios ocasionales, en contradicción con lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, que aseguró la estabilidad laboral de las personas con contratos ocasionales que prestaron sus servicios en el contexto de la emergencia sanitaria.

[2] La Unidad Judicial, en lo principal, dispuso como medidas de reparación: (i) "Que en atención a lo señalado en el Art. 228 de la Constitución de la República, la institución accionada realice las gestiones pertinentes a fin de convocar a concurso de mérito y oposición, a fin de que participe la accionante, realizando las pruebas pertinentes requeridas por el Ministerio de Trabajo, y sus resultados determinen su nombramiento" y, (ii) se dispuso que "la Defensoría del Pueblo, para que haga seguimiento del cumplimiento de la sentencia".

3. El 14 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Guayas ("**Corte Provincial**"), en voto de mayoría, negó el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio y ratificó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

1.2 Fase de ejecución

4. El 14 de diciembre de 2022, la legitimada activa presentó un escrito ante la Unidad Judicial indicando que el legitimado pasivo no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en sentencia.

5. El 15 de mayo de 2023, la legitimada activa solicitó al juez ejecutor lo siguiente:

> En vista que el demandado se NIEGA ROTUNDAMENTE, a Cumplir su mandato Ordene usted señor Juez, se inicie la acción peal [sic] publica por INCUMPIMIENTO DE ORDEN JUDICIAL DE AUTORIDAD COMPETENTE, y aplique las sanciones que debe de establecer en estos casos por no haber cumplido con su mandato [sic].[3]

6. El 24 de mayo de 2023, el juez ejecutor dispuso imponer una sanción pecuniaria de cien dólares diarios al entonces director distrital 09D01, Nelson Homero Sierra Arteaga y a la coordinadora zonal 8 Lucy Jacqueline Jurado Bambino. En ese mismo auto, el juez ejecutor estableció lo siguiente:

> En mérito de la información recibida, se puede establecer el no cumplimiento de lo ordenado en sentencia dictada por el suscrito y confirmada por el superior; no obstante, del tiempo concedido y transcurrido, siendo obligación del juzgador dar cumplimiento a lo ordenado, […] el funcionario que omitiere el deber de cumplir las resoluciones judiciales definitivas será responsable administrativa, civil y penalmente por las consecuencias derivadas de su incumplimiento, dispuesto en concordancia con lo dispuesto en los artículos 282 COIP, 327 de la Constitución de la República y 132 # 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, se dispone: La sanción pecuniaria de $100.00 diarios al representante legal y Administrativos: Dr. Nelson Homero Sierra Arteaga Director Distrital 09D01. Coordinadora Zonal 8 Sra. Mgs. Lucy Jacqueline Jurado Bambino. Sra. Abg. Andrea Jessenia Panchana Sabando Responsable de la Gestión Zonal de Asesoría Jurídica- Coordinación Zonal 8 Salud. Sra. Mgs. Sara Jazmín Herrera Castro, Responsable de la Gestión Interna Zona de Administración del Talento Humano-Coordinación Zonal 8- Salud.
>
> Se deja constancia, que, sin perjuicio de lo dispuesto en el presente auto, se pone en conocimiento al representante legal y administrativo de la institución, que, en caso de

[3] La solicitud presentada por la accionante no corresponde a una acción de incumplimiento de sentencia conforme al artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sino a un pedido para que el juez ejecutor ponga en conocimiento de la Fiscalía General del Estado el presunto cometimiento del delito contenido en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal, relativo al incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Por tanto, no puede considerarse que se haya presentado una acción de incumplimiento ante el juez ejecutor.

> reincidencia en la omisión de incumplimiento, se procederá con lo dispuesto en los Arts. 86 # 4, 436 # 9 de la Constitución, Art 22.1-4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [sic].

7. El 20 de junio de 2023, la legitimada activa indicó lo siguiente:

> […] tome y emita las medidas necesarias correspondientes tendientes a que se cumpla con dicho auto y se incauten las cuentas y los bienes de los obligados para que de una o de otra forma de cumpla [sic] con resarcir mis derechos Constitucionales que siguen siendo violentados. NO EXISTE NINGUNA RESPUESTA DE PARTE DE NINGUNA AUTORIDAD Y NADIE SE HACE RESPONSABLE DEL CUMPLIMINETO DE DICHA SENTENCIA, por lo que basando mi petición en lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador articulo 86 NUMERAL 4 Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Por lo que solicito inicie usted las acciones Civiles y Penales en contra de los servidores que han incumplido con la orden de Autoridad Competente […].

8. El 23 de junio de 2023, mediante auto, el juez ejecutor indicó a la accionante que "le corresponde a la parte actora plantear la respectiva acción de incumplimiento, a fin de poder solicitar la sanción establecida en el Art. 86 # 4 de la Constitución". También ofició a la Fiscalía General del Estado para que conozca y resuelva sobre el incumplimiento de la sentencia de parte de los representantes de la institución accionada.

1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 24 de octubre de 2023, Alicia Noemí Gallardo **("accionante")** presentó acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional.[4] El sorteo electrónico asignó la tramitación de la causa a la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

10. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez.

11. El 18 de marzo de 2025 la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.

[4] De la estructura de la demanda presentada se puede advertir que la legitimada activa construye su argumentación con base en una acción por incumplimiento, de esta manera se centra en señalar que lo ordenado en la sentencia constitucional existe una obligación clara y expresa. Adicionalmente, la legitimada activa justifica que existe la prueba de reclamo previo Al identificar que la accionante pretende el cumplimiento de una sentencia dictada dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, este organismo procede a verificar los requisitos para la presentación de una acción de incumplimiento.

12. El 6 de mayo de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.[5]

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

14. La accionante alega el incumplimiento de la sentencia emitida por la Unidad Judicial. La sentencia acepta la acción de protección y ordenó lo siguiente:

> Que en atención a lo señalado en el art. 228 de la Constitución de la República, la institución accionada realice las gestiones pertinentes a fin de convocar a concurso de mérito y oposición a fin [sic] de que participe la accionante realizando las pruebas pertinentes requeridas por el Ministerio de Trabajo, y sus resultados determinen su nombramiento. Se dispone se oficie a la Defensoría del Pueblo, para que se haga seguimiento del cumplimiento de la sentencia de conformidad con lo señalado en el art. 21 de la sentencia debiendo informar a este juzgador su fiel cumplimiento dentro de un plazo prudencial de 60 días [sic].

4. Argumentos de las partes procesales

4.1 Argumentos de la accionante

15. En la demanda menciona que, la sentencia de primera instancia, confirmada en segunda instancia, no ha sido ejecutada. A pesar de que el juez emitió el mandato de ejecución y solicitó un informe a la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud no ha cumplido con la obligación de realizar un concurso de méritos y oposición, por lo que solicita a este Organismo "[…] realicen [todo lo que fuere necesario] para que se cumplan dichas sentencias e [impongan las] sanciones correspondientes […]" (énfasis omitido).

4.2 Argumentos de la Unidad Judicial

16. José Carlos Valarezo Serrano, juez de la Unidad Judicial, mediante escrito de 20 de mayo de 2025, presentado ante la Corte Constitucional, indica lo siguiente:

[5] Mediante auto de avoco de 6 de mayo de 2025, se solicitó a la Unidad Judicial la remisión del expediente completo y la presentación de informes a la accionante, al juez ejecutor y a la entidad obligada. El 20 de mayo de 2025, el juez ejecutor presentó su informe. El 04 de junio de 2025, la entidad obligada presentó su informe de descargo ante el juez ejecutor

> […] con respecto a la ejecución de la sentencia de acción extraordinaria de protección identificada 09359-2021-01000, en la que se declare con lugar dicha acción, y que la Sala de la Corte Provincial declaró sin lugar el recurso de apelación, propuesto por el Ministerio de Salud, […], para el efecto se hace conocer: Mediante sentencia de fecha 28 de junio del 2021, el suscrito juez declaró con lugar la acción de protección propuesta por la Dra. Alicia Noemí Ortiz Gallardo, disponiéndose que se oficie a la Defensoría del Pueblo para que haga seguimiento del cumplimiento de la sentencia, mediante escrito de fecha 8 de julio del 2021 la accionante solicita se le conceda el oficio para que la Defensoría del Pueblo proceda con el seguimiento ordenado en sentencia, lo cual se cumple mediante oficio de fecha 13 de julio del 2021 […].

17. Con respecto al cumplimiento del seguimiento de parte de la Defensoría del Pueblo, indicó lo siguiente:

> […] con fecha 16 de agosto del 2021, consta de autos, la providencia inicial de acción defensorial estratégica seguimiento del cumplimiento de sentencia de garantías jurisdiccionales, en la cual dispone notificar con la presente providencia y copia del escrito referido a la coordinadora zonal 8 de salud, y directora Distrital 09D01Ximena 1 parroquia rural Estuario del Rio Guayas, concediéndole el termino de 15 días a fin de que se cumpla a lo dispuesto en sentencia del juez a quo, con fecha 21 de septiembre del 2021, consta el escrito de la […] Delegada Provincial del Guayas de la Defensoría del Pueblo, donde se establece la gestión de diversos memorando [sic] que recomiendan se asigne el recurso para la contratación o se asigne una partida de nombramiento provisional a la servidora o en su defecto se den los lineamiento a seguir para dar cumplimiento a lo resuelto en la sentencia ejecutoriada de la acción de protección [sic].

18. Finalmente, resaltó lo siguiente:

> […] con fecha 30 de septiembre del 2021, la accionante Dra. Alicia Noemí Ortiz Gallardo, solicita nombramiento definitivo y mas no un nombramiento provisional, con fecha 5 de octubre del 2021, el suscrito juez, dispone que se proceda a la autorización de la contratación en la modalidad de contratos ocasionales y a la vez la creación de la partida para convocar a concurso de méritos y oposición conforme a la sentencia dictada, hasta aquí todo lo actuado primera instancia, sin que exista petitorio adicional alguno de parte de la DRA. ALICIA NOEMI ORTIZ GALLARDO [sic], enviándose el proceso a la Corte Provincial por apelación, pues con fecha 14 de septiembre del 2022, precede a dictar sentencia de segunda instancia es todo lo que se puede informar con respecto a lo peticionado [sic].

4.3 Argumentos de la entidad obligada

19. Mauricio González Pin, en su calidad de Director Distrital 09D01- XIMENA PUNÁ, mediante escrito de 4 de junio de 2025, manifiesta lo siguiente:

> Me permito indicar que mediante Memorando [...] el Director Distrital, manifiesta lo siguiente: “Esta Dirección realiza la validación de ingresos y el proceso correspondiente ante el ente rector con la finalidad de cubrir las vacantes por reemplazo, sin embargo, no

> se garantiza la vinculación para JUNIO 2025, toda vez que la aprobación de las reformas lo realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, la presente validación de los nombramientos provisionales solicitados no constituye autorización de gasto o de pago alguno, siendo responsabilidad exclusiva de la Unidad de Administración del Talento Humano Institucional la celebración de dichos nombramientos, previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios aplicables y puede ser sujeta a control por parte de la Contraloría General del Estado de conformidad a la normativa legal vigente [sic].
>
> […] Por lo que, esta Dirección Distrital 09D01 Ximena 1 Salud, se encuentra en espera de que el Ministerio de Economía y Finanzas, emita la aprobación de validación de ingreso de reforma, donde se encuentra el nombre de la Dra. Alicia Noemí Ortiz Gallardo.

5. Cuestión previa

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

21. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado **(i)** a petición de la persona afectada; y, **(ii)** directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento de estas condiciones. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿**La demanda de acción de incumplimiento presentada por la accionante, cumple con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, para ejercer la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1 ¿La demanda de acción de incumplimiento presentada por la accionante, cumple con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, para ejercer la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional?

22. Los requisitos para que el accionante pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC[6] y en la sentencia 103-21-IS/22.

[6] LOGJCC, art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

23. Conforme a esta norma y la jurisprudencia citada, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor el cumplimiento de la sentencia, y solo en caso de no cumplirse la ejecución de la sentencia, ya sea a causa de inacción o negligencia del juez o de la persona obligada, el accionante debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe, debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.[7]

24. De estos requisitos, se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.[8] En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance, conforme el artículo 21 de la LOGJCC para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.[9]

25. La Corte Constitucional ha determinado los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante este Organismo. En la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

> El ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.
3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.
4. En caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.

[7] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[8] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.
[9] CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.

26. A partir de las normas y jurisprudencia,[10] se han esquematizado y sintetizado los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear un acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

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

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

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

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

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

28. En el presente caso, la Corte verifica que, la accionante presentó varios pedidos al juez de instancia, con el fin de promover el cumplimiento de la sentencia.

29. Sin embargo, de los recaudos procesales[11] no se desprende que la accionante haya requerido al juez que remita el expediente y su informe a este Organismo, por lo que no cumplió con el segundo requisito. Por tanto, tampoco se constata el cumplimiento del resto de requisitos.

[10] CCE, sentencias 53-23-IS/24, 07 de marzo de 2024, párr. 18 y 91-20-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 20.
[11] La accionante presentó escritos promoviendo la ejecución de la sentencia y solicitando la sanción de los funcionarios obligados desde el 30 de septiembre de 2021 hasta el 20 de junio de 2023.

30. Este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento inobserva los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, cuando la parte accionante inobserva los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento, corresponde desestimar la acción y devolver el expediente al juez o jueza de instancia para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.[12]

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **148-23-IS/25.**

2. Disponer la devolución del expediente del proceso de origen conforme fue remitido a este Organismo, a fin de que verifique el cumplimiento de las medidas dispuestas en sentencia.

3. Notifíquese y archívese.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

[12] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 44.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 148-23-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 1268-21-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 1268-21-EP

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

SENTENCIA 1268-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, en una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección. Se acepta la demanda al constatar que se configuró el alegado vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El 08 de diciembre de 2020, Jonathan David Herrera Acosta ("**accionante**") presentó una acción de protección contra el Ministerio de Defensa Nacional, la Comandancia General del Ejército y su Dirección de Talento Humano, y la Procuraduría General del Estado. Impugnó la resolución que le considera "no idóneo para realizar el curso de perfeccionamiento de soldados segundos" (proceso 17297-2020-02036).[1]

2. El 06 de enero de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, rechazó la acción de protección por cuanto "no se ha podido evidenciar, que la parte accionada haya

[1] En su demanda, señaló que el 29 de julio de 2019, cambió su situación militar a "disposición" porque fue diagnosticado con trastorno mental y de comportamiento debido al uso y consumo de alcohol, sin embargo, una vez cumplido con el tratamiento médico, el 16 de marzo de 2020, fue restituido a "servicio activo". Afirmó que el 12 de octubre de 2020, mediante la resolución impugnada, fue excluido del curso de perfeccionamiento ya que fue considerado "no idóneo" por incumplir con lo establecido en el artículo 33 del Reglamento a la Ley del Personal de Fuerzas Armadas, por lo que solicitó ser evaluado nuevamente. Indicó que su petición fue rechazada, pues le informaron que "al momento ya tiene un registro de notas de evaluación física correspondiente al primero y segundo semestre del 2019", en el cual se duplicó la calificación de 15.39/20 correspondiente al segundo período del año 2018, pero podría presentarse a la evaluación del 09 al 27 de noviembre de 2020. Añadió que, incluso habiéndose presentado, "no se pudo registrar las notas en el sistema". Finalmente, señaló que –al momento de la presentación de la demanda– continuaba prestando sus servicios como militar, con el grado de soldado, en servicio activo. En esa línea, alegó la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la igualdad y no discriminación, al trabajo y a la educación.

incurrido en alguna vulneración de derechos constitucionales".[2] El accionante apeló.[3]

3. El 08 de marzo de 2021,[4] la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala Provincial**") desestimó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.[5]

4. El 08 de abril de 2021, el accionante presentó esta acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 08 de marzo de 2021, emitida por la Sala Provincial.[6]

5. Por sorteo del 05 de mayo de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

6. El 01 de julio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador[7] admitió a trámite la demanda y solicitó el informe de descargo a la Sala Provincial, lo cual no ha sido atendido por dicha judicatura hasta la presente fecha.

7. El 14 de marzo de 2024, Jorge Gerardo García Ortiz presentó un escrito en calidad de *amicus curiae.*[8]

8. En auto de 17 de diciembre de 2024 y, en atención al orden cronológico de sustanciación de las causas, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa.

2. Competencia

[2] Concluyó que "la Institución militar a la cual pertenece el ciudadano accionante, ha observado en forma estricta y adecuada, disposiciones que se encuentran establecidas, en los Reglamentos y la ley".
[3] En escrito de 08 de enero de 2021, alegó que "pese a que se dio a conocer que no [le] notificaron con ninguna resolución no consta en el expediente administrativo la razón de citación indicando las razones por las que no [le] llamaron a rendir las pruebas de ingreso al curso de perfeccionamiento". Posteriormente, presentó otro escrito señalando que la causa "sucintamente se ha tratado de la falta de notificación del acto administración", pues "la publicación en la orden general no es un medio de comunicación" (énfasis eliminado del original). El 05 de febrero de 2021, dio por concluida la defensa técnica de su abogado e indicó que no habría sido notificado con la apertura del expediente administrativo, por lo que no pudo presentar argumentos y pruebas.
[4] La notificación de la decisión se realizó el 09 de marzo de 2021.
[5] Concluyó que "en conflictos en materia de legalidad existen otras vías idóneas y eficaces, como es la jurisdicción ordinaria". Aclaró que el caso "resulta ser un asunto estrictamente procedimental, que le era de pleno conocimiento del servidor militar, [quien] incluso formuló las peticiones pertinentes y recibió las respuestas del caso".
[6] Conforme a la certificación del 18 de mayo de 2021, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
[7] Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet.
[8] En lo esencial, el compareciente se refiere a los hechos que dieron origen a la acción de protección, a los argumentos que no fueron tratados por la Sala Provincial y a los motivos por los que procedería un examen de mérito.

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. El accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

11. De igual manera, en la sección de pretensión de su demanda, el accionante enuncia el derecho al debido proceso y la defensa en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 7 literales a), b), c), h) y m) de la Constitución; respecto de las cuales no detalla alegaciones concretas, por tanto, lo indicado no será tomado en cuenta por este Organismo en la formulación de los problemas jurídicos que serán analizados.

12. Alega que su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se habría vulnerado por cuanto la Sala Provincial omitió "pronunciarse sobre uno de los argumentos principales esgrimidos por el accionante y los terceros con interés 'AMICI CURIAE', siendo este la falta [de] notificación tanto del inicio del [procedimiento administrativo], como de la resolución del proceso".

13. Manifiesta que los jueces de la Sala Provincial enunciaron normas y jurisprudencia sin emitir pronunciamiento alguno respecto de la presunta falta de notificación, pues considera que "la falta de notificación imposibilita el ejercicio del derecho a la defensa [...], imposibilita poder recurrir el fallo [...]".

14. Tiene como pretensión que se declare la vulneración de los derechos referidos, se deje sin efecto la decisión impugnada y, de proceder el control de mérito, se ordene su inmediata reincorporación al servicio activo de la Comandancia General; caso contrario, se retrotraiga el proceso hasta el momento anterior a la vulneración y, previo sorteo, un nuevo tribunal conozca la causa.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. Pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la Corte Provincial no presentó

el informe de descargo solicitado.[9]

4. Planteamiento de problemas jurídicos

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.[10] Esta Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho fundamental, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, es decir, que incluya, al menos, (i) *tesis*; (ii) *base fáctica*; y, (iii) *justificación jurídica*.[11]

17. En el caso *in examine*, en lo relativo a las alegaciones contenidas en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, atinentes a una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, este Organismo encuentra que los cargos radican básicamente en que los jueces de la Sala Provincial no se pronunciaron sobre su argumento principal, siendo este la falta de notificación de inicio del procedimiento administrativo y su resolución. En tal sentido, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque habría incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes al presuntamente no haberse pronunciado sobre la falta de notificación del inicio del procedimiento administrativo y su resolución?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque habría incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes al presuntamente no haberse pronunciado sobre la falta de notificación del inicio del procedimiento administrativo y su resolución?

[9] Conforme consta en la razón de notificación de 13 de julio de 2021, que obra a foja 8 del expediente constitucional.
[10] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[11] Así, (i) la *tesis* consiste en la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; (ii) la *base fáctica* implica el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, (iii) la *justificación jurídica* requiere la demostración sobre la manera concreta en la cual, por qué y cómo, la acción u omisión vulnera, en forma directa e inmediata, el derecho fundamental (CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21).

18. El artículo 76, numeral 7, literal l de la CRE prescribe que: "[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho". Al respecto, es preciso enfatizar que "[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales".[12] En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.[13]

19. En esta línea, la Corte Constitucional ha reconocido que la garantía de motivación puede verse vulnerada, entre otras, al viciarse por ser incongruente con el debate judicial, "pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión".[14] Un caso es la *incongruencia frente a las* partes, que se configura cuando, en la fundamentación jurídica (fáctica o normativa), no se ha contestado – por omisión o tergiversación[15]– algún *argumento relevante* de las partes procesales, es decir, aquellos que inciden significativamente en la resolución del problema jurídico, por ejemplo, porque apuntan a resolverlo en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.[16] Al efecto, la jurisprudencia de este Organismo[17] ha señalado que, para determinar si una sentencia incurre o no en el vicio de incongruencia frente a las partes, corresponde: (i) verificar si el argumento presuntamente no atendido fue invocado en el proceso, (ii) contrastar con la decisión impugnada, de modo que se pueda comprobar si las autoridades judiciales se pronunció o no al respecto y (iii) analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.

20. En la presente causa, el accionante aduce que la sentencia impugnada vulneró esta garantía por cuanto los jueces de la Sala Provincial no se pronunciaron sobre la falta de notificación del inicio del procedimiento administrativo y su resolución.

21. Revisado el recurso de apelación interpuesto, se verifica que el accionante alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, pues no fue notificado con el inicio del procedimiento administrativo ni con la resolución que negaba su ingreso al curso de perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas, el cual era necesario para su ascenso. Agregó que la resolución "únicamente [fue] publicada

[12] CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.
[13] CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.
[14] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 85.
[15] Por omisión, si no se contesta en absoluto el argumento relevante; o, por tergiversación, de tal manera que efectivamente no se lo contesta.
[16] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 85-93.
[17] CCE, sentencias 3049-21-EP/25, 22 de mayo de 2025, párr. 17; 1228-20-EP/24, 24 de octubre de 2024, párr. 33.

en el Orden General N° 199 de 12 de octubre de 2020".

22. Analizada la sentencia impugnada, este Organismo constata en el acápite cuarto, titulado "**CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL DE SALA**" (énfasis parte del original), que los jueces de la Sala Provincial establecen "[l]os puntos centrales alegados por el legitimado activo, constantes en su libelo de demanda y expuestos en audiencias de primera y segunda instancia". De esta forma, determinan que el accionante reclama que "se lo ha puesto en disponibilidad de las filas del Ejército Ecuatoriano" como resultado de "no haber alcanzado una nota mínima reglamentaria en las pruebas físicas violentándosele el debido proceso, al no permitírsele defenderse, así como vulnerándosele sus derechos al trabajo, no discriminación y estudio".

23. En su análisis, respecto al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, reitera que "la inconformidad [del accionante] versa respecto a la calificación asignada, lo que derivó a que sea puesto bajo la figura de disponibilidad, lo que a la postre resulta ser un asunto estrictamente procedimental, que le era de pleno conocimiento del servidor militar", quien "incluso formuló las peticiones pertinentes y recibió las respuestas del caso". De esta forma, los jueces provinciales concluyen que "de ninguna manera se puede alegar violación del debido proceso administrativo, menos el derecho a la defensa". Asimismo, añaden que "en el ámbito militar, la Institución se rige por la ley de la materia y sus propios reglamentos, de cuyas decisiones se pueden interponer los recursos que se estimen pertinentes".

24. De lo anterior, esta Corte evidencia que, en la sentencia impugnada, la Sala Provincial se pronunció sobre la presunta vulneración al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, concluyendo que no existió violación de derechos. No obstante, no absolvió el cargo específico que planteó el accionante relativo a una supuesta falta de notificación con el inicio del procedimiento administrativo y su resolución, lo cual le habría dejado en indefensión. Por lo tanto, corresponde determinar si el cargo resultaba relevante; es decir, si la resolución de dicho argumento podía generar una respuesta en sentido opuesto al dado por el juzgador.[18]

25. Tomando en cuenta que el argumento esencial planteado por el accionante en su recurso de apelación fue la falta de notificación del inicio del procedimiento administrativo y su resolución, y que dicha falta de notificación, al poder afectar otros derechos constitucionales, constituye un argumento relevante para resolver la vulneración de derechos alegada por el accionante, esta Corte estima que un pronunciamiento sobre dicha alegación podía potencialmente modificar el sentido de

[18] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

la decisión adoptada. En otras palabras, dicho cargo resultaba relevante para determinar una posible vulneración del derecho a la defensa del accionante.

26. En consecuencia, este Organismo determina que la Sala Provincial incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, de conformidad con lo señalado en el párrafo 19 *ut supra*, y, por tanto, vulneró el derecho al debido proceso del accionante en la garantía de motivación.

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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 1268-21-EP.

2. **Declarar** que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación.

3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 08 de marzo de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

4. **Devolver el expediente** a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para que, previo sorteo, otra conformación de esta sala conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto, con observancia a lo resuelto en esta sentencia.

5. Notifíquese y cúmplase.

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

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1268-21-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.

2. Jonathan David Herrera Acosta ("**accionante**") presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Defensa Nacional, la Comandancia General del Ejército y la Procuraduría General del Estado. En su demanda, el accionante impugnó la resolución que le considera "no idóneo para realizar el curso de perfeccionamiento de soldados segundos". El 6 de enero de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito ("**Unidad Judicial**") rechazó la acción de protección. El accionante apeló. El 8 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala Provincial**") rechazó el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirmó la sentencia de primera instancia. El accionante interpuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de marzo de 2021 ("**sentencia impugnada**").

3. El voto de mayoría concluyó que la sentencia impugnada habría vulnerado el debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes. La Sala Provincial omitió pronunciarse sobre un argumento relevante del accionante relativo a una supuesta falta de notificación con el inicio del procedimiento administrativo y su resolución. Además, el voto afirma que este argumento era relevante ya que podría afectar otros derechos constitucionales, específicamente, para determinar una posible vulneración del derecho a la defensa del accionante.

4. La razón de mi discrepancia radica en que, la decisión de mayoría no justificó por qué la falta de notificación era un argumento relevante para resolver el caso concreto al afectar el derecho a la defensa del accionante. El mismo voto de mayoría, al analizar la argumentación esgrimida por la Sala Provincial, cita frases de la sentencia impugnada y claramente afirma que el accionante "tenía pleno conocimiento del proceso" y que, el accionante "incluso formuló las peticiones pertinentes y recibió las respuestas del caso". En virtud de estas consideraciones, la Sala Provincial concluyó que "de ninguna manera se puede alegar violación del debido proceso administrativo, menos el derecho a la defensa", porque el accionante pudo esgrimir los argumentos que él consideró a su favor.

5. En consecuencia, a pesar de que la Sala Provincial no se pronunció explícitamente sobre la falta de notificación, este argumento fue analizado de forma implícita al estudiar la supuesta vulneración del derecho a la defensa. De hecho, según el texto de la sentencia impugnada, el accionante pudo defenderse en el proceso de origen, formuló las peticiones correspondientes y recibió respuesta de las mismas. Por otro lado, seguir en el futuro el criterio del voto de mayoría generaría que el análisis respecto de la garantía de la motivación sea esencialmente formal, ya que en todos los casos en los que la sentencia impugnada no se pronuncie explícitamente sobre un cargo, este generaría una vulneración de derechos constitucionales. Lo que mal interpretaría los argumentos entimemáticos –basados en premisas tácitamente presupuestas–, conforme los criterios establecidos en la sentencia 1158-17-EP/21.[1]

6. Por las razones expuestas, considero que el voto de mayoría no fundamentó debidamente la decisión de declarar la vulneración de la garantía de la motivación.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

[1] CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), párr. 62: "A la hora de evaluar si las fundamentaciones normativa o fáctica de una argumentación jurídica son suficientes, se debe tener en cuenta, no solamente el contenido explícito del texto de la resolución, sino también su contenido implícito, pues no cabe esperar que dicho texto exprese todos los componentes del razonamiento […]. Esto exige que los razonamientos que componen esos elementos mínimos deben estar suficientemente explícitos en el texto de la motivación; lo que no implica, sin embargo, que todas y cada una de las premisas y conclusiones de esos razonamientos deban estar explícitas en dicho texto, algunas de ellas bien pueden estar implícitas o sobreentendidas. Para identificarlas, es preciso atender al contexto de la motivación, lo que, por lo demás, es indispensable para una lectura cabal de cualquier texto".

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1268-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 03 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 17:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 1268-21-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

NGA/FMA

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.