

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2546-18-EP/26 En el Caso No. 2546-18-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección en la causa No. 2546-18-EP	2
3154-23-EP/26 En el Caso No. 3154-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 3154-23-EP	29



Sentencia 2546-18-EP/26
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 04 de mayo de 2026

CASO 2546-18-EP

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

SENTENCIA 2546-18-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, así como un auto de aclaración, dictados en una acción de protección relacionada con el proyecto minero Río Blanco, en la parroquia Molleturo. Tras examinar los cargos formulados en la demanda, se declara que no se vulneró la garantía de la motivación, y se recuerda que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia judicial adicional a las dos que componen la acción de protección, es decir, en aquella no se juzga, por regla general, sobre la controversia propia del proceso de origen (la materia de mérito; en este caso, las vulneraciones a derechos relacionadas con el proyecto minero Río Blanco alegadas por los accionantes en la acción de protección), sino las acusaciones de vulneración de derechos fundamentales en el trámite del mencionado proceso judicial.

1. Antecedentes procesales

1. Mediante una demanda presentada el 17 de mayo de 2018, varias personas de la parroquia Molleturo,¹ la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, la Confederación de los pueblos kichwas del Ecuador, ECUARUNARI, y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, solicitaron **medidas cautelares autónomas** contra el Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente² para suspender la ejecución del proyecto minero Río Blanco, pues consideraban que se omitió realizar a las colectividades indígenas de la parroquia Molleturo la consulta previa, libre e informada a la que tenían derecho. Este proceso judicial fue identificado con el número 01333-2018-03145.³

¹ Félix María Gutama Gutama, Hermelinda Elizabet Durazno Ochoa, Carlos Patricio Morales Pomavilla, Darío Vicente León Gutama, Onías Lautaro Muevecela Muevecela, Luis Raúl Galarza Gutama y Arariwa Sigcha Vele.

² Mediante decreto ejecutivo 94, de 14 de agosto de 2025, el Presidente de la República dispuso la fusión por absorción del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica al Ministerio de Energía y Minas. Y, la modificación de la denominación a Ministerio de Ambiente y Energía.

³ En la solicitud de medidas cautelares, los accionantes señalaron que el 27 de abril de 2018, a través de Diario el Mercurio, se publicó que la compañía Junefield Ecuagoldmining South America S.A. inició la explotación del proyecto minero Río Blanco, en un territorio de 6000 hectáreas aproximadamente. En la solicitud indican que “el proyecto minero se encuentra dentro del bosque protector Molleturo – Mollepongo, intersecta en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional El Cajas”. Además, afirmaron que “[a]lrededor del proyecto extractivo minero están ubicadas decenas de comunidades indígenas y campesinas”, sin embargo, sostienen que no se realizó la consulta previa, libre e informada.

2. La Unidad Judicial Civil y Mercantil de Cuenca (“**Unidad Judicial**”), el 28 de mayo de 2018, aceptó a trámite la demanda, pero, en virtud de lo dispuesto por este organismo en la sentencia 364-16-SEP-CC,⁴ **transformó** el proceso de **medidas cautelares autónomas** en una **acción de protección con medida cautelar**. Ya en el contexto de este segundo tipo de proceso judicial, el 01 de junio de 2018, se celebró la audiencia de primera instancia, en la que los accionantes fundamentaron su demanda.⁵
3. En la sentencia de la Unidad Judicial, el 05 de junio de 2018, se plantearon dos problemas jurídicos, el primero, relacionado con la procedencia de la acción de protección y el segundo, sobre la vulneración al derecho a la consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas. Sobre el primer problema, la Unidad Judicial consideró que la acción de protección era la vía idónea para examinar actos administrativos que pudieran haber vulnerado derechos constitucionales, en particular cuando se alegan afectaciones graves al derecho al agua, el derecho a un ambiente sano, y al mencionado derecho a la consulta. Respecto del segundo problema jurídico, la conclusión a la que arribó la Unidad Judicial fue la siguiente:

Como consecuencia jurídica de la omisión frente al deber y al derecho de consulta, este órgano Jurisdiccional (sic) precisa que es susceptible de la acción constitucional, por medio del cual las comunidades nativas de Molleturo pueden obtener que no se hagan efectivas medidas que no hayan sido previa y debidamente consultadas con un debido proceso, y que se disponga la adecuada realización de las deliberaciones.⁶

4. En virtud de este razonamiento, la Unidad Judicial declaró la vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada de las colectividades indígenas, ordenó a las autoridades accionadas que en el ámbito de sus competencias “hagan suspender las actividades de explotación que se estén desarrollando del contrato de concesión denominado Río Blanco”, la realización de la consulta previa y la desmilitarización gradual del lugar.
5. En contra de esta sentencia, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Minas interpusieron recurso de apelación. El 03 de agosto de 2018, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”) desestimó la apelación; confirmó la sentencia de primer nivel; y revocó la medida de reparación

⁴ CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, caso 1470-14-EP, 15 de noviembre de 2016: “Decisorio: “[...] 5.1 Cuando la jueza o juez, al conocer la petición de una medida cautelar solicitada de manera autónoma advierta, de la lectura integral de la demanda y hechos relatados en ella, que los mismos no se encasillan dentro de la amenaza de un derecho, sino que guardan relación con un hecho en el que se alegue una presunta vulneración de un derecho, deberá enmendar el error de derecho en que incurrió el solicitante y tramitar la medida cautelar solicitada en conjunto con la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda”.

⁵ En esta audiencia, se alegaron como vulnerados los derechos al agua, a la alimentación, a vivir en un ambiente sano y equilibrado, a la consulta previa, libre e informada y los derechos de la naturaleza.

⁶ Sentencia de 05 de junio de 2018, punto 8.8.

relativa a la realización de la consulta previa, por considerar que “el pueblo ya fue consultado con la pregunta 5 del referéndum del 04 de febrero de 2018”.⁷

6. Mediante auto del 17 de agosto de 2018, notificado en la misma fecha, la Sala Provincial negó las solicitudes de aclaración de la sentencia de apelación formuladas tanto por los accionantes como por el Ministerio de Minas.
7. El 14 de septiembre de 2018, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables⁸ y la Procuraduría General del Estado (“**entidades accionantes**” o “**accionantes**”), conjuntamente, presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia y del auto de 17 de agosto de 2018 dictados en la acción de protección (en conjunto, “**decisiones impugnadas**”).
8. Comparecieron como *amici curiae*, Benjamín Mace, en calidad de presidente de la Cámara de Minería del Ecuador,⁹ y Pablo Piedra Vivar.¹⁰ También de forma conjunta presentaron *amicus curiae* Vicente Manuel Solano Paucay, Paulina Yamile Sarmiento Torres y Marco David Marín Neira.¹¹

⁷ La pregunta planteada fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el anexo 5? El resultado nacional de esta consulta fue el siguiente: Sí 68,77% No 31,23%. Fuente: CNE, Referéndum y Consulta Popular 2018.

⁸ Mediante decreto ejecutivo 399, de 15 de mayo de 2018, la Presidencia de la República dispuso la fusión por absorción al Ministerio de Hidrocarburos de las siguientes instituciones: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minería y Secretaría de Hidrocarburos. Y, cambió la denominación a Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables.

⁹ Escrito presentado el 10 de junio de 2020. El *amicus curiae* presentado por la Cámara de Minería del Ecuador, sostiene que las decisiones judiciales impugnadas afectan la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y la debida motivación. En particular, cuestiona que la acción de protección haya sido resuelta sin la comparecencia de la compañía titular de la concesión minera, pese a que las decisiones adoptadas inciden directamente en sus derechos. Asimismo, el *amicus* advierte que la sentencia de segunda instancia presenta deficiencias de motivación, al confundir la consulta previa, libre e informada con la consulta ambiental y con la consulta popular derivada del referéndum de 2018, sin analizar los presupuestos constitucionales específicos de cada mecanismo ni su carácter no intercambiable. Finalmente, señala que la aplicación del referéndum de 2018 a situaciones jurídicas consolidadas habría generado inseguridad jurídica.

¹⁰ Escrito presentado el 23 de marzo de 2023. El *amicus curiae* expone que el proyecto minero Río Blanco se emplaza en una zona de alta sensibilidad ecológica del Macizo del Cajas, declarada Reserva de Biósfera, con relevancia estratégica para la protección del agua y de los derechos de la naturaleza. Señala que la actividad minera genera riesgos ambientales significativos y que, en el caso concreto, no se habrían garantizado de forma adecuada los mecanismos de participación exigidos por la Constitución en materia ambiental. Asimismo, el *amicus* sostiene que existían elementos que permitían considerar la posible afectación a comunidades asentadas en el territorio, por lo que cuestiona la suficiencia de los procesos de participación realizados.

¹¹ Escrito presentado el 25 de abril de 2023. El *amicus curiae* sostiene que las decisiones de instancia protegieron adecuadamente el derecho a la consulta previa, libre e informada y los derechos de la naturaleza frente al proyecto minero Río Blanco, al evidenciar que el Estado no realizó procesos de consulta efectivos y se limitó a mecanismos de socialización. Asimismo, destaca la alta sensibilidad ecológica del área

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución; en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de las entidades accionantes

10. Las entidades que presentan esta acción extraordinaria de protección solicitan dejar sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y declarar la vulneración de los siguientes derechos: tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica.
11. En relación con la sentencia de primera instancia, las entidades accionantes sostienen que es inejecutable y que por ello vulnera la tutela judicial efectiva, pues dispone que “todas las autoridades accionadas, que en el ámbito de sus respectivas funciones y de inmediato, hagan suspender las actividades de explotación que se estén desarrollando del contrato de concesión denominado Río Blanco” (página 14 de la demanda). Al respecto, las entidades accionantes exponen las siguientes razones que, en su opinión, evidencian la imposibilidad de ejecución de dicha orden:
1. No existe un contrato de concesión denominado ‘Río Blanco’;
 2. Tampoco existe un título de concesión minera denominado ‘Río Blanco’;
 3. La referida suspensión, afectaría directamente a un tercero —el titular de la concesión minera— que no ha sido parte procesal (página 16 de la demanda).
12. En relación con la misma sentencia de primera instancia, alegan que el argumento central de la decisión fue que “dentro de la parroquia de Molleturo existen comunidades indígenas” a quienes no se les realizó la consulta previa, libre e informada¹² (prevista en el artículo 57.7 de la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT), pese a que constaba en el proceso un certificado del INEC según el cual la población mayoritariamente se auto identificaba como mestiza. En consecuencia,

intervenida y solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección y se mantengan las sentencias impugnadas.

¹² Las entidades accionantes refieren que la consulta previa libre e informada es aplicable siempre que concurran los siguientes requisitos: (i) Que quien solicita la reivindicación de este derecho pertenezca a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. (ii) Que el proyecto de extracción de recursos no renovables se desarrolle en las tierras ancestrales pertenecientes a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena; y, (iii) Que exista una potencial afectación ambiental o cultural a las comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas.

alegan la vulneración de la garantía de motivación, pues en su opinión, el fallo carece de razonabilidad (páginas 19 y 20 de la demanda) por no haber explicado la pertinencia de la aplicación de las normas al caso concreto. Y también carecería de correspondencia lógica entre los hechos y las normas aplicadas (página 23 de la demanda). Adicionalmente, alegan la vulneración de la seguridad jurídica (página 27 de la demanda), porque el Ministerio del Ambiente habría demostrado que “previo a conceder la licencia ambiental, realizó el proceso de socialización y consulta ambiental” e identifican como vulnerado el artículo 398 de la Constitución sobre consulta ambiental.

13. Por otra parte, las entidades accionantes sostienen que las sentencias impugnadas habrían dispuesto la suspensión de actividades mineras en el Río Blanco, lo que incidiría directamente en derechos de terceros, en particular, la Compañía Minera Ecuagoldmining South América S.A., que no fue parte del proceso constitucional. En virtud de ello, alegan la vulneración de la tutela judicial efectiva (página 14 de la demanda) y la seguridad jurídica (página 29 de la demanda). El primer derecho lo consideran vulnerado porque no se “contó” con la empresa en el proceso y, respecto del segundo derecho, afirman que la reparación integral ordenada debía circunscribirse a las partes procesales y, a pesar de ello, se dispuso la suspensión de la actividad minera del denominado “Proyecto Río Blanco” sin la participación procesal de la empresa titular de la concesión.

14. En relación con la sentencia de segunda instancia, las entidades accionantes sostienen:

14.1. La Sala Provincial ratificó la vulneración del derecho a la consulta previa libre e informada (artículo 57.7 de la Constitución), pero modificó “por completo” el argumento para reconocer la vulneración de derechos, pues basó su decisión en la consulta popular (artículo 104 de la Constitución) de febrero de 2018 que rechazó la práctica de minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos. Según los accionantes, esto vulnera la tutela judicial efectiva (página 15 de la demanda), porque se declara la vulneración del derecho a la consulta previa, pero al mismo tiempo se sostiene que “ya no debe ser reparado”, pues “el pueblo ya fue consultado el 04 de febrero de 2018, con la pregunta 5 del referéndum”.¹³ Con la misma base fáctica, alegan la vulneración de la seguridad jurídica (página 28 de la demanda) porque se habría aplicado retroactivamente dicho referéndum, a pesar de que este “únicamente extendió la prohibición de extracción metálica en los centros urbanos”. Por tanto, “el alcance del referéndum de febrero de 2018 no afectaba al denominado ‘Proyecto Río Blanco’ pues el mismo no se desarrolla en un centro urbano.” Adicionalmente,

¹³ En ese sentido, consideran que las decisiones impugnadas confunden la consulta previa, la consulta en materia ambiental y la consulta popular.

sostienen que la Sala Provincial habría dado un alcance parroquial a un mecanismo de participación de alcance nacional.

- 14.2.** La Sala Provincial modificó el objeto de la litis, pues “lo que siempre estuvo en discusión en la acción de protección [...] era si en el caso específico del denominado Proyecto Río Blanco”, debía realizarse la consulta previa a comunidades indígenas. En primera instancia, la acción habría sido aceptada con base en la supuesta vulneración de ese derecho. Sin embargo, la Sala Provincial se habría apartado del objeto delimitado por las partes procesales para declarar la vulneración del derecho a la consulta previa, porque “el proyecto se encontraba supuestamente en un área protegida”, “sin que en el proceso exista documento alguno que acredite aquello”. Por tanto, consideran que la Sala Provincial “adoptó una decisión en base a argumentos que jamás fueron expuestos ni contradichos”. Con esta base fáctica, alegan la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (páginas 13 y 14 de la demanda) en su componente de “obtener decisiones fundadas y debidamente motivadas”. Además, alegan la vulneración de la garantía de motivación por considerar que la motivación de la Sala Provincial es “irrazonable” (página 21 de la demanda) porque no era objeto de la controversia si la zona donde se desarrollaba el proyecto minero era una zona protegida o no. Y que también carece de lógica (páginas 24 y 25 de la demanda) porque no hay coherencia entre la premisa fáctica del recurso de apelación (falta de “legitimación activa”) y la motivación de la sentencia porque “se utilizó argumentos no invocados por las partes”,¹⁴ por haberse cambiado el objeto de la litis. Y que, al carecer de razonabilidad y lógica, la sentencia tampoco es comprensible. Finalmente, consideran vulnerado el derecho a la seguridad jurídica (páginas 28 y 29 de la demanda) “en la medida en que se ejerció el derecho a la defensa sobre un determinado punto y alegación; y, de forma discrecional, la Sala Provincial decidió cambiar el objeto de la litis”.
- 15.** Por otra parte, las entidades accionantes consideran que la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que la Sala Provincial habría resuelto que no podía emitir pronunciamiento alguno sobre la suspensión de las actividades de explotación en el Río Blanco (páginas 16 y 17 de la demanda).¹⁵ A partir de esto, esgrimen dos argumentos:

¹⁴ Las entidades accionantes citan estos tres argumentos: “Una supuesta contaminación de la Laguna Cruz Loma. Que el proyecto minero se encuentra en un área considerada protegida. Que el referéndum llevado a cabo en febrero de 2018 se aprobó una limitación para la minería metálica”.

¹⁵ En la sentencia de segunda instancia se establece lo siguiente: “3.12.- En cuanto a las medidas cautelares dictadas de suspensión de la actividad minera en el área concesionada del proyecto Río Blanco de la parroquia Molleturo del cantón Cuenca, provincia del Azuay; que fueron dictadas en la audiencia oral de primera instancia y que constan en la sentencia escrita, por disposición del Art. 33 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y de Control Constitucional: ‘La jueza o juez admitirá o denegará la petición de

- 15.1.** Explican que en la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se ordenó “SUSPENDER las actividades de explotación que se están desarrollando del contrato de concesión denominado Río Blanco”. Es decir, la medida de suspensión no habría sido adoptada como medida cautelar, sino como una medida de reparación, por lo que, en su opinión, la Sala Provincial omitió pronunciarse también sobre dicha medida cautelar.
- 15.2.** Y que “en el supuesto no consentido” de que la medida de suspensión hubiera sido una medida cautelar, la Sala Provincial habría inobservado el precedente vinculante de la sentencia 034-13-SCN-CC, en el que establecería que las medidas cautelares conjuntas subsisten hasta que concluya la acción constitucional principal. Por tanto, concluyen, la Sala Provincial no podía dejar vigente la supuesta medida cautelar.
- 16.** Finalmente, cabe precisar que las entidades accionantes no formularon cargo alguno respecto del auto dictado el 17 de agosto de 2018, a pesar de que explícitamente lo identificaron como una de las decisiones impugnadas.

3.2. Argumentos de las autoridades judiciales

- 17.** El 04 de abril de 2023, Edgar Nestorio Morocho Illescas, juez de la Sala Provincial, presentó su informe de descargo en el que resumió los que considera son los principales cargos de la demanda. Luego, afirmó que no hubo vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva,¹⁶ del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y del derecho a la seguridad jurídica, porque “la sentencia y el auto impugnado [...] demuestran por sí solo (sic) los antecedentes fácticos, la argumentación jurídica y la motivación de la decisión”. De acuerdo con el juez, el punto controvertido del proceso fue “si se cumplió o no con la garantía constitucional de la consulta previa”, frente a ello, la Sala Provincial consideró “que la concesión minera de río blanco (sic) había omitido cumplir con esta exigencia de la consulta previa” y que el tribunal “hizo un análisis de la norma constitucional y las internacionales que deben ser aplicadas en el Ecuador”.
- 18.** Sobre la garantía de motivación, el juez afirma que “la decisión judicial no puede ser descontextualizada o analizada aisladamente” y que las decisiones cumplen con los estándares de motivación fijados por la Corte Constitucional. Expresa que el

medidas cautelares mediante resolución sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación; este Tribunal no puede hacer pronunciamiento alguno sobre la medida cautelar dictada”.

¹⁶ El juez Edgar Nestorio Morocho Illescas refirió las siguientes sentencias de la Corte Constitucional que en su opinión se refieren a la tutela judicial efectiva, a saber: 191-17-SEP-CC, 031-14-SEP-CC y 034-16-SEP-CC.

referéndum de 2018 no tiene que ver con la minería metálica en centros urbanos, lo que se puede verificar en la sentencia impugnada en los numerales 3.8, 3.9, y 3.10. Concluye que la sentencia de la Sala Provincial “resolvió lo que fue materia de la controversia sin ir más allá de la pretensión y oposición”.

19. Sobre la seguridad jurídica, sostiene que no se dio un alcance parroquial al referéndum nacional y que los accionantes no explican cómo se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica. Además, que la sentencia no es inejecutable porque determina los derechos vulnerados y la suspensión de la explotación es considerada una medida cautelar, lo cual habría sido analizado en el punto 3.12 de la sentencia.
20. Finalmente, indica que el auto de 17 de agosto de 2018 no vulnera ningún derecho de los accionantes, por lo cual debe negarse la pretensión.

3.3. Terceros con interés

21. El 11 de abril de 2024, Hermelinda Elizabeth Durazno Ochoa (accionante en el proceso de origen) y Mónica Beatriz Guarango Pacheco presentaron los siguientes argumentos: primero, consideran que en la demanda impugnada no se identifica de manera precisa qué derecho fue vulnerado ni la relación directa e inmediata entre la actuación judicial y la supuesta violación. Como segundo punto, afirman que no hubo vulneración de la tutela judicial efectiva porque las partes participaron plenamente en el proceso. Por otra parte, sostienen que las comunidades afectadas mantienen prácticas, identidad y estructuras que justifican su reconocimiento como comunidades indígenas (descendencia de Incas y Cañaris), para lo que se apoyan en normativa internacional, en doctrina histórica y sociocultural.
22. En relación con el cargo de la demanda que establece que las decisiones judiciales afectaron a terceros que no fueron parte del proceso, establecen que la afectación recayó en la comunidad indígena de Molleturo porque no se realizó un proceso de consulta previa, libre e informada conforme a estándares constitucionales e internacionales. Desde su perspectiva, las actuaciones estatales y empresariales se limitaron a socializaciones informativas, sin participación real ni metodologías adecuadas, con tiempos insuficientes y sin considerar las dinámicas comunitarias.
23. Por otra parte, el 17 de abril de 2023, Yaku Pérez, en calidad de procurador común de los comuneros de la parroquia Molleturo y Presidente de la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay señaló que “sorprende” que la acción extraordinaria de protección haya sido presentada contra la sentencia de primera instancia porque esta “ya fue revisada” en la apelación. Por lo cual, “es inadmisibles [...] volver a revisar un fallo que fue revisado por un tribunal superior”.

24. Respecto de la sentencia de segunda instancia, consideran que “no adolece de confusión ni contradicción”. En su opinión, la sentencia enuncia normas y principios reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales y legislación secundaria, por lo cual “se encuentra absolutamente claro el contenido de la misma”.
25. Agrega que durante la sustanciación del proceso se “probó hasta la saciedad la presencia de comunidades y comunas ancestrales” y la vulneración del derecho a la consulta previa de estas comunidades indígenas.
26. Sobre la seguridad jurídica afirma que la sentencia de segunda instancia “toma como fundamento jurídico la Constitución de la República como aquellas normas jurídicas establecidas para emitir un fallo que guarda absoluta coherencia y síntesis (sic) entre la realidad fáctica y jurídica”, por lo que no se ha violado la seguridad jurídica.
27. En relación con el auto de aclaración expedido por la Sala Provincial, señala que los puntos de aclaración solicitados por las entidades estatales buscaban alterar el contenido de la sentencia, lo que está expresamente prohibido por el artículo 100 del COGEP.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. Los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC circunscriben la procedencia de la acción extraordinaria de protección a sentencias o autos definitivos en los que se haya vulnerado un derecho constitucional, por acción u omisión de una autoridad judicial. Es decir, dentro de esta garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional conoce de hipotéticas vulneraciones de derechos de las partes producidas en el curso de un determinado proceso judicial.
29. Sobre el objeto y alcance de la acción extraordinaria de protección, esta Magistratura ha sostenido de manera reiterada que dicha garantía no constituye una nueva instancia de revisión de las decisiones adoptadas por los jueces de instancias inferiores,¹⁷ sino que constituye una acción judicial autónoma, que da lugar a un nuevo proceso, orientado a la tutela de una pretensión jurídica independiente y distinta de aquella debatida en el proceso de origen.¹⁸
30. En el presente caso, en la **acción de protección**, es decir, **en el proceso de origen**, se debatió sobre presuntas vulneraciones a los derechos al agua, a un ambiente sano, a la consulta previa, libre e informada de colectividades indígenas, entre otros derechos fundamentales. En otras palabras, esta fue la **materia de mérito** del proceso de origen.

¹⁷ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 47.

¹⁸ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 48.

En cambio, la presente **acción extraordinaria de protección** versa sobre supuestas vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, como se anotó arriba. Es decir, esta es la materia propia de la acción extraordinaria de protección que le corresponde examinar a esta Corte, distinta de la materia de mérito de la causa judicial de origen.

31. A partir de esta distinción, esta Magistratura ha sostenido que la Corte no puede revisar en una acción extraordinaria de protección el mérito del proceso de origen, porque aquella no constituye una nueva instancia y tiene un objeto distinto. La Corte puede entrar en tal examen de mérito, incluso de oficio, solo cuando se trata de garantías jurisdiccionales y concurran ciertos presupuestos, como (i) la existencia de vulneraciones al debido proceso u otros derechos en la decisión o en su tramitación; (ii) la posibilidad *prima facie* de violaciones no tuteladas; (iii) la falta de selección del caso para revisión; y, (iv) se verifiquen criterios como gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes, que justifiquen una intervención urgente para evitar daños irreparables, desarrollar jurisprudencia vinculante o enfrentar problemáticas de impacto general o reiteración de prácticas contrarias a la Constitución.¹⁹
32. Adicionalmente, es necesario recordar que la acción extraordinaria de protección se constituye como una garantía de carácter excepcional. Es decir, no toda demanda de ese tipo es admisible, sino únicamente aquellas que, entre otras características, se dirijan contra decisiones judiciales definitivas,²⁰ argumenten de forma clara una vulneración de derechos fundamentales referida al proceso de origen (y no al mérito del proceso de origen) y planteen cuestiones que, de acuerdo con la ley, tengan trascendencia constitucional (art. 62 de la LOGJCC). Esta excepcionalidad responde a la necesidad de preservar la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la estabilidad de las decisiones judiciales, evitando que la acción extraordinaria de protección se convierta en un mecanismo usual de revisión de fallos judiciales: dicho tipo de acción no constituye una nueva instancia judicial.
33. Ahora bien, como recuerda siempre la Corte, los problemas jurídicos en una sentencia de acción extraordinaria de protección (como es esta) surgen de los cargos formulados por la parte accionante en su demanda.²¹ En otras palabras, en una acción extraordinaria de protección, el examen de la Corte debe limitarse a las acusaciones

¹⁹ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 53 al 60.

²⁰ Constitución, artículo 94: “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.

²¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

(cargos) de vulneración a derechos fundamentales planteadas en la correspondiente demanda.

34. En este contexto, interpretando el artículo 62.1 de la LOGJCC, la sentencia 1967-14-EP/20 estableció que una forma de analizar si un cargo configura una argumentación completa es constatar si este reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGJCC).

Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGJCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGJCC).²²

35. Si esto se aplica al cargo presentado en el párrafo 11 *supra*,²³ se constata que contiene una tesis (vulneración de la tutela judicial efectiva), sin embargo, la base fáctica no se refiere a una acción u omisión de una autoridad judicial. De hecho, las razones expuestas por la entidad accionante se remiten al análisis de hechos del proceso de origen y, además, son contradictorias: las razones 1 y 2 sostienen que el derecho se vulnera porque la decisión sería imposible de ejecutar por no existir en la realidad contrato ni título de concesión minera denominado “Río Blanco”. En cambio, la razón 3 introduce un razonamiento distinto, pues afirma que la suspensión afectaría al “titular de la concesión minera”; es decir, deja de cuestionar la “inexistencia” del proyecto y reconoce la existencia de un titular cuya afectación alega.
36. Adicionalmente, respecto de las razones 1 y 2 del párrafo 11 *supra*, esta Corte determina que dichos argumentos debieron haber sido presentados por las entidades accionantes ante la autoridad judicial de instancia, pues según el artículo 21 de la LOGJCC corresponde a la jueza o juez de la causa a cargo de la **ejecución integral de la sentencia** el empleo de todos los medios adecuados y pertinentes para asegurar dicha ejecución, para lo cual ese juez o jueza puede dictar autos de ejecución, evaluar el impacto de las medidas dispuestas y, de ser necesario, modificar las medidas de reparación para garantizar su eficacia.²⁴ Si la Corte se pronunciara al respecto

²² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

²³ A pesar de que la demanda ya superó la fase de admisión, corresponde a la Corte identificar los cargos que cuentan con una estructura mínima (tesis, base fáctica y justificación jurídica) para ser analizados en el fondo. Por tanto, no se formulan problemas jurídicos de aquellos cargos incompletos, inclusive tras la realización de un esfuerzo razonable de interpretación. Ver, por ejemplo, sentencia 478-20-EP/24, 27 de junio de 2024, párr. 8.

²⁴ LOGJCC, artículo 21: “Cumplimiento. - La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la

desnaturalizaría el objeto de la acción extraordinaria de protección. En virtud de lo expuesto en este y el anterior párrafo, no se formulará un problema jurídico en torno a las razones 1 y 2 expuestas en el párrafo 11 *supra* (la razón 3 del párrafo 11 *supra* se analizará en el párrafo 40 *infra*).

37. En similar sentido, el cargo sintetizado en el párrafo 15.1 *supra* resulta incompleto, pues contiene una tesis (vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva), una base fáctica (la Sala Provincial no se habría pronunciado sobre la medida de reparación dictada en primera instancia), pero no existe una justificación jurídica, pues las partes accionantes no explican por qué dicha omisión habría producido la vulneración – directa e inmediata– a *su* derecho a ser tutelado efectivamente por el órgano judicial. Por lo que el cargo es insuficiente para plantear un problema jurídico aun haciendo un esfuerzo razonable.
38. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 15.2 *supra*, la Corte encuentra que este tampoco es completo. Las entidades accionantes se limitan a afirmar la vulneración de la tutela judicial (tesis) porque la Sala Provincial habría inobservado un precedente vinculante sobre la subsistencia de las medidas cautelares (base fáctica); sin embargo, no explican por qué la supuesta inobservancia se traduce en una afectación concreta a alguno de los componentes de *su* derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, no se formulará un problema jurídico al respecto.
39. Como se explicó previamente (párrafos 30 y 31 *supra*), a la Corte Constitucional no le corresponde resolver el conflicto litigioso subyacente al proceso de acción extraordinaria de protección, es decir, no puede revisar el mérito de lo decidido por los jueces de instancia porque la acción está diseñada para atender una pretensión distinta a la del proceso originario. En consecuencia:
 - 39.1. En lo que tiene que ver con el cargo sintetizado en el párrafo 12 *supra*, se aprecia que la demanda cuestiona en esencia la valoración de la prueba de los hechos efectuada por la autoridad judicial de primera instancia: que se haya determinado la existencia de las comunidades indígenas en la parroquia de Molleturo, a pesar –en su opinión– de la certificación del INEC sobre la autoidentificación mayoritaria como mestiza. De igual forma, agregan que el Ministerio del Ambiente sí habría demostrado que “previo a conceder la licencia ambiental, realizó el proceso de socialización y consulta ambiental”. Claramente, estos argumentos buscan que esta Corte reexamine la forma en que el juez valoró los medios probatorios y determinó los hechos probados en el caso, lo que pertenece

intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas [...]”.

al mérito del proceso de origen y es, por tanto, ajeno al ámbito de la acción extraordinaria de protección. Por lo que no es posible formular un problema jurídico a este respecto.

- 39.2.** El cargo sintetizado en el párrafo 14.1 *supra* tampoco puede ser analizado en el marco de una acción extraordinaria de protección, en la medida en que su resolución exigiría a la Corte Constitucional ingresar en el examen de cuestiones fácticas, concretamente, en la determinación de si el denominado Proyecto Río Blanco se encuentra o no ubicado en áreas protegidas, zonas intangibles o centros urbanos. Dicho análisis supondría valorar elementos probatorios, interpretar información técnica y establecer hechos controvertidos que fueron, o debieron ser, discutidos ante los jueces de instancia, lo que excede el objeto y los límites de esta garantía jurisdiccional.
- 40.** Por otra parte, esta Corte advierte que, en el cargo formulado en el párrafo 13 *supra* y en la razón 3 expuesta en el párrafo 11 *supra*, las entidades accionantes no alegan la vulneración de sus propios derechos constitucionales, sino una supuesta afectación a los derechos de una empresa minera que habría sido titular de la concesión. En otras palabras, quienes presentan la acción afirman que los derechos perjudicados serían los de un tercero y no los suyos propios. En supuestos similares,²⁵ esta Magistratura ha aclarado que, en el sistema constitucional ecuatoriano, algunas garantías jurisdiccionales como la acción de protección o el hábeas corpus pueden ser presentadas por cualquier persona (acción pública). Sin embargo, la acción extraordinaria de protección tiene una regla distinta y más estricta: solo puede ser presentada por sujetos claramente determinados, es decir, por quienes fueron parte del juicio original o debieron serlo.²⁶ Si se admitiera que una persona invoque la vulneración de derechos de terceros en una acción extraordinaria de protección, se podrían examinar vulneraciones de personas que no estaban legitimadas para plantear la acción o que no ejercieron su derecho de acción, lo que evidentemente resultaría contrario al régimen previsto para la mencionada garantía jurisdiccional.²⁷ Por esta razón, esta Corte recuerda que la posibilidad de presentar esta acción está condicionada a que quien la interpone alegue una afectación directa a sus propios derechos constitucionales, o, de manera excepcional, que exista una habilitación jurídica clara para actuar en representación de otra persona. Ninguna de estas circunstancias se verifica en el presente caso, en consecuencia, no corresponde formular un problema jurídico respecto del cargo indicado.

- 41.** Finalmente, esta Corte observa que en el cargo sintetizado en el párrafo 14.2 *supra*,

²⁵ CCE, sentencia 1439-16-EP/21, 07 de abril de 2021, párr. 27. Y, artículo 59 de la LOGJCC.

²⁶ LOGJCC, artículo 59.

²⁷ CCE, sentencia 1439-16-EP/21, 07 de abril de 2021, párr. 27.

aunque las entidades accionantes invocan la vulneración de varios derechos constitucionales (tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso), todos los reproches acusan la vulneración de la garantía de la motivación por la sentencia de la Sala Provincial; sobre todo, porque habría “modificado el objeto de la *litis*”, en el sentido de que habría resuelto y, por ende, motivado sobre cuestiones distintas a las planteadas en la causa.

42. La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera consistente que “la tutela judicial efectiva comprende tres componentes que podrían concretarse en tres derechos: (i) el derecho al acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, (iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.²⁸ Asimismo, ha precisado que, cuando un mismo argumento es utilizado para alegar la vulneración de la tutela judicial efectiva y de una garantía específica del debido proceso (como la de la motivación), el análisis puede reconducirse a esta última, en la medida en que cuenta con un desarrollo constitucional autónomo.²⁹ En el presente caso, el cuestionamiento planteado se vincula directamente con la garantía de motivación, razón por la cual esta Corte considera pertinente formular este problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de la Sala Provincial, el derecho a la defensa en la garantía de la motivación por la insuficiencia de sus fundamentos normativos y fácticos, sobre todo porque contendría razones inatinentes a las cuestiones planteadas en la causa?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneró, la sentencia de la Sala Provincial, el derecho a la defensa en la garantía de la motivación por la insuficiencia de sus fundamentos normativos y fácticos, sobre todo porque contendría razones inatinentes a las cuestiones planteadas en la causa?

43. En su parte pertinente, el artículo 76.7.1 de la Constitución establece como un mecanismo de protección del derecho a la defensa a la garantía de la motivación: “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Ha sido criterio de esta Corte que la referida garantía exige que “la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o de si es incorrecta, es decir, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos”.³⁰ Por lo tanto, si “una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera”. No obstante, como se expuso

²⁸ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

²⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 134.

³⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

anteriormente, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas, pues para corregirlas está disponible todo un sistema de garantías y recursos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico interno.³¹

44. De acuerdo con las sentencias 1158-17-EP/21 y 1852-21-EP/25, que sistematizan la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la garantía de motivación, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa³² como en la fundamentación fáctica,³³ lo que esta Magistratura ha denominado “criterio rector”, so pena de que la decisión que carezca de ello sea nula.³⁴
45. De manera que la Corte ha reiterado que el artículo 76.7.1 contiene la siguiente regla sobre la garantía de la motivación: si la motivación de un acto de autoridad pública contiene una argumentación jurídica carente de fundamentación normativa o de fundamentación fáctica suficientes (supuesto de hecho), entonces, esa decisión es nula (consecuencia jurídica).³⁵
46. A partir de lo anterior, en la ya referida sentencia 1852-21-EP/25, esta Magistratura identificó dos escenarios de vulneración de la garantía de motivación. El primero se configura cuando el incumplimiento es total, es decir, cuando la fundamentación normativa o fáctica no ofrece ninguna razón que sustente el juicio de hecho o de derecho, lo que da lugar a una **inexistencia de motivación**. El segundo escenario ocurre cuando el incumplimiento es parcial, esto es, cuando aunque existen razones fácticas o jurídicas, estas resultan insuficientes en relación con el estándar exigido, configurándose así una **insuficiencia de motivación en sentido estricto**. Y en la misma sentencia, se aclaró que una motivación podría ser insuficiente –ya sea por inexistencia o por insuficiencia propiamente dicha– si incurre en algún **vicio de**

³¹ CCE, Sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 16.

³² [La] fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. [...]. La motivación no puede limitarse a citar normas y menos a la mera enunciación inconexa o dispersa de normas jurídicas, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

³³ [La] fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. [...]. La motivación no se agota con la mera enunciación de los antecedentes de hecho, es decir, de los hechos probados, sino que, por el contrario, los jueces no motivan su sentencia si no se analizan las pruebas. [...]. Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

³⁴ De manera que, la Corte ha reiterado que el artículo 76.7.1 contiene la siguiente regla sobre la garantía de la motivación: Si la motivación de un acto de autoridad pública contiene una argumentación jurídica carente de fundamentación normativa o de fundamentación fáctica suficientes (supuesto de hecho), entonces, esa decisión es nula (consecuencia jurídica). CCE, 14 de febrero de 2025, sentencia 1852-21-EP/25, párr. 18.

³⁵ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 18.

motivación.³⁶

47. En el caso que nos ocupa, es importante anotar que uno de los tipos de vicio motivacional es el de inatinencia. El vicio de inatinencia se presenta “[...] cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no ‘tienen que ver’ con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate [...]”.³⁷
48. En el cargo sintetizado en el párrafo 14.2 *supra*, las entidades accionantes cuestionan la inatinencia de la motivación de la sentencia de la Sala Provincial porque la cuestión controvertida en este caso se habría circunscrito a si correspondía realizar la consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas respecto del Proyecto Río Blanco y, sin embargo, la Sala Provincial habría declarado la vulneración del referido derecho con fundamento en razones ambientales, específicamente, porque el proyecto habría estado dentro de un área protegida.
49. Pues bien, en lo que sigue, esta Corte identificará los derechos cuya vulneración fue alegada por los demandantes del proceso de origen; y, luego, examinará si las razones esgrimidas por la Sala para concluir que existió la vulneración de un derecho constitucional fueron atinentes o no.³⁸
50. En la audiencia celebrada el 01 de junio de 2018, los accionantes fundamentaron su demanda de acción de protección con medidas cautelares conjuntas (ver párrafo 2 *supra*), de la siguiente manera:

[...] el pasado viernes 27 de abril del presente año, aparece en Diario El Mercurio un titular que dice: “Oro y Plata ya extraen de Río Blanco” y un subtítulo en la parte superior “330 toneladas de material han sido exportados hacia la China” y en el contenido se habla de que la compañía Junefield Ecuagoldmining South América S.A inició la explotación del proyecto minero Río Blanco, en un territorio de 6.000 hectáreas aproximadamente que alberga humedales alto-andinos, páramos, lagunas, bosques primarios, una elevada biodiversidad en especies vegetales y animales, y las nacientes de varias micro cuencas hidrográficas, entre las que destacan Patul, Putucay, Migüir, Quitahuaycu, Chorro, Río Blanco, Canoas y Chacayacu. Que, para ser más precisos, el proyecto minero se encuentra dentro del bosque protector Molleturo-Moltepongo (sic), intersecta con la zona de amortiguamiento del Parque Nacional El Cajas, que, está a pocos kilómetros del sitio arqueológico de Paredones o ciudad kañari de Childeleg y es parte de la zona del macizo del Cajas, es decir zona frágil y sensible; que, esta concesión afecta tierras y territorios de la comuna ancestral San Felipe de Molleturo. Que, según datos de la misma compañía va a extraer oro y plata mediante una mina subterránea, para lo cual removerá

³⁶ *Ibid*, párr. 53.

³⁷ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 80.

³⁸ CCE, sentencia 2581-21-EP/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 24.

aproximadamente 800 toneladas de roca por día y operará por alrededor de 7 años, para obtener 605.000 onzas de oro y 4'307.000 onzas plata, para ello remueven 800 toneladas de roca diario; equivalente a casi 3 veces el total de basura de la ciudad de Cuenca, que diariamente se recoge alrededor de 300 toneladas. Que, se requerirá más de mil litros/hora igual al consumo de 50 familias campesinas. Que, se obtendrá alrededor de 90 millones de dólares, es decir alrededor de 10 millones de USD anuales. Que, según el informe del Ingeniero minero Jean Kuipers Asesor de la Agencia de Protección Ambiental para los EEUU, para remediación de pasivos ambientales se requiere 20 millones de USD anuales; en consecuencia, ni siquiera económicamente es rentable tal proyecto minero. Que, alrededor de este proyecto extractivo minero están ubicadas decenas de comunidades indígenas y campesinas, que tienen una propiedad comunal y también propiedades individuales; sin embargo ni los dirigentes y peor los comuneros habitantes de estas comunidades conocen que se haya realizado la consulta previa libre e informada.³⁹

51. Como se desprende de lo anterior, la controversia involucró derechos ambientales, de la naturaleza y derechos colectivos de pueblos y comunidades indígenas. Por un lado, se denunciaron afectaciones ambientales a páramos, humedales altoandinos, lagunas, bosques y nacientes de varias microcuencas hidrográficas, además de su cercanía con el Parque Nacional El Cajas. Por otro lado, los hechos también plantean cuestiones vinculadas a una comunidad ancestral.

52. Para constatar si la motivación de la Sala Provincial fue o no atinente a las cuestiones de vulneración de derechos mencionadas, es relevante considerar el punto intitulado “La fundamentación de derecho: la argumentación jurídica que sustenta la resolución: consideraciones y fundamentos”, donde se aprecia lo siguiente:

52.1. Sección “UNO”: determina su competencia.

52.2. Sección “DOS”: transcribe el artículo 88 de la Constitución sobre el objeto de la acción de protección y señala que procederá a verificar si existe o no la vulneración de derechos.

52.3. Sección “TRES”: enumera los hechos que considera probados:

“3.1” En la comunidad Río Blanco de la parroquia Molleturo se ha realizado la fase de exploración, prospección y explotación de minas metálicas de oro y plata.

“3.2” Que, existen en la zona de influencia hechos relevantes que destaca el Antropólogo Florencio Delgado en el año 2005 en el “Reporte Final —

³⁹ Luego, la Sala Provincial refiere los artículos de la Constitución y de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos usados por los accionantes y su pretensión. Luego describe las actuaciones de la Unidad Judicial, de forma concreta que ordenó completar la demanda de medida cautelar y que luego se admitió a trámite la demanda como una acción de protección con medida cautelar. Inmediatamente, sintetiza los argumentos de los accionantes, en la audiencia oral realizada el 01 de junio de 2018, principalmente, que la explotación minera vulneraría el derecho al agua, a la alimentación, vivir en un ambiente sano y equilibrado, y el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Prospección Arqueológica de la zona de Impacto del Proyecto Minero Río Blanco. Elaborado para IMC”: *“En el área de influencia del proyecto Río Blanco, y sectores aledaños se han realizado tres investigaciones arqueológicas. La primera se la realizó en el año 2003, formó parte del proceso para formar el expediente para postular al Parque Nacional Cajas en la lista de Patrimonios Naturales de la UNESCO, el equipo estuvo dirigido por el arqueólogo Jaime Idrovo, quien realizó un recorrido de campo y determinó la existencia de varios lugares arqueológicos y un camino que supuestamente correspondería a una ruta de segundo orden perteneciente a la red vial Inca”*; pero además en esta parroquia se ubica y está domiciliada la Comuna de San Felipe de Molleturo.

“3.3” El área de concesión minera del proyecto Río Blanco se ubica dentro de la zona de influencia del Parque Nacional Cajas. Asimismo, se señala que el Macizo del Cajas fue declarado por la UNESCO como Reserva de Biósfera y que en este territorio se localizan las fuentes hídricas que dan lugar a los ríos Blanco y Canoas, coincidiendo espacialmente con el emplazamiento del proyecto minero Río Blanco.

“3.4” La exploración, prospección y explotación minera produce impactos ambientales. Y transcribe los siguientes artículos 408, y 395 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución.

“3.5” El proyecto minero Río Blanco tiene una zona de influencia directa en la parroquia Molleturo, y que se han realizado procesos de participación ciudadana. Además, que en el año 2011 existió oposición de las comunidades a las actividades mineras; y que “en ninguno de los documentos adjuntados por los accionados consta que se ha realizado [...] la consulta previa, libre e informada para la explotación minera”. Acto seguido, se transcribe el artículo 57.7 de la Constitución sobre la consulta previa libre e informada.

“3.6” El Ministerio del Ambiente “en su resolución 177, sostiene que el proyecto minero se encuentra dentro del bosque protector MOLLETURO Y MOLLEPONGO”, que forma el Parque Nacional Cajas que es un área protegida. Y cita el artículo 397 numerales 1 y 4 de la Constitución. La Sala Provincial afirma que “toda persona natural o colectiva puede solicitar la tutela efectiva en materia ambiental” y que “la carga de la prueba sobre la inexistencia de daño [ambiental] recae sobre el gestor de la actividad”. Concluye este punto citando el artículo 405 de la Constitución sobre la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas.

“3.7” La Sala Provincial transcribe el artículo 398 de la Constitución y luego afirma que “si la licencia ambiental para la explotación de los minerales metálicos en el proyecto Río Blanco se da el 08 de agosto de 2017 a favor de la compañía Junefield Ecuagoldmining South America S.A, omitiendo la consulta a los ciudadanos de la parroquia de Molleturo, entonces no demuestra que se efectivizó este derecho constitucional”.

“3.8” La Sala Provincial sostiene que a través de la pregunta 5 del referéndum de febrero de 2018, los habitantes de Molleturo se pronunciaron (67.80% por el SI y el 32.20% por el NO) respecto de la prohibición de minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos. Y “como se ve el Parque Nacional

Cajas es área protegida”. Cita el artículo 106 de la Constitución y resalta que “el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento”.

“3.9” La Sala Provincial transcribe los considerandos del decreto ejecutivo 229, de 29 de noviembre de 2017. Y luego expone el criterio de Luz Ángela Patiño Palacios, a quien se refieren como experta en derechos humanos y derecho ambiental, sobre la consulta previa, libre e informada como un derecho humano y fundamental que debe ser respetado y garantizado.

“3.10” Respecto de la legitimación activa dentro de la acción de protección, la Sala Provincial hace referencia a las teorías antropocéntrica y ecocéntrica del derecho ambiental, luego cita el artículo 71 de la Constitución que reconoce la legitimación activa amplia para la defensa de los derechos de la naturaleza.

“3.11” La Sala concluye que no se ha demostrado que la Laguna Cruz Loma y las fuentes de agua que forman el Río Blanco no hayan sido afectadas.

53. Además, son relevantes las siguientes secciones de la sentencia impugnada:

53.1. “CUATRO”: la Sala Provincial establece que la acción de protección se consolida como la garantía para el amparo directo y eficaz de los derechos.

53.2. “CINCO”: la Sala Provincial establece que las normas citadas previamente, “deben ser interpretadas a partir del contexto normativo, del Art. 71 que la naturaleza es sujeto de derechos (sic)”. Y, concluye que se afectó el derecho de la consulta previa, libre e informada por haberse concedido la autorización para la explotación y licencia ambiental a la compañía minera.

53.3. “SEIS”: frente al argumento de las entidades accionantes de que “no se requería recurrir a la vía constitucional”, la Sala Provincial establece que las garantías jurisdiccionales “se convierten en garantías de conocimiento, ampliamente reparadoras, expeditas y no residuales”. Y con ello confirma la procedencia de la acción de protección.

53.4. DECISIÓN: la Sala Provincial “niega la apelación y confirma la sentencia de primer nivel que acepta la acción constitucional por la vulneración [...] a la consulta previa libre e informada en la comunidad de Molleturo en relación al Proyecto Río Blanco”.

54. Con base en lo anterior, para esta Corte es evidente que la motivación de la Sala Provincial relativa a derechos ambientales (puntos 3.3, 3.6 y 3.11 de la sentencia impugnada) o a la protección constitucional de la naturaleza (punto 5 de la sentencia impugnada) es atinente con los cargos de los demandantes del proceso de origen sobre la supuesta vulneración de aquellos derechos. Y, además, de manera conexas, son

atinentes a la cuestión de si se habría vulnerado el derecho a la consulta previa, libre e informada, contrariamente a lo que sostiene la parte actora en esta causa.

55. En efecto, la consulta previa constituye un derecho orientado a proteger la relación especial que los colectivos indígenas mantienen con sus territorios, recursos naturales, fuentes hídricas y espacios de significación cultural.⁴⁰ Desde esta perspectiva, esta Corte ya ha reconocido que la consulta previa, libre e informada conlleva la **protección ambiental** y la **protección cultural**⁴¹ de los colectivos indígenas. Por tanto, la dimensión ambiental y la dimensión cultural de la consulta previa no son ámbitos fragmentados, sino dimensiones interdependientes. Pues para las colectividades indígenas, el territorio no es únicamente un espacio físico o un recurso económico, sino el soporte material y simbólico de su identidad, cosmovisión y continuidad histórica.
56. En consecuencia, las razones orientadas a evidenciar la fragilidad ecosistémica del área (punto 3.3 de la sentencia), su condición de zona protegida (punto 3.6 de la sentencia) o la posible afectación de fuentes de agua (punto 3.11 de la sentencia) constituyen elementos que abonan al derecho a la consulta previa, libre e informada. No sería constitucionalmente adecuado escindir el análisis de los derechos de la naturaleza o las cuestiones ambientales del examen del derecho a la consulta previa, libre e informada, cuando precisamente este derecho opera como mecanismo de salvaguarda frente a intervenciones estatales o extractivas que pueden comprometer, de manera simultánea, la integridad ecológica del territorio y la supervivencia cultural de las comunidades involucradas. Por ello, esta Corte considera que las razones ambientales esgrimidas por la sentencia de la Corte Provincial guardan relación jurídica con la conclusión alcanzada y, por ende, no configuran un supuesto de inatinerencia en los términos definidos por la jurisprudencia de esta Corte.
57. Por lo demás, esta Corte constata que la Sala Provincial también expuso razones atinentes y directas para justificar la vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada. En particular, en el punto 3.2 de la sentencia, la Sala Provincial

⁴⁰ CCE, sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 89: “Del mismo modo, la consulta previa constituye un mecanismo democrático de diálogo intercultural para la adopción de decisiones que afectan a todos los miembros de la comunidad, en el cual se procura que el Estado interactúe con los diversos actores colectivos que podrían resultar afectados, directa o indirectamente, como consecuencia de la implementación de proyectos, obras o actividades. Es por ello que la Corte IDH ha considerado que la consulta previa se inserta como parte integrante de su derecho de participación, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

⁴¹ CCE, dictamen 12-18-TI/19, 09 de abril de 2019, párr. 74: “En relación al derecho a la consulta, el artículo 57 en su numeral 7 de la Constitución garantiza la consulta previa, libre e informada dentro de un plazo razonable sobre planes, programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente [...]” (énfasis añadido).

contextualizó el valor ancestral y arqueológico de la zona de influencia del proyecto minero Río Blanco y que ahí se encuentra asentada la Comuna de San Felipe de Molleturo. En el punto 3.5 de la sentencia, la Sala afirmó expresamente que en los documentos aportados por las entidades accionadas no constaba la realización de la consulta previa, libre e informada para la explotación minera, y fundamentó dicha conclusión en la transcripción y aplicación del artículo 57.7 de la Constitución. También, en el punto 3.9 citó un criterio doctrinario sobre este derecho. Posteriormente, en el quinto punto, reafirmó que la autorización y la licencia ambiental se habrían otorgado sin haber garantizado la consulta previa, libre e informada.

58. Por la argumentación precedente, esta Corte concluye que la sentencia de la Sala Provincial no vulnera la garantía de la motivación, es decir, que su motivación es suficiente. Al tiempo que se recuerda que al analizar la vulneración de la garantía de motivación a esta Corte le corresponde únicamente examinar su suficiencia y no corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección normativa o fáctica de las decisiones judiciales.⁴²

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección en la causa **2546-18-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁴² CCE, sentencia 1774-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 11.

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y un voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 04 de mayo de 2026. La jueza constitucional Claudia Salgado Levy no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, que fue aprobada en la misma sesión.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado**Juez:** Jorge Benavides Ordóñez**SENTENCIA 2546-18-EP/26****VOTO SALVADO****Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez**

1. El 04 de mayo de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2546-18-EP/26, pronunciamiento con respecto al cual consigno mi voto salvado en los siguientes términos:
2. El caso tiene relación con la acción de protección presentada por varios habitantes de la parroquia Molleturo,¹ la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay, ECUARUNARI y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, en contra del entonces Ministerio de Minas y del Ministerio del Ambiente, por la presunta vulneración de derechos colectivos y ambientales derivados de la ejecución del proyecto minero Río Blanco.
3. En primera instancia se aceptó la acción de protección, al considerarse vulnerado el derecho a la consulta previa, libre e informada de comunidades indígenas asentadas en la parroquia Molleturo, disponiéndose la suspensión de actividades de explotación minera. Posteriormente, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ("**Sala Provincial**") rechazó el recurso de apelación y confirmó la decisión de primer nivel.
4. Contra estas decisiones, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y la Procuraduría General del Estado ("**entidades accionantes**") interpusieron acción extraordinaria de protección, alegando, entre otros aspectos, la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, principalmente porque las decisiones judiciales habrían reconocido la titularidad del derecho a la consulta previa sin una adecuada fundamentación respecto de la existencia de una comunidad indígena titular de tal derecho.
5. La sentencia de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección al considerar, esencialmente, que la motivación de la Sala Provincial era suficiente y que las razones ambientales y territoriales utilizadas en la sentencia impugnada eran atinentes al análisis del derecho a la consulta previa, libre e informada. Decisión con la cual discrepo.
6. La presente discrepancia no pretende reabrir el debate sobre la conveniencia o no del

¹ Como accionantes del presente proceso de origen se presentan como legitimados activos: Felix María Gutama Gutama, Hermelinda Elizabet Durazno Ochoa, Carlos Patricio Morales Pomavilla, Darío Vicente León Gutama, Onías Lautaro Muevecela Muevecela, Luis Raúl Galarza Gutama y Arariwa Sigcha Vele.

proyecto minero Río Blanco, ni revisar el mérito del proceso de origen. Tampoco supone desconocer la estrecha relación existente entre protección ambiental, derechos de la naturaleza y derechos colectivos. El análisis que motiva este voto salvado se circunscribe exclusivamente a verificar si la sentencia impugnada satisfizo adecuadamente la garantía constitucional de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución.

7. Esta Corte Constitucional ha establecido, de manera reiterada, que la garantía de motivación exige no solo la exposición de normas jurídicas aplicables, sino también una fundamentación fáctica suficiente respecto de los presupuestos indispensables para la aplicación de dichas normas. En materia de consulta previa, libre e informada, ello implica justificar adecuadamente la existencia del sujeto colectivo titular de este derecho constitucional.
8. En la especie, la sentencia de mayoría considera suficiente la motivación de la Sala Provincial porque esta desarrolló argumentos relativos a la fragilidad ecosistémica del área, la existencia de fuentes hídricas, la cercanía al Parque Nacional Cajas y la relevancia ambiental del territorio intervenido. Sin embargo, estos elementos, aunque relevantes desde una perspectiva ambiental, no sustituyen el análisis constitucionalmente exigible respecto de la titularidad del derecho a la consulta previa.
9. El derecho reconocido en el artículo 57 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) no se activa únicamente por la existencia de impactos ambientales o territoriales. Su procedencia exige verificar la existencia de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas potencialmente afectados por actividades extractivas dentro de sus territorios ancestrales. En consecuencia, la motivación judicial debía justificar de manera suficiente por qué la comunidad de San Felipe de Molleturo cumplía las condiciones constitucionales necesarias para ser considerada titular del derecho a la consulta previa, libre e informada.
10. No obstante, la sentencia impugnada se limita a realizar referencias generales al valor ancestral o arqueológico del territorio, a mencionar la existencia de comunidades en la zona de influencia del proyecto y a afirmar la ausencia de consulta previa. Tales elementos no explican suficientemente por qué la comunidad involucrada reunía los criterios constitucionales necesarios para activar el derecho colectivo invocado, particularmente respecto de su identidad colectiva, autoidentificación y vínculo específico con territorio ancestral.
11. En tal sentido, considero que existía un vacío relevante en la fundamentación fáctica de la sentencia impugnada, pues se produce un salto argumentativo entre la identificación de una zona ambientalmente sensible y la conclusión de que existía una comunidad indígena titular del derecho a la consulta previa. Precisamente, este aspecto

constituía uno de los cuestionamientos centrales planteados en la acción extraordinaria de protección y debía ser examinado por esta Corte.

12. Adicionalmente, considero necesario señalar que la presente causa evidencia una posible inconsistencia respecto del estándar utilizado recientemente por esta Corte en la sentencia 564-15-EP/26 (caso CASCOMI),² en la cual se otorgó relevancia determinante a la acreditación de la condición de comunidad indígena para efectos del reconocimiento y protección de derechos colectivos. En el presente caso, en cambio, se valida la motivación judicial pese a que dicha titularidad no fue desarrollada con el mismo rigor argumentativo.
13. Por las consideraciones expuestas, considero que la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada, declarando la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no haberse justificado suficientemente el presupuesto fáctico indispensable para la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada.
14. En virtud de lo expuesto, consigno el presente voto salvado.



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**JORGE ISAAC
BENAVIDES ORDONEZ**

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

² En la sentencia 564-15-EP/26, la Corte Constitucional desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador (CASCOMI) en contra de las sentencias que negaron una acción de protección relacionada con servidumbres mineras dentro del proyecto Mirador, al concluir que la sentencia de apelación no vulneró la garantía de motivación, pues justificó suficientemente que la controversia debía ser conocida por la vía contencioso-administrativa y que CASCOMI no acreditó ser titular de derechos colectivos como comunidad indígena.

Razón: El voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 2546-18-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 18 de mayo de 2026, a las 16:25; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

254618EP-8fcd8

**Caso 2546-18-EP**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinte de mayo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez el día miércoles veinte de mayo de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Sentencia 3154-23-EP
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 21 de mayo de 2026

CASO 3154-23-EP

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

SENTENCIA 3154-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia que revocó la sentencia de primer nivel y aceptó una acción de protección cuya controversia versaba sobre la legalidad del traslado ordenado mediante Acuerdo Ministerial, de una funcionaria -en calidad de tercera secretaria del servicio exterior- sujeta a la Ley Orgánica de Servicio Exterior por alegar haber sido sujeto de acoso laboral. En la acción de protección de origen, la Dirección de Administración de Talento Humano notificó a la actora a través del memorando MREMH-DATH-2023-0764-M de 21 de febrero de 2023, la inexistencia de acoso laboral en su contra. La Corte declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana al constatar que las autoridades judiciales aceptaron una acción de protección manifiestamente improcedente.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de febrero de 2023, la señora Tamara Leticia Live Collantes (“**actora**”) presentó una acción de protección con medida cautelar¹ en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**MREMH**”).² La causa se signó con el número 17230-2023-02478.

¹ El pedido de medidas cautelares fue aceptado el 09 de febrero de 2023 por el juez de la Unidad Judicial, el cual consideró verosímil el pedido. Se dispuso la suspensión temporal del Acuerdo Ministerial 0000002 y la Acción de Personal 0035 hasta la resolución de la acción de protección en razón de que “el supuesto derecho vulnerado aún no se encuentra realizado, en consecuencia, existe la apariencia que torna verosímil su petición [...] se verifica que existe tal daño inminente [...] por lo que al cumplirse con uno de los presupuestos para la concesión de la medida cautelar requerida, con fundamento en el inciso segundo del Art. 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ACEPTA el pedido [...]”.

² La actora realizó un recuento de los hechos y su relación laboral con la Cónsul del Ecuador en su desempeño de funciones como tercera secretaria del Consulado de Ecuador en Valencia, España. El 22 de agosto de 2022, la Cónsul del Ecuador en Valencia, recibió a la actora en calidad de tercera secretaria y en memorando interno número 12, constaban sus funciones. El 30 de agosto de 2022, la Cónsul le solicitó a la actora le ayude solicitando por quipux el fondo rotativo y con la reposición de gastos del consulado para pagar el arriendo de las oficinas. El 24 de septiembre de 2022, la Cónsul solicitó jornadas laborales extensas que provocaron fricciones y reclamos verbales con la actora. Posteriormente, la actora elaboró el Memorando interno número 001-2022 de 24 de octubre de 2022, en el cual le solicitó a la Cónsul: i) se considere su formación académica en las funciones asignadas; ii) Se la incluya en las reuniones y se comunique las decisiones tomadas relativas al consulado; iii) La designación de funciones por escrito. El 24 de noviembre de 2022, la actora denunció ser sujeto de acoso laboral por la Cónsul de Ecuador en Valencia, por recibir: dos llamados de atención verbales los cuales constan en el Memorando de 28 de noviembre de 2022 y Memorando de 29 de noviembre de 2022 y dos sanciones escritas mediante

2. El 06 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) negó la acción por tratarse de un asunto de legalidad susceptible de ser discutido mediante la vía ordinaria. Inconforme, la actora interpuso recurso de apelación.
3. El 23 de noviembre de 2023, los jueces de la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”), aceptaron el recurso de apelación, revocaron la sentencia subida en grado, declararon la vulneración de derechos y dispusieron medidas de reparación integral en favor de la actora.³
4. El 21 de diciembre de 2023, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**entidad accionante**”) planteó directamente ante esta Corte una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia, emitida por la Sala el 23 de noviembre de 2023 (“**sentencia impugnada**”).
5. El 19 de enero de 2024, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,⁴ admitió a trámite la demanda y dispuso a la Sala que remita su informe de descargo.

memorando de 30 de noviembre de 2022 y Memorando de 01 de diciembre de 2022. La Dirección de Administración del Talento Humano del MREMH al recibir la denuncia, solicitó informes de descargo tanto a la actora como a la Cónsul. La actora no presentó ningún documento para justificar su denuncia según se desprende del informe técnico disciplinario. El informe técnico de régimen disciplinario de 20 de febrero de 2023, -a fojas 100-111 vlta- concluyó que la actora no aportó pruebas útiles, oportunas y conducentes que lleven a la convicción de la unidad instructora del MREMH de la existencia de acoso laboral de la Cónsul hacia la actora. El informe determinó que “los pedidos efectuados por la Cónsul a la actora se sustentan en la legislación constitucional, legal y reglamentaria existente respecto a jerarquía, delegación desempeño de obligaciones comunes por parte de los funcionarios del servicio exterior y el trabajo en conjunto que existe entre los miembros de la oficina consular y la jefa de la oficina consular”. Concluyendo que, ninguna de las aseveraciones contenidas en la denuncia de la actora, configuran un caso de acoso laboral. Finalmente, el informe determina que no se han encontrado actos generados por el superior jerárquico que sean “reiterados, lesivos, hostiles que, incluyan una agresión psicológica o verbal, que pretendan, premeditadamente, causar daño, o algún tipo de maltrato, de tal forma que afecten la salud o el desempeño de la funcionaria Tamara Live”.

³ Los jueces declararon que el MREMH vulneró los derechos de la actora al trabajo, tutela judicial efectiva, y seguridad jurídica. Determinaron la existencia de acoso laboral en su contra. Sostuvieron también que se perjudicó la situación laboral y personal de la actora respecto de su perspectiva de vida. Como reparación dispusieron que se deje sin efecto las actuaciones administrativas realizadas por la Administración de Talento Humano del MREMH y el Consulado de Ecuador en Valencia. También determinó que en el plazo de 30 días la accionante cumpla con el periodo de misión diplomática encomendada para el período que la ley prevé, en uno de los Consulados de Ecuador en España (con exclusión del Consulado de Ecuador en Valencia), o en cualquier otra misión diplomática donde se requiere su servicio, de acuerdo a su perfil académico y profesional o que requiera de su servicio. Como medida de reparación económica, con base en el artículo 19 de la LOGJCC, ordenó el pago de los gastos incurridos por Tamara Leticia Live Collantes producto de la presente acción constitucional.

⁴ El Tribunal estaba conformado por los entonces jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

6. El 28 de febrero de 2024, los jueces de la Sala remitieron su informe de descargo a esta Corte.
7. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
8. Mediante auto de 26 de enero de 2026, de conformidad con el orden cronológico de resolución de causas, el juez ponente avocó conocimiento del caso el 27 de enero de 2026.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) 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 de la entidad accionante

10. La entidad accionante considera que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, y al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación.

3.2. Sobre la seguridad jurídica y principio de legalidad

11. La entidad accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Sostiene que los servidores diplomáticos del MREMH se encuentran regidos por los artículos 120 y 121 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior y que, —a su juicio— sus actuaciones en el marco de los hechos que originaron el proceso subyacente, se enmarcaron en la observancia de dichas disposiciones. Recalca que la rotación o traslado se encuentra reconocida en el artículo 126 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior cuando se trate de órdenes expresas del MREMH. Por tanto, considera inexistente la vulneración de derechos declarada mediante sentencia.
12. Asimismo, manifiesta que el caso *sub examine* constituye una desnaturalización de la garantía jurisdiccional de acción de protección. Señala que las cuestiones sometidas a conocimiento de las autoridades judiciales correspondían a cuestiones administrativas que —a su juicio— debían ser conocidas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso

Administrativo, y no por la justicia constitucional. Además, menciona que “ante problemas de interpretación jurídica”, la garantía jurisdiccional idónea es la acción pública de inconstitucionalidad.

13. Considera que la conclusión de la Sala respecto de que “la rotación **no constituye una facultad de la Autoridad**” del MREMH, contraría fallos análogos de la Corte Provincial de Pichincha, generando incertidumbre en el sistema judicial. Advierte su consideración respecto de las implicaciones jurídicas adversas de la sentencia impugnada, puesto que sostiene que esta “alerta a los servidores públicos para interponer acciones de protección cuando no les convenga retornar al país”, anteponiendo un interés particular sobre un interés general, contraviene lo establecido en el artículo 83, numeral 7 de la Constitución (énfasis agregado).

3.3. Sobre el debido proceso en la garantía de la defensa

14. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, asegura que la Sala vulneró este derecho por no haber convocado a las partes procesales a audiencia para escuchar sus argumentos y proveer la prueba correspondiente, lo cual vulnera el derecho a la notificación y oportunidad de ser escuchados.

3.4. Respecto al debido proceso en la garantía de la motivación

15. El MREMH señala que la sentencia impugnada adolece del vicio motivacional de insuficiencia “debido a que la prueba proveída por el Ministerio de Relaciones Exteriores no fue apreciada de manera integral” por la Sala y que se tomó una decisión incongruente al resolver sobre aspectos administrativos, desnaturalizando la acción de protección, sin que se demuestre la vulneración de derechos alegada por la actora.
16. Afirma que la sentencia impugnada adolece de una incongruencia decisoria. Expone que, contrario a lo establecido en la sentencia 1943-12-EP/19, la Sala “no escuchó ni valoró la prueba” presentada por la entidad accionante y por ende “la decisión del Tribunal Ad-quem (sic) carece de inferencia probatoria como justificación o razón para que se haya emitido el fallo.”
17. Finalmente, resalta que el problema jurídico tiene relevancia constitucional porque se trata de una evidente violación de preceptos y principios constitucionales por “no manejar un criterio homogéneo respecto de los casos en que reflexionan que cabe la acción de protección ante temas netamente administrativos”.

3.5. Argumentos de la judicatura accionada

18. La Sala en su informe de descargo menciona que la sentencia impugnada desarrolla

parámetros para identificar “el acoso laboral: la frecuencia, el lugar, momento y el resultado de la afectación. Finalmente se establecen mecanismos de reparación integral para remediar los derechos constitucionales vulnerados”.

19. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, menciona que el acuerdo ministerial 0000002, afecta a los derechos subjetivos de la actora del proceso de origen por “estar construido con deficiencias motivacionales” y que este acuerdo se “sustenta en un Informe de Talento Humano donde constan sanciones administrativas, sin que la recurrente ejerza su derecho a la defensa”. Afirma que “afecta directa e inmediatamente al parámetro fáctico que construye la motivación del acuerdo ministerial” y que la motivación no hace una relación de correspondencia entre las normas jurídicas de la actora del proceso de origen y su situación fáctica. Concluyen que el acuerdo ministerial tiene características de un acto administrativo y no de un acto normativo de carácter administrativo porque —a su juicio— sus efectos jurídicos surten únicamente sobre la actora.
20. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva mencionan que las actuaciones administrativas sancionatorias emitidas por la entidad accionante, “no existió un [sic] separación en la función instructora y la sancionadora, vulnerando el derecho a la defensa y a la imparcialidad”. Concluyendo que la “prueba valorada” por la Sala fueron las amonestaciones verbales y escritas dictadas en el procedimiento sancionador en contra de la actora.
21. En cuanto al derecho al trabajo mencionan que el memorando MREMH-CECUVALENCIA-2022-0795-M “está construido con sanciones administrativas sin que se haya garantizado el derecho a la defensa de la recurrente”. Afirman que de acuerdo a los parámetros de la sentencia 986-19-JP/21 existe acoso laboral por: “(i) la naturaleza del acoso laboral; (ii) la frecuencia del acoso laboral; (iii) el lugar y momento; y, (iv) el resultado para la persona afectada” y que también se afectó el proyecto de vida en España programada para tres (3) años de la actora.

4. Planteamiento del problema jurídico

22. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las alegaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁵
23. A partir del análisis de los argumentos de la entidad accionante, queda claro que cuestiona dos actuaciones de la Sala: (i) la improcedencia de la acción de protección

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

para impugnar la legalidad de un acto; y, (ii) el desconocimiento de las disposiciones normativas infraconstitucionales -en este caso- de la Ley Orgánica del Servicio Exterior que generan incertidumbre en el sistema judicial para los funcionarios pertenecientes al servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

24. Para tratar el primer cargo, esta Corte estima adecuado abordarlo a la luz del derecho a la seguridad jurídica. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MREMH en cuanto habría aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente que versaba sobre la legalidad de la rotación o traslado de una funcionaria de servicio exterior?**
25. Sobre los cargos del derecho al debido proceso en las garantías a la defensa y motivación esta Corte no se pronunciará al respecto debido a que son afirmaciones respecto a los hechos que acontecieron en el caso y la inconformidad de aquellos por la entidad demandada. No se planteará un problema jurídico para abordar los cargos sobre la corrección en cuanto a la elección de la Sala de las normas que la Sala consideró aplicables al caso. Esto, debido a que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse sobre lo acertado, o no, de las decisiones de instancia. Aquello incluye cuestiones relacionadas con la inconformidad de las partes frente a las normas aplicadas por las autoridades judiciales de instancia.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MREMH en cuanto habría aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente que versaba sobre la legalidad de la rotación o traslado de una funcionaria de servicio exterior?**

26. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica. En múltiples ocasiones, esta Corte ha explicado que este derecho se vulnera cuando autoridades judiciales aceptan demandas de acción de protección manifiestamente improcedentes. La Corte Constitucional ha definido a la improcedencia manifiesta como aquella que, sin alcanzar la gravedad de la improcedencia desnaturalizante, sí evidencia que “la demanda de acción de protección era claramente improcedente”.⁶
27. Como ha señalado esta Corte, cuando una autoridad judicial resuelve una acción de protección “tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha

⁶ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

garantía jurisdiccional, deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado, el cual, naturalmente, solo tiene lugar cuando se ha establecido que la acción de protección es procedente”.⁷

28. En múltiples casos, este Organismo ha establecido que las controversias netamente laborales deben ser tratadas, por regla general, en la justicia ordinaria.⁸

29. Por su parte, la Sala, en la sentencia impugnada, revocó la sentencia de primera instancia que negó la acción de protección. Esto, con base en el análisis de la supuesta vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía a la motivación, a la tutela judicial efectiva, al trabajo y a la seguridad jurídica realizando el siguiente razonamiento:

29.1. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía a la motivación los jueces concluyeron que el Acuerdo Ministerial número 0000002 no identifica fundamentación normativa mínima y por el contrario fundamenta su argumentación en los hechos anunciados en el memorando número MREMH-CECUVALENCIA-2022-0794-M de 24 de noviembre de 2022, aduciendo como ciertos estos hechos para otorgar una “aparente motivación”, por lo que identifica una vulneración a la garantía a la motivación.

29.2. Sobre la tutela judicial efectiva, la Sala Provincial consideró que en ninguno de los procesos disciplinarios se respetó el debido proceso, y que únicamente se notificaron las sanciones. Afirman que la administración de talento humano jamás intervino.

29.3. En cuanto a una supuesta vulneración al derecho al trabajo la Sala tomó en consideración que “la señora Live Collantes Tamara Leticia se le perjudicó en su situación laboral y personal, en la medida de que, la recurrente tenía una perspectiva de vida que, por lo menos debía durar tres años [...] se puede corroborar con el contrato de arriendo [...]”. También resaltan que la actora habría invertido en el alquiler por adelantado de un inmueble, enseres y “también pagó los estudios universitarios de su hija; todo esto situado en Valencia.

29.4. Finalmente, respecto al derecho a la seguridad jurídica, los jueces concluyen que:

[...] la parte accionante señala que se ha derecho [sic] a la seguridad jurídica porque se vulnera el derecho al trabajo, así como sus derechos conexos, al ser rotada

⁷ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22.

⁸ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1956-22-EP/25, 23 de octubre de 2025, párrs. 40 y 42; sentencia 1617-16-EP/21, 03 de marzo de 2021, párrs. 43 y 44; y, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párrs. 79 y 80.

anticipadamente del Consulado de Valencia a la Cancillería en Quito por el Acuerdo Ministerial Nro. 0000002, sin justificación ni previsibilidad alguna; de tal suerte que, se afectó a su proyecto de vida al modificar su estabilidad laboral.

30. En este sentido, esta Corte ha señalado que la acción de protección incurre en improcedencia manifiesta cuando la controversia versa sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos, **salvo que el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor**. Como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen⁹ (énfasis agregado).
31. En su demanda de acción de protección, la actora alegó que sus derechos constitucionales habrían sido vulnerados debido a que el MREMH habría ordenado su traslado a la cancillería en Quito-Ecuador conforme consta en el acuerdo ministerial número 0000002 suscrito por el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 10 de enero de 2023.
32. De conformidad con el Acuerdo Ministerial número MDT-2020-244 publicado en el Registro Oficial Nro. 355 de 22 de diciembre de 2020,¹⁰ todas las actuaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana debían enmarcarse en el cumplimiento estricto de las disposiciones normativas contenidas en este, lo cual a juicio de la actora no habría sucedido en su caso. Las pretensiones de la actora en el proceso de origen fueron: (i) “encontrar un sitio en el que la familia pueda lograr establecerse con mínimos de seguridad y bienestar, lo que requiere del funcionario solicitar créditos, para solventar gastos, inscripción y matrícula de educación, adquisición de enseres y muebles para la subsistencia en el país que acoge al servidor exterior”; (ii) que sea restablecida a la situación anterior a la vulneración, es decir, “dejar sin efecto el acto impugnado el Acuerdo Ministerial No. 0000002”; (iii) disculpas públicas; finalmente solicita, (iv) se ordene la tramitación conforme el protocolo de la denuncia de acoso laboral presentada por la actora en contra de la cónsul del Ecuador en Valencia.
33. Según lo expuesto, es evidente que la naturaleza de los argumentos y la pretensión de la acción de protección era estrictamente de carácter laboral. La acción de protección fue presentada exclusivamente para discutir la legalidad del traslado de una funcionaria del servicio exterior el cual se rige bajo la normativa de la Ley Orgánica

⁹ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 42 y 43 y sentencia 917-23-EP/25, 07 de noviembre de 2025, párr. 15.

¹⁰ El Acuerdo MDT-2020-244 de 22 de diciembre de 2020 fue derogado por el Acuerdo MDT-2025-102 (Norma para la Prevención y Atención a Todo Caso de Discriminación, Violencia y Acoso Laboral en el Sector Privado).

del Servicio Exterior (LOSE)¹¹, por lo que era manifiestamente improcedente. Además, es claro que el caso no se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía de la servidora, razón por la cual debía aplicarse la regla general establecida en la jurisprudencia de la Corte (*i.e.* la controversia debía tratarse en la justicia ordinaria).

34. La Sala revocó la sentencia de primera instancia, declaró procedente la acción de protección, declaró la vulneración de derechos y ordenó medidas de reparación (i) dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial número 0000002 de 10 de enero de 2023, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana¹²; (ii) Dejar sin efecto el informe número DATH-GEX-001-2023 de 4 de enero de 2023¹³; (iii) Dejar sin efecto la acción de personal número 0035 de 16 de enero de 2023, emitida por la Administración de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana¹⁴. Por lo expuesto, la sentencia de la Sala Provincial no identificó elemento alguno que permita concluir que se encontraba comprometida de manera notoria o grave la dignidad o autonomía de la servidora de servicio exterior¹⁵, ni que el caso revele una situación de evidente discriminación o que requiera una respuesta urgente.
35. Por ende, respondiendo al problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en cuanto aceptó una acción

¹¹ **Art. 120.-** Todos los funcionarios del servicio exterior estarán sujetos a traslado o rotación. Se entiende por traslado el cambio de un funcionario de un cargo a otro, en la categoría a que pertenece y dentro del mismo órgano del servicio exterior.

Se entiende por rotación el cambio de un funcionario de un órgano a otro del servicio exterior en la categoría a que pertenece.

La excusa de aceptar un traslado o rotación se entiende como solicitud de disponibilidad.

Art. 121.- Los funcionarios del servicio exterior, excepto los jefes titulares de misión, no podrán ejercer cargos en el exterior por más de cinco años consecutivos, ni por menos de tres años en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cuando por necesidades excepcionales de servicio fuere indispensable la alteración prudencial de estos lapsos, el Ministro de Relaciones Exteriores lo resolverá mediante acuerdo ministerial.

¹² A fojas 96 y vlt. del primer cuerpo de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, consta Acuerdo Ministerial mediante el cual se dispuso “Art. 1.- Rotar la Tercera Secretaria del Servicio Exterior, Tamara Leticia Live Collantes, del Consulado del Ecuador en Valencia a la Cancillería en Ecuador.”

¹³ A fojas 97 del primer cuerpo de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, consta el Informe DATH-GEX-0001-2023 “Situación de la Tercera Secretaria del servicio Exterior Tamara Live-Consulado del Ecuador en Valencia de fecha 4 de enero de 2023”.

¹⁴ A fojas 95 del primer cuerpo de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, consta la acción de personal 0035 de la actora

¹⁵ CCE, sentencia 986-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr.101 “[...] la legislación vigente prevé mecanismos administrativos y de impugnación en la vía judicial para investigar y, de ser el caso, sancionar el acoso laboral. No obstante, en la sentencia N.º 178-19-JP/21, esta Corte determinó que “la acción de protección procede en la medida en que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado [...]”.

de protección manifiestamente improcedente que versaba sobre la legalidad de un traslado y el desacato de una funcionaria sujeta a la Ley Orgánica de Servicio Exterior, fundamentándose en la existencia de un supuesto acoso laboral. Así, este procedimiento no corresponde ser resuelto por la justicia constitucional, sino a través de las acciones legales que la actora del proceso de origen considere oportuno presentar ante las autoridades administrativas y judiciales correspondientes.

6. Reparación

36. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al haber declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada, corresponde a este Organismo determinar las medidas adecuadas para reparar dicha vulneración.
37. Como ya ha explicado la Corte en múltiples casos, el reenvío para que una nueva autoridad judicial resuelva la causa de origen no procede cuando este Organismo ha identificado la manifiesta improcedencia de la garantía, “porque la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión y acción de la actora del proceso de origen”.¹⁶ Por tanto, esta Corte estima que la medida de reparación idónea en este caso es dejar sin efecto la sentencia impugnada, y archivar el proceso de acción de protección 17230-2023-02478.
38. Al quedar sin efecto la sentencia impugnada, así como todas las demás decisiones del proceso de origen, las medidas de reparación ordenadas quedan insubsistentes. Por tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deberá recuperar la totalidad de los valores que pudiese haber pagado con fundamento en la sentencia de segunda instancia del proceso de origen.¹⁷ Para ello, deberá activar las vías administrativas y/o judiciales a su disposición. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana deberá informar a la Corte sobre el cumplimiento de esta medida de manera semestral la cual se contará a partir de la notificación de la presente sentencia.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección 3154-23-EP.**

¹⁶ CCE, sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 57.

¹⁷ Esto no incluye los valores percibidos por concepto de remuneraciones y derechos laborales correspondientes al tiempo efectivamente laborado por la actora del proceso de origen.

2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por parte de la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2023 por la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, así como todas las demás actuaciones del proceso de origen.
4. **Ordenar** al MREMH que recupere, en el plazo y forma establecidos en la sección 6 (Reparación) de la presente sentencia, los montos cancelados con fundamento en la sentencia que ha sido dejada sin efecto.
5. **Archivar** el proceso de acción de protección número 17230-2023-02478.
6. **Devolver** el expediente a la judicatura de instancia.
7. Notifíquese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, y tres votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Karla Andrade Quevedo**SENTENCIA 3154-23-EP/26****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y con respeto hacia la sentencia de mayoría, formulo el siguiente voto salvado:
2. La sentencia de mayoría acepta la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**MREMH**”) y declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al considerar que la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente. Disiento de esta conclusión, pues estimo que, en este caso, la controversia de origen no podía reducirse a un asunto de estricta legalidad relacionado con la rotación de una funcionaria del servicio exterior.
3. De la propia sentencia de mayoría se desprende que la actora, antes de presentar la acción de protección, denunció haber sido víctima de acoso laboral en el Consulado del Ecuador en Valencia y que, entre las pretensiones de la garantía jurisdiccional, solicitó que dicha denuncia sea tramitada conforme al protocolo aplicable. Además, la sentencia recoge que la Sala Provincial declaró la vulneración de los derechos al trabajo, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, determinó la existencia de acoso laboral y consideró que se afectó la situación laboral y personal de la actora respecto de su proyecto de vida.
4. La manifiesta improcedencia exige que, desde la configuración de la demanda, sus hechos y pretensiones, resulte claro que la garantía fue utilizada para resolver una controversia ajena al ámbito constitucional. Sin embargo, cuando la persona accionante plantea alegaciones vinculadas con acoso laboral, trabajo, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y proyecto de vida, estimo que la judicatura constitucional debe realizar un examen concreto para determinar si tales alegaciones alcanzan relevancia constitucional o si, por el contrario, en efecto, corresponden a la justicia ordinaria.
5. Esta precisión tiene fundamento en la propia jurisprudencia que la sentencia de mayoría invoca. En la sentencia 2006-18-EP/24, esta Corte sostuvo que los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponden, por regla general, a

la vía contencioso administrativa. Sin embargo, esa misma decisión reconoció excepciones cuando el caso comprometa de manera notoria o grave la dignidad o autonomía del servidor.¹ En esa línea, la sentencia de mayoría también cita la sentencia 986-19-JP/21, en la que esta Corte señaló que, si bien la legislación prevé mecanismos administrativos y judiciales para investigar y sancionar el acoso laboral, la acción de protección procede cuando se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial adecuado y efectivo para proteger el derecho vulnerado.²

6. Por lo tanto, considero incompatible con la naturaleza de las garantías jurisdiccionales que, ante alegaciones como las que se plantearon en este caso, se descarte la acción de protección de forma casi automática y fundada únicamente en la existencia de una relación laboral pública o de una vía contencioso administrativa disponible. Así, el hecho de que la actora haya solicitado dejar sin efecto el acto de rotación o mantenerse en una misión diplomática en España no permitía concluir, sin más, que su acción perseguía únicamente la tutela de una expectativa laboral o la revisión de legalidad de un acto administrativo.
7. En el caso concreto, resulta difícil sostener que la improcedencia era manifiesta, pues existían alegaciones constitucionalmente relevantes que exigían un análisis de fondo. En materia de garantías jurisdiccionales, la forma en que una persona solicita reparación debe leerse en conjunto con los hechos y derechos alegados, especialmente cuando invoca afectaciones vinculadas con acoso laboral, trabajo, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y proyecto de vida.
8. Tampoco considero adecuado acudir al informe administrativo que descartó la existencia de acoso laboral para reforzar la conclusión de manifiesta improcedencia. Si para determinar si la acción era o no manifiestamente improcedente se requiere examinar informes administrativos, valorar la existencia o inexistencia de acoso laboral, analizar el contexto de la relación jerárquica y revisar si se observaron los protocolos aplicables, entonces la improcedencia pierde su carácter manifiesto. Ese razonamiento evidencia, precisamente, que el caso requería un examen de fondo por parte de la judicatura constitucional de instancia, con independencia de que sus conclusiones pudieran ser correctas o no.
9. Esta posición mantiene la línea que he sostenido en votos anteriores, particularmente en mis votos concurrentes dentro de las sentencias 2512-23-EP/26 y 2156-23-EP/26. En esas oportunidades ya señalé que la improcedencia de la acción de protección no puede operar como una consecuencia automática derivada de la materia laboral o de

¹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 42 y 43.

² CCE, sentencia 986-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 101.

la existencia de una vía ordinaria, pues aquella conclusión debe provenir de un análisis concreto, suficiente y razonado de los hechos, pretensiones y derechos alegados. Esa exigencia cobra especial relevancia cuando se invocan vulneraciones con posible relevancia constitucional.

10. Por todo lo expuesto, disiento y me aparto de la decisión de mayoría.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 3154-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 01 de junio de 2026, a las 11:19; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 3154-23-EP/26****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedente**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 21 de mayo de 2026, aprobó la sentencia correspondiente a la causa 3154-23-EP (“**sentencia de mayoría**”). Esta decisión analizó si existió o no una vulneración al derecho de la seguridad jurídica en fase de apelación. La decisión de mayoría concluyó que se vulneró este derecho afectando a la institución pública, al constatar que las autoridades judiciales aceptaron una acción de protección sobre un traslado administrativo de una funcionaria, lo que a su criterio era manifiestamente improcedente considerando que el caso carecería de un escenario constitucional claro. Por lo que se aceptó la acción extraordinaria de protección.
2. Con base en el artículo 92 de la LOGJCC, al no estar de acuerdo con el razonamiento ni con la decisión a la que arribó la sentencia de mayoría, explicamos a continuación los fundamentos de este voto salvado.

2. Análisis

3. Según se desprende de los antecedentes de la demanda de la acción extraordinaria de protección, la garantía de origen fue presentada alegando que el acto administrativo que ordenó el traslado de un lugar de trabajo a otro afectó los derechos de la peticionaria, teniendo en cuenta que, en el servicio consular de Ecuador asentado en España, asegura que existía “un círculo de violencia laboral, acoso y discriminación”. Hechos que permitía identificar un escenario constitucional que requería una respuesta motivada de la autoridad judicial de instancia. Así, sostuvo que “no se trata de un asunto aislado, es un problema sistemático en el Consulado, que amerita de una intervención urgente de la justicia constitucional”.
4. Efectivamente, de la revisión del expediente se dependen situaciones que habría atravesado la accionante de la garantía de origen. Entre ellas se observa: extensos horarios de trabajo que incluían fines de semana y feriados, prohibición de que los compañeros la apoyen con información a la accionante, restricción a la accionante para el acceso y presencia en reuniones de trabajo, asignación de la bodega del consulado como lugar de trabajo, se dispuso que la accionante no atiende a usuarios pero sí que cumpla con trámites documentales de ciudadanos, intromisión en decisiones de la vida

- privada de la accionante, existieron constantes amenazas y solicitudes de renuncia para la accionante. Incluso, se alegó que la accionante presentó una denuncia interna sobre acoso laboral, pero que no recibió apoyo alguno. A su vez, se señaló que, con posterioridad, se le suspendió su misión diplomática y se dispuso su traslado administrativo.
5. Lo expuesto da cuenta que la argumentación no se limitó exclusivamente a discutir la legalidad del traslado de una funcionaria del servicio exterior, como lo asegura la sentencia de mayoría. De hecho, el voto de mayoría (párr. 32) reconoce que la pretensión de la acción de protección abarcaba también la tramitación de su denuncia de acoso laboral de forma interna. Esto evidencia que no se plantearon únicamente pretensiones sobre el traslado administrativo. La demanda de acción de protección y su pretensión fueron claras en mostrar que el objeto de la garantía no fue solamente un traslado administrativo.
 6. Dejar de observar estos aspectos puede repercutir de manera desfavorable en el acceso a las garantías jurisdiccionales en asuntos de acoso laboral. La Corte Constitucional, en la sentencia 986-19-JP/21 señaló que, si bien el acoso en el ámbito laboral es objeto de un procedimiento administrativo y, de impugnarse, esta tiene su vía en la justicia ordinaria “en determinados casos, como aquellos de discriminación –el acoso laboral puede constituir un trato discriminatorio [...]– por lo que podría ser procedente la acción de protección”.¹
 7. Además, de acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, cuando se trata de conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, la acción de protección procede en “asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”.² Por lo que alegaciones de discriminación, acoso y afectaciones graves a la dignidad sí se enmarcan en un supuesto de procedencia de la acción de protección.
 8. El acoso laboral puede manifestarse de diversas formas;³ en muchos casos se trata de comportamientos poco evidentes que requieren de un análisis minucioso para identificarlo, y su determinación por su gravedad y situación de subordinación de la

¹ CCE, sentencia 986-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 115, literal f) y g).

² CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 42 y 43.

³ CCE, sentencia 986-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 62 y 67.

OIT, Convenio 190, art. 1, a): “la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género [...]”

víctima, no siempre es sencilla. Es por ello que se requiere de la aplicación de una debida diligencia reforzada que considere todos los elementos de caso.⁴

9. El análisis de situaciones de acoso laboral requiere, por ejemplo, considerar todos los hechos y elementos que pueden mostrar acoso, identificar si existe o no un criterio de vulnerabilidad bajo estructuras de poder enmarcadas por jerárquicos superiores, si hubo medidas de protección para atender el presunto acoso laboral, si existen categorías sospechosas de discriminación, si hubo una tutela administrativa que investigó el acoso, entre otros. Por lo que si existen argumentos de acoso laboral se requiere de una evaluación detallada del caso.
10. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el análisis de seguridad jurídica en el marco del uso de la acción de protección ha tenido como finalidad identificar si se activó esta garantía con pretensiones que escapan su objeto y/o naturaleza, reflejando si los jueces de garantías jurisdiccionales se partan o no de la competencia materia de conocimiento.⁵
11. Por la propia naturaleza de este análisis, la Corte identifica la vulneración a la seguridad jurídica solo cuando se evidencia: i) una desnaturalización de la garantía o ii) que la garantía es manifiestamente improcedente. En este segundo caso, solo cabe determinar la manifiesta improcedencia si “la demanda de acción de protección era claramente improcedente”.⁶
12. Es decir, si la demanda de acción de protección es evidentemente improcedente, entonces cabe determinar la vulneración a la seguridad jurídica. Esto implica que para ello no se debe realizar un análisis del fondo del caso, sino evidenciar si el fundamento de la demanda muestra su clara improcedencia.
13. Si la demanda presenta argumentos que requieren de una revisión detallada para evidenciar si procede o no la acción, entonces no se puede concluir que se trata de una improcedencia manifiesta. Es por eso que la Corte ha señalado que “en casos cuyas demandas no resultan claramente improcedentes (por existir un margen razonable para la duda), la Corte se ha mostrado deferente con el juicio de la autoridad judicial de origen y, en consecuencia, no ha entrado a examinar la eventual improcedencia”.⁷
14. En la especie, a nuestro criterio, no es plausible que se determine que de forma clara la acción de protección era manifiestamente improcedente, pues esta contaba una serie

⁴ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 363-15-EP/21, 02 de junio de 2021, párr. 89; y, 2467-17-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 58 y 63.

⁵ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

⁶ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

⁷ *Ibid.*

de argumentos que demandan un contexto estructural de acoso laboral, violencia y discriminación. Ante un caso que presenta esta argumentación, se requiere necesariamente de análisis minucioso por el propio deber de diligencia reforzada en casos de esta naturaleza.

15. Considerando que la manifiesta improcedencia es un medio para resolver el problema de residualidad de la garantía, los criterios que se desprenden del derecho a la seguridad jurídica son: 1) la certeza de que la vía judicial para resolver un determinado problema jurídico, *prima facie*, no es la acción de protección y, 2) exige claridad, que la demanda no trate de un hecho grave o urgente que de forma directa involucre uno o varios derechos constitucionales. Sin embargo, ante peticiones que a propósito de actos u omisiones administrativas cuentan con un posible escenario constitucional y posibles afectaciones a los derechos constitucionales, es obligación del juez analizar ese pedido y verificar si es o no procedente la acción constitucional. De ahí que la jurisprudencia de la Corte, únicamente se ha centrado en temas de declaraciones de derechos que tienen una vía clara y justificando con certeza que el caso no involucra un escenario constitucional cabe una manifiesta improcedencia.
16. En definitiva, si no se refleja una evidente improcedencia con los fundamentos de la demanda, entonces es a los jueces de garantías a quienes “les compete, en el caso concreto, determinar si la acción procede o no”.⁸ Tal como lo hicieron los jueces de la Sala de apelación, quienes identificaron elementos de violencia, acoso y discriminación justificando por qué procedía la acción de protección.
17. En la sentencia de mayoría se cita la decisión de la Sala y se menciona que esta “no identificó elemento alguno que permita concluir que se encontraba comprometida de manera notoria o grave la dignidad o autonomía de la servidora de servicio exterior, ni que el caso revele una situación de evidente discriminación o que requiera una respuesta urgente.”
18. Sin embargo, de la revisión integral de la sentencia de la Sala, se identifica que se presentaron varias razones, entre ellas, que en la sentencia 986-19-JP/21 se reconoció que el acoso laboral genera daños a la salud, integridad, derecho al trabajo y a la dignidad humana. La Sala analizó una serie de actos impugnados en la acción de protección y determinó que existieron acciones sistemáticas que constataban que no hubo “un trato digno, ni ambiente de trabajo adecuado”, evidenciando acoso laboral. Además, la Sala mencionó que, para la falta de aplicación de un protocolo que atienda los casos de acoso, no se cuenta con una vía clara en el ámbito ordinario.
19. Con esto se muestra no solo que la argumentación de la acción de protección se

⁸ *Ibíd.*, párr. 24.

enmarcaba en una serie de actos de acoso, violencia y discriminación, sino que la Sala de apelación llegó a justificar por qué existían elementos de graves ataques a la dignidad de la servidora, justificando la procedencia de la acción de protección.

20. Con lo expuesto, a nuestro criterio, la jurisprudencia de la Corte Constitucional –como las mencionadas sentencias 986-19-JP/21 y 2006-18-EP/24– evidenciaba que este caso no contaba con una justificación que muestre con certeza y fuera de toda duda razonable la improcedencia manifiesta de la acción de protección. Por lo contrario, la argumentación y pretensión requería de un análisis de fondo que identifique si el traslado de una funcionaria tenía como causa un posible acoso laboral que afecta a la dignidad y no discriminación de la accionante.
21. En razón de los fundamentos expuestos en este voto, respetuosamente disintimos del análisis y de la decisión de la sentencia.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2026.06.08
11:14:48 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL



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

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 3154-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 05 de junio de 2026, a las 09:09; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

315423EP-90b5a

**Caso 3154-23-EP**

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de junio de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto salvado en su calidad de juez constitucional. El voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo el día viernes cinco de junio de dos mil veintiséis. El voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día lunes ocho de junio de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



María José Narváez
DIRECTORA (S)

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

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

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.