

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

3-26-EE/26A En el Caso No. 3-26-EE Se declara la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito desde el 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026, en la franja horaria comprendida entre las 23h00 hasta las 05h00 en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar) y La Troncal (Cañar).....	2
145-25-IS/26 En el Caso No. 145-25-IS Se acepta la acción de incumplimiento No. 145-25-IS	24
40-24-IS/26 En el Caso No. 40-24-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 40-24-IS	36
12-23-CN/26 En el Caso No. 12-23-CN Se rechaza la consulta de norma planteada por la Unidad Judicial Civil de la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito en la causa No. 12-23-CN, por no cumplir con la fundamentación suficiente .	52



Dictamen 3-26-EE/26A
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 14 de mayo de 2026

CASO 3-26-EE

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

DICTAMEN 3-26-EE/26A

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito desde el 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026, en la franja horaria comprendida entre las 23h00 hasta las 05h00 en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar) y La Troncal (Cañar). No obstante, la Corte condiciona la constitucionalidad de la medida a que su implementación esté acompañada de las garantías necesarias para permitir a la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la fuerza pública, monitorear las operaciones llevadas a cabo durante la vigencia del estado de excepción.

Por otra parte, la Corte declara la inconstitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en el cantón Echeandía (Bolívar), dado que el dictamen 3-26-EE/26 declaró la inconstitucionalidad del estado de excepción en dicha ciudad al constatarse que los hechos calificados como de real ocurrencia no configuraban la causal de grave conmoción interna.

Finalmente, la Corte recuerda que, durante los periodos de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, no se podrá impedir a los medios de comunicación y a las organizaciones internacionales que desempeñen su trabajo de conformidad con sus fines institucionales.

1. Antecedentes

1. El presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín, emitió el decreto ejecutivo 353 de 02 de abril de 2026 (“**decreto 353**”), mediante el cual declaró el estado de excepción en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar), Echeandía (Bolívar) y La Troncal (Cañar) por la causal de grave conmoción interna con vigencia de 60 días.
2. El 23 de abril de 2026, la Corte Constitucional emitió el dictamen 3-26-EE/26 en el que, por voto de mayoría, determinó la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción únicamente en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar) y La Troncal (Cañar). Asimismo, declaró la constitucionalidad de las medidas adoptadas. Por otra parte, en cuanto al cantón

Echeandía (Bolívar) declaró la inconstitucionalidad del estado de excepción.

3. El 28 de abril de 2026, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 370 (“**decreto 370**”), mediante el cual modificó el artículo 3 del decreto 353 para ordenar la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en las provincias y cantones que abarca el estado de excepción, desde el 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026 entre las 23h00 y las 05h00, en los siguientes términos:

Artículo 3.- [...] La suspensión del derecho a la libertad de tránsito se implementará en las provincias y cantones que abarca el presente estado de excepción y regirá a partir del 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026, en la franja horaria desde las 23h00 a las 05h00.

Se exceptúan de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, los siguientes:

- 3.1. Servicios de salud de la red nacional de salud pública integral y la red privada complementaria;
- 3.2. Fuerza pública, entidades complementarias de seguridad y servicios de gestión de riesgos, emergencias y desastres.

La verificación y control del régimen de excepcionalidad a toda persona que circule en el horario de suspensión del derecho a la libertad de tránsito serán efectuados considerando las particularidades de cada caso de forma racional y proporcional, observando el contexto de necesidad y emergencia de la persona que requiera ineludiblemente desplazarse o movilizarse mientras rige la medida excepcional; resaltando que Fuerzas Armadas, Policía Nacional y/o Agentes de Tránsito, coordinarán con las instancias competentes, debiendo asegurar que dentro de los parámetros de excepcionalidad, se garantice la continuidad de la prestación de los servicios de administración de justicia, servicios públicos y el adecuado funcionamiento de los sectores estratégicos.

4. El 28 de abril de 2026, mediante oficio número T.391-SGJ-26-0108, el presidente de la República notificó a la Corte Constitucional del Ecuador con la expedición del decreto ejecutivo 370, adjuntando una copia certificada del mismo.
5. El 29 de abril de 2026, el juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez avocó conocimiento de la causa y solicitó al presidente de la República que remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero, de la Constitución y los informes que sirvieron de fundamento para la emisión del decreto 370.
6. En escrito de 04 de mayo de 2026, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República remitió lo solicitado en el párrafo precedente, esto es la constancia de las notificaciones y los siguientes informes:

- 6.1.** El informe reservado de inteligencia No. STIE-DOAIE-SD-IE-26-006 de 22 de abril de 2026 elaborado por el Centro Nacional de Inteligencia (“**informe 1**”). En el mismo se especifica que los patrones temporales de ocurrencia delictiva en las provincias y cantones objeto de la declaratoria de estado de excepción tienen mayor concentración en horario nocturno, especialmente entre las 23h00 y 05h00. Asimismo, que esta “recurrencia temporal demuestra un nivel de planificación operativa que aprovecha la disminución de presencia institucional, menor control territorial efectivo y reducción de la actividad ciudadana, lo que facilita la ejecución de actividades delictivas con mayor impunidad”. Por ello, en el informe se recomienda la “adopción de medidas orientadas a la restricción de la movilidad”.
- 6.2.** El informe No. PN-SCG-CEO-2026-0148-INF de 23 de abril de 2026 elaborado por la Policía Nacional del Ecuador (“**informe 2**”), en el que se destaca que, de los 231 hechos delictivos registrados desde el 01 al 20 de abril durante todo el día en los territorios planteados a incluirse dentro del toque, el 41% (95 eventos) se registran dentro de la franja horaria de 23h00 a 05h00.
- 6.3.** El informe Técnico de “Pertinencia para una reforma al Decreto Ejecutivo Nro. 353” signado con el número MDI-SSP-DSP2026-0059-IT de 23 de abril de 2026 elaborado por la Policía Nacional del Ecuador (“**informe 3**”). En este informe se determina que el 50% de los homicidios intencionales se ejecutan en la franja horaria propuesta para la restricción. Además, que la reducción de la movilidad ciudadana permite que la Policía Nacional optimice recursos, focalice controles y ejerza una intervención más directa y eficiente de las zonas priorizadas. En virtud de lo señalado, se recomienda la restricción de libertad de tránsito de 23h00 a 05h00.
- 6.4.** El “Informe jurídico para sustentar la reforma al Decreto Ejecutivo Nro. 353, a fin de incorporar la limitación del derecho a la libertad de tránsito” que consta en el memorando No. MDI-CGJ-2026-012-MEMO-EX de 23 de abril de 2026, emitido por la Policía Nacional (“**informe 4**”). En el mismo se indica que el pico de actividad criminal y letalidad se concentra entre las 00h00 y las 01h59, y que durante la noche y madrugada se produce una reducción de la capacidad de reacción inmediata frente a la movilidad delictiva, especialmente en ejes viales estratégicos y zonas de conexión interprovincial. Por lo que se considera que hay fundamento jurídico y técnico para que se reforme el decreto 353.
- 6.5.** El informe jurídico No. CCFFAA-DAJ-2026-0022-INF de 21 de abril de 2026 elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (“**informe 5**”), en el

cual se refiere que el toque de queda permite disminuir la producción de daños colaterales para la población civil, genera un mayor control estatal del área, mejora la contención de riesgo e incrementa la trazabilidad de los operativos.

- 6.6.** El informe técnico- operacional CCFFAA-J-3-PM-2026-090-INF de 22 de abril de 2026 elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (“**informe 6**”). En este informe se señala que el empleo intensivo de capacidades estatales no ha sido suficiente para neutralizar a las estructuras criminales, especialmente en la franja horaria nocturna donde obtienen mayor ventaja táctica. De ahí que se recomiende la adopción del toque de queda.
- 6.7.** El “Informe Técnico/Jurídico en el marco de la reforma del Decreto Ejecutivo No. 353” (“**informe 7**”) remitido por el Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 mediante oficio No. SIS-SG-2026-0020-OF de 24 de abril de 2026, en el cual se identifica que el 84.9% de las emergencias de seguridad ciudadana se agrupan entre las 23h00 y 03h00.
- 6.8.** El “Barrido sobre: Noticias relacionadas con los hechos de violencia suscitados en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, Las Naves, La Troncal y Echeandía”, que comprende entre el 01 al 20 de abril de 2026, elaborado por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República (“**informe 8**”).

2. Competencia

- 7.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la constitucionalidad del decreto 370 que introduce una medida adicional al estado de excepción vigente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Control formal de la medida adoptada con fundamento en el estado de excepción

- 8.** De acuerdo con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan

con los siguientes requisitos formales: “1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”. Por tanto, las secciones siguientes verificarán que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

3.1. Que se ordene mediante decreto ejecutivo de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

9. La suspensión del derecho a la libertad de tránsito fue ordenada por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 370. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.1 de la LOGJCC.

3.2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción

10. El presidente de la República en el decreto ejecutivo 370 ordenó la suspensión del derecho a la libertad de tránsito desde el 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026 entre las 23h00 y las 05h00, en las provincias y cantones que abarca el estado de excepción dispuesto en el decreto 353, esto es: Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, Las Naves, Echeandía y La Troncal.
11. Primero, desde el punto de vista de la competencia material, esta Corte verifica que la medida prevista en el decreto 370 se encuentra contemplada en el artículo 165 de la Constitución como competencia del presidente en el contexto del estado de excepción.
12. Segundo, en cuanto a la competencia espacial o territorial, el presidente de la República precisa que la “suspensión del derecho a la libertad de tránsito se implementará en las provincias y cantones que abarca el presente estado de excepción”. Es decir, dispone la aplicación de la medida prevista en el decreto 370 en: las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar), Echeandía (Bolívar) y La Troncal (Cañar).
13. Al respecto, en el dictamen 3-26-EE/26, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción en el cantón Echeandía porque los hechos calificados

como de real ocurrencia no configuraban la causal de grave conmoción interna. Por tanto, la aplicación de la medida prevista en el decreto 370 en dicho cantón deviene en inconstitucional.

14. Por otra parte, en relación con las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar) y La Troncal (Cañar), se verifica que la medida dispuesta en el decreto 370 guarda coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.
15. Tercero, en cuanto a la competencia temporal, en el decreto se ordena la aplicación de la medida desde el 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026. En consecuencia, dado que el estado de excepción contenido en el decreto 353 fue dispuesto por 60 días, y la aplicación de la medida se circunscribe a dicho periodo, se verifica que se enmarca en los límites temporales previstos en el artículo 166 de la Constitución.
16. Por las razones expuestas, este Organismo verifica el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122.2 de la LOGJCC, únicamente respecto a las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar) y La Troncal (Cañar).

4. Control material de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción

17. De acuerdo con el artículo 123 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan con los siguientes requisitos materiales:
 1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;
 2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;
 3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas;
 4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;
 5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías;
 6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y,
 7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado.

4.1. Que las medidas ordinarias sean insuficientes para enfrentar los hechos

- 18.** El presidente de la República sostiene que durante la franja horaria de 23h00 a 05h00 se “facilita la ejecución de acciones delictivas” que en su mayoría quedan impunes y hay “mayor probabilidad de movilidad criminal”. Aquello porque se aprovecha “la baja presencia institucional para el repliegue y planificación de eventos de alto impacto”, lo cual genera “graves afectaciones a la seguridad ciudadana y el orden público”. Para sustentar lo expuesto, indica:
- 18.1.** Que en los informes 2 y 3 se constata que la Policía Nacional, durante el periodo que ha regido el estado de excepción, ha realizado 77 operativos policiales, 184 detenidos y la liberación de 13 personas, ha decomisado 07 vehículos, 15 motocicletas, 206 terminales móviles, 92 tarjetas SIM y \$1.278.805 como monto evitado de pago de delitos de secuestro y extorsión, y ha atendido 12 eventos relacionados con explosivos.
- 18.2.** Que en el informe 6 se indica que las FF.AA., durante la vigencia del estado de excepción, han ejecutado 541 controles militares/retenes, 502 patrullajes terrestres, 703 acciones de protección a las áreas reservadas de seguridad terrestre, 99 patrullajes marítimos y fluviales, 19 987 controles CAMEX, 1627 patrullajes al Sistema Hidrocarburífero Nacional (“SHN”), 83 operaciones de seguridad física del SHN, 33 operaciones de seguridad al Ministerio de Educación, 29 operaciones de apoyo a la Casa Militar Presidencial y 2 apoyos aéreos. Por lo que, ha habido un despliegue efectivo de las FF.AA. sin embargo, la violencia persiste por “la capacidad de adaptación y recomposición del fenómeno criminal”.
- 18.3.** Que en el informe 6 se concluye que, en el horario nocturno, los grupos criminales aprovechan “la disminución del tránsito, la oscuridad y la menor densidad de testigos para ejecutar homicidios, trasladar armamento, movilizar droga y establecer enlaces logísticos”. Por tanto, los patrullajes, retenes y controles convencionales, “no alcanzan por sí solos un nivel suficiente de afectación sobre la franja temporal de mayor ventaja operacional para la criminalidad organizada”. De aquí que, en el informe, se sugiera la necesidad de la restricción focalizada del tránsito entre 23h00 y 05h00.
- 18.4.** Que en los informes 2, 3, 5 y 6 refieren que la suspensión al derecho de libertad de tránsito permite optimizar recursos por parte de la fuerza pública, focalizar controles y disminuir la probabilidad de victimización y de generar daños colaterales.

Asimismo, al disminuir la circulación de personas es posible incrementar la capacidad de control territorial del Estado para mantener el orden público.

19. Así pues, de acuerdo con los argumentos expuestos por el presidente de la República, se observa que se han ejecutado operativos policiales y militares, no obstante, la violencia persiste. De igual manera, el presidente, con base en los informes adjuntos, indica que durante el horario nocturno los grupos criminales aprovechan para cometer más actos delictivos, por lo que la suspensión de la libertad de tránsito permitirá optimizar el uso de la fuerza pública y focalizar controles para disminuir la probabilidad de generar daños colaterales.
20. En ese sentido, esta Corte observa que las medidas ordinarias como operativos, retenes y controles ejecutados por la Policía Nacional y las FF.AA. han sido insuficientes para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción. En específico, para afectar a grupos criminales cuya actividad operacional se desarrolla de manera más concentrada en el horario nocturno. Por otra parte, “el régimen ordinario no prevé medidas equivalentes que permitan el desarrollo de operativos contra grupos criminales con la facilidad y los riesgos reducidos para la ciudadanía que se logran con la imposición de un toque de queda”.¹ En consecuencia, la circulación reducida al mínimo permite optimizar y focalizar el uso de las fuerzas del orden, dificulta que miembros de los grupos criminales se desplacen sin ser detectados por la fuerza pública y reduce la exposición de la población ante posibles enfrentamientos de la Policía Nacional con miembros de los grupos criminales.²
21. Por tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 123 numeral 1 de la LOGJCC

4.2. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos y la medida

22. El presidente de la República manifiesta que en los informes adjuntos se constata que durante la franja horaria de 23h00 a 05h00 se evidencia la mayor incidencia de actividades delictivas. Por tanto, “la medida excepcional de suspensión del derecho a la libertad de tránsito guarda relación directa con los hechos que motivaron la emisión del vigente estado de excepción por grave conmoción interna”. Esto debido a que la intervención en la franja horaria propuesta “constituye una respuesta orientada a afectar y reducir el

¹ CCE, dictamen 2-26-EE/26A, 19 de marzo de 2026, párr. 23.

² *Ibíd.*

margen de maniobra nocturno de las estructuras criminales, concentrando a su vez una mayor efectividad operativa y operacional”.

- 23.** Al respecto, este Organismo considera que se configura la relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos y la medida. Aquello porque los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción contenida en el decreto 353 consistieron en eventos violentos de tal intensidad y frecuencia como asesinatos, hallazgos de cuerpos, detonaciones con artefactos explosivos, atentados contra viviendas, locales comerciales y transporte público, así como intimidaciones con mensajes criminales atribuidos a estructuras criminales, grupos de delincuencia organizada y grupos de delincuencia organizada transnacional. A su vez, la medida ha sido ordenada para facilitar la realización de operaciones de la fuerza pública durante el horario nocturno, en el que se concentra la mayor actividad criminal.
- 24.** En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la medida excepcional ordenada en el decreto 370 cumple el requisito material establecido en el artículo 123 numeral 3 de la LOGJCC.

4.3. Que la medida sea idónea para enfrentar los hechos

- 25.** En cuanto a la idoneidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, el presidente de la República argumenta:
- 25.1.** Que en el informe 6 presentado por las FF.AA. se señala que, durante los horarios nocturnos, se incrementa la probabilidad de que se produzcan actividades ilícitas u operaciones logísticas de estructuras criminales. Aquello porque se reduce la circulación legítima de personas y vehículos y el control social espontáneo. Por tanto, la suspensión del derecho a la libertad de tránsito durante las 23h00 y 05h00 “facilita las acciones operativas porque permite establecer cordones de seguridad, cierres de perímetro, puntos de control y despliegues tácticos con menor interferencia civil”. Adicionalmente, “favorece la discriminación entre tránsito autorizado y tránsito sospechoso, reduce el ruido operacional en zonas críticas”, mejora la rapidez de reacción de patrullas y unidades especializadas, incrementa la “eficiencia en control territorial, identificación de focos delictivos y protección de infraestructura crítica, además de disminuir la capacidad de evasión y dispersión de actores criminales”.

- 25.2.** Que en el informe 5 se destaca que la medida busca “disminuir los riesgos en contra de la población civil” y facilitar operaciones de control. Por su parte, los informes 2 y 3, elaborados por la Policía Nacional, coinciden en que la medida permite reducir “los riesgos asociados a la exposición de la población a los hechos delictivos, además de facilitar el control por parte de la fuerza pública, fortaleciendo las condiciones de preservar la integridad de la ciudadanía”. Así pues, la medida se orienta a reducir la “capacidad de acción de las estructuras criminales, al limitar sus desplazamientos y restringir escenarios propicios para la comisión de actividades delincuenciales”, siendo su fin último, la protección de la seguridad ciudadana.
- 26.** Con base en los argumentos expuestos por el presidente y los informes adjuntos, esta Corte considera que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito es idónea para enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria de estado de excepción. En tanto, la medida permite que se lleven a cabo operativos nocturnos con mayor facilidad para enfrentar a los grupos criminales. Puesto que se refuerza la capacidad de acción de la fuerza pública para que identifiquen focos delictivos, se reducen los riesgos de que los actores criminales se escapen y se disminuye la probabilidad de que la población civil se vea afectada, tanto por enfrentamientos entre la fuerza pública y criminales durante los operativos, como por los actos delictivos perpetrados por organizaciones criminales.
- 27.** Por tanto, se verifica el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 123 numeral 4 de la LOGJCC.
- 4.4. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en derechos y garantías**
- 28.** Respecto a la necesidad de la medida, el presidente de la República manifiesta:
- 28.1.** Que en el informe 6 se refiere que alternativas menos gravosas ya han sido implementadas de forma sostenida como: patrullajes, retenes, controles CAMEX, protección de infraestructura estratégica, presencia militar disuasiva, entre otros. Sin embargo, persisten los eventos violentos. Por ello, la restricción focalizada del tránsito constituye la medida menos lesiva disponible con capacidad real de potenciar la eficacia estatal sobre el patrón nocturno de violencia y movilidad criminal.
- 28.2.** Que en los informes 2 y 3 de la Policía Nacional, sobre los resultados de la productividad operativa, destacan las gestiones realizadas en coordinación con las

FF.AA. para la ejecución de operativos CAMEX y operativos conjuntos, priorizando la presencia institucional, fortaleciendo la articulación operativa por parte de la fuerza pública.

- 29.** Por su parte, este Organismo no identifica otra medida, distinta a la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, que permita alcanzar los objetivos propuestos en el mismo grado de satisfacción. En ese sentido, esta Corte no encuentra una medida alternativa a la suspensión focalizada del derecho a la libertad de tránsito que asegure que la fuerza pública pueda llevar a cabo operativos nocturnos para desarticular grupos criminales con igual facilidad, eficacia y con un nivel similar de reducción de riesgos para la población en general. Sin perjuicio de ello, cabe recalcar que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito constituye una medida excepcional, por lo que no puede considerarse como una respuesta general, permanente ni única para desarticular la violencia en la noche.
- 30.** En virtud de lo expuesto, la medida cumple el requisito material del artículo 123 numeral 5 de la LOGJCC.

4.5. Que la medida sea proporcional

- 31.** El presidente de la República sostiene la proporcionalidad de la medida con base en los siguientes argumentos:
- 31.1.** Que en los informes 2 y 3 se plasma que hay evidencia de que, la medida en cuestión, permite reducir los índices de violencia homicida. Aquello porque afecta a las estructuras criminales y sus economías ilícitas a través de la incautación de municiones, droga, explosivos y permite la detención de ciudadanos catalogados como de alto valor.
- 31.2.** Que en el informe 6 se expone que la implementación de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito degrada “las capacidades logísticas, operativas y financieras de las estructuras criminales” y contribuye al “restablecimiento progresivo del control territorial del Estado”. De igual forma, que la medida busca fortalecer y direccionar las operaciones contra objetivos de alto riesgo, sin que se incremente la dificultad de maniobra por la presencia de población civil. Por ello, la “restricción focalizada del tránsito se configura también como una medida de protección a la ciudadanía frente a escenarios de confrontación armada y violencia reactiva”.

- 31.3.** Que el toque de queda ha sido anunciado el 20 de abril de 2026, especificando la “temporalidad de la medida - desde el 03 al 18 de mayo de 2026 - y la focalización de la misma”. Esto con el fin de que la ciudadanía genere “parámetros de previsibilidad para la ejecución de actividades no esenciales”. Asimismo, el presidente de la República recalca que la medida no afecta el núcleo de los derechos constitucionales y respeta el conjunto de los derechos intangibles. En específico porque se promueve el bien común y se antepone el interés general al particular.
- 31.4.** Que en el informe 5, las FF.AA. manifiestan que la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito deberá limitarse a la “franja horaria de 23h00 a 05h00, establecida como toque de queda entre el 03 y el 18 de mayo de 2026, con excepciones claramente reguladas para atención de salud, emergencias, abastecimiento, servicios estratégicos y actividades laborales esenciales”. Aquello, considerando que la finalidad de la medida es reducir la exposición de la población civil en horarios de mayor incidencia delictiva; mitigar el riesgo de daños colaterales en escenarios operacionales de alta peligrosidad; optimizar el control territorial del Estado; y fortalecer la eficacia de las operaciones conjuntas del Bloque de Seguridad en la contención y desarticulación de las estructuras criminales.
- 31.5.** Que la medida “se aplica de forma temporal, se encuentra territorialmente delimitada y con las excepciones expresamente analizadas sobre la base de presupuestos de racionalidad”. Asimismo, para el control de cumplimiento, se observarán las particularidades de cada caso en los contextos de necesidad y emergencia de movilidad, garantizando el normal desenvolvimiento de las actividades de prestación de los servicios de administración de justicia, servicios públicos y el adecuado funcionamiento de los sectores estratégicos, así como una rendición de cuentas y ejercicio de transparencia.
- 32.** En atención a los argumentos planteados por el presidente de la República, así como en los informes adjuntos, este Organismo observa que:
- i) Durante la franja horaria de 23h00 a las 05h00 hay una mayor concentración de actos criminales. Así pues, en el informe 2 se constata que en dicha franja horaria se produce el 41% de hechos delictivos en las jurisdicciones objeto de la medida. De igual manera, en el informe 3 se indica que el 50% de los homicidios intencionales se ejecutan entre las 23h00 y 05h00. Por su parte, en el informe 7 se estima que el 84.9% de emergencias de seguridad ciudadana se agrupan durante el horario nocturno.

- ii) La medida tiene como objetivo facilitar las operaciones de la fuerza pública y reducir la exposición de la ciudadanía. En consecuencia, la misma tiene el potencial de generar un beneficio para la población, a pesar de suspender el derecho a la libertad de tránsito en un horario determinado. El beneficio se manifiesta en reducir las actividades delictivas y debilitar a las organizaciones criminales, lo cual permite precautelar la seguridad ciudadana.
 - iii) Por otra parte, la medida excepcional es temporal (2 semanas), tiene una duración diaria de 6 horas y su aplicación es exclusiva en aquellas provincias y cantones objeto del estado de excepción declarado constitucional mediante dictamen 3-26-EE/26. De igual forma, la medida contempla excepciones para los servicios de salud, la fuerza pública, entidades complementarias de seguridad y servicios de gestión de riesgos, emergencias y desastres, así como la previsión de que el control del régimen de excepcionalidad considere las particularidades de cada caso de forma racional y proporcional, observando el contexto de necesidad y emergencia de cada persona que requiera ineludiblemente desplazarse y garantice la continuidad de la prestación de los servicios de administración de justicia, servicios públicos y el adecuado funcionamiento de sectores estratégicos.
 - iv) El impacto de la medida recae en el derecho a la libertad de tránsito y en la actividad de diversos sectores económicos como el transporte, el comercio, el turismo, el entretenimiento y la industria.³
33. En atención a lo expuesto, este Organismo considera que el impacto en derechos no es desproporcional frente a los fines perseguidos por la medida excepcional. Si bien se reconoce una incidencia significativa sobre el derecho a la libertad de tránsito y otros derechos conexos, los objetivos que sustentan la medida, considerados en abstracto, permiten justificar un sacrificio de carácter temporal y focalizado de tales derechos. En efecto, de alcanzarse los propósitos del toque de queda, la población podría experimentar beneficios concretos en materia de seguridad, así como una reducción de los riesgos durante la ejecución de operativos por parte de la fuerza pública.
34. No obstante, tal como se indicó en el dictamen 2-26-EE/26A, debido a la intensidad de la medida y a la implementación de acciones de seguridad que implican el uso de la fuerza estatal, resulta imprescindible la activación de mecanismos institucionales de monitoreo. Ello con el objetivo de asegurar una adecuada supervisión en materia de derechos

³ CCE, dictamen 2-26-EE/26A, 19 de marzo de 2026, párr. 35. iv.

humanos y garantizar la rendición de cuentas de los agentes estatales. En este marco, la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito se encuentra condicionada a que la Defensoría del Pueblo, en el ámbito de sus competencias, pueda ejercer un control efectivo sobre las operaciones desarrolladas durante la vigencia del estado de excepción.⁴

- 35.** Además, la suspensión del derecho a la libertad de tránsito no impide que los medios de comunicación puedan realizar su trabajo de conformidad con su fin institucional. Aquello, debido a que la presencia y reportería de la prensa en los acontecimientos de interés nacional es vital para garantizar el derecho a la libertad de expresión, en su dimensión individual y colectiva, de toda la ciudadanía.⁵
- 36.** Igualmente, cabe recalcar que la medida debe aplicarse en estricto apego al debido proceso y en respeto de los derechos humanos. En consecuencia, todos los procedimientos llevados a cabo por las entidades encargadas de la implementación de la medida (i.e. detenciones, traslados y el eventual inicio de procesos sancionatorios) deberán ineludiblemente respetar las normas previstas para el efecto en la ley, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- 37.** Por último, este Organismo recuerda que la medida excepcional no deberá obstaculizar el trabajo de los funcionarios de las organizaciones internacionales acreditados en Ecuador. Esto, de conformidad con los fines de cada organización a la que representan y en el marco de los respectivos tratados internacionales y demás normas aplicables.
- 38.** Bajo las consideraciones expuestas, la suspensión del derecho a la libertad de tránsito ordenada en el decreto 370, siempre que se cumplan las condiciones antes señaladas, cumple el requisito material establecido en el artículo 123 numeral 2 de la LOGJCC.

4.6. Que la medida no afecte el núcleo esencial de los derechos constitucionales y respete el conjunto de derechos intangibles

- 39.** La medida excepcional ordenada en el decreto 370 suspende únicamente el derecho a la libertad de tránsito de forma temporal (aplica desde el 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026), limitada a un horario específico (23h00 a 05h00) y focalizada en jurisdicciones determinadas (provincias y cantones objeto de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto 353, a excepción de Echeandía). En consecuencia, esta

⁴ *Ibíd.*, párr. 37.

⁵ *Ibíd.*, párr. 38.

Corte estima que la medida en cuestión no afecta el núcleo esencial del derecho y respeta el conjunto de derechos intangibles.

40. En consecuencia, la medida cumple el requisito material establecido en el artículo 123 numeral 6 de la LOGJCC.

4.7. Que no se interrumpa ni altere el normal funcionamiento del Estado

41. El presidente de la República sostiene que la medida excepcional no altera el normal funcionamiento del Estado porque para el control de cumplimiento de la medida se garantizará el normal desenvolvimiento de las actividades de prestación de los servicios de administración de justicia, servicios públicos y el adecuado funcionamiento de los sectores estratégicos, así como una rendición de cuentas y ejercicio de transparencia.

42. Por su parte, este Organismo observa que en el inciso final del artículo 3 del decreto 370 se prevé que la aplicación de la medida garantizará la continuidad de la prestación de los servicios de administración de justicia, servicios públicos y el adecuado funcionamiento de sectores estratégicos.

43. En atención a ello, esta Corte considera que la previsión general establecida en el inciso final del artículo 3 del decreto 370 incluye: i) funcionarios y contratistas que necesariamente deban desplazarse para asegurar la continuidad de la provisión de los servicios públicos y el funcionamiento de los sectores estratégicos, y ii) jueces, fiscales, defensores públicos y privados, funcionarios del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores y el personal esencial requerido para el normal funcionamiento del sistema de justicia, de manera especial de las garantías jurisdiccionales y los procesos de flagrancia.

44. En ese sentido, dado que las excepciones previstas para la aplicación de la medida permiten asegurar el normal funcionamiento del Estado, la misma cumple el requisito material previsto en el artículo 123 numeral 7 de la LOGJCC.

5. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito desde el 03 de mayo de 2026 hasta el 18 de mayo de 2026, en la franja horaria comprendida entre las 23h00 hasta las 05h00 en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar) y La Troncal (Cañar). De conformidad con las puntualizaciones realizadas en la sección 4 del presente dictamen, la constitucionalidad de la medida estará condicionada a que su implementación esté acompañada de las garantías necesarias para permitir a la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la fuerza pública, monitorear las operaciones llevadas a cabo durante la vigencia del estado de excepción.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en el cantón Echeandía (Bolívar), dado que el dictamen 3-26-EE/26 declaró la inconstitucionalidad del estado de excepción en dicha ciudad al constatarse que los hechos calificados como de real ocurrencia no configuraban la causal de grave conmoción interna.
3. **Recordar** que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito no puede constituir una barrera para que los medios de comunicación⁶ y las organizaciones internacionales desempeñen su trabajo de conformidad con sus fines institucionales.
4. **Recordar** a la Asamblea Nacional que, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución; y, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tiene competencia para revisar y revocar la declaratoria de estado de excepción.
5. **Recordar** que la suspensión del derecho a la libertad de tránsito ha sido adoptada en el marco de un estado de excepción por la causal de grave conmoción interna y en los términos y condiciones exclusivamente descritos en el decreto ejecutivo 370.
6. **Recordar** que el Estado, a través de las entidades con competencias en materia de seguridad, tiene la obligación de proteger los derechos de la ciudadanía — incluyendo a aquellos que circulen durante la aplicación del toque de queda— por lo que figuras como el “daño colateral” no pueden ser utilizadas como justificativos para la eliminación o relativización de su responsabilidad.

⁶ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Comunicación, esto incluye a “las organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a los concesionarios de frecuencias de radio y televisión, que ejercen la difusión masiva de contenidos comunicacionales, a través de medios impresos, radio, televisión y audio o vídeo por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet”.

7. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es enfrentar situaciones graves, reales y actuales que ponen en riesgo el orden constitucional, la seguridad ciudadana y del Estado. Esto implica que el Estado es garante del orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable; y, los derechos humanos de toda la población.
8. **Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé: “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.
9. **Disponer** al presidente de la República que, una vez concluido el periodo de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.
10. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice. Si la Defensoría del Pueblo identifica posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
11. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: El dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones, y del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**DICTAMEN 3-26-EE/26A****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional y con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento mi voto salvado respecto del dictamen 3-26-EE/26(A), aprobado en la sesión de Pleno de 14 de mayo de 2026.
2. El presente caso tiene por objeto el control constitucional del decreto ejecutivo 370, mediante el cual el presidente de la República dispuso la suspensión del derecho a la libertad de tránsito en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná (Cotopaxi), Las Naves (Bolívar) y La Troncal (Cañar), en el marco del estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo 353.
3. En el dictamen 3-26-EE/26, manifesté mi desacuerdo con la decisión de mayoría de declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo 353. En particular, sostuve que: i) el presidente de la República no acreditó la real ocurrencia de hechos suficientes para configurar la causal de grave conmoción interna en los cantones La Maná, Las Naves y La Troncal, pues la información presentada no permitía concluir que en dichos territorios existieran acontecimientos de tal intensidad que afectaran gravemente la estabilidad institucional, la seguridad o la convivencia normal de la ciudadanía.; ii) la medida de empleo e intervención de las Fuerzas Armadas era inconstitucional, ya que, a la luz de la jurisprudencia de esta Corte,¹ el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir la criminalidad organizada puede activarse en el régimen ordinario, conforme al artículo 158 de la Constitución, por lo que la medida excepcional únicamente procede cuando se requiera la intervención de la Policía Nacional y/o las Fuerzas Armadas para fines distintos de aquellos previstos en dicha disposición constitucional; y, iii) la medida de requisición temporal de bienes y servicios no fue examinada conforme a los parámetros exigidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional.²

¹ CCE, dictamen 11-24-EE/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 248, 250 y 252; CCE, dictamen 1-25-EE/25, 21 de febrero de 2025, párr. 173; CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 138 y 139.

² CCE, dictamen 3-22-EE/22, 22 de junio de 2022, párr. 101; Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial Suplemento 557 de 14 de mayo de 2024, Art. 55.

4. En ese marco, considero que, al derivarse el decreto ejecutivo 370 de la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 353 (respecto de cuya constitucionalidad manifesté mi desacuerdo en el voto salvado referido *ut supra*), subsisten los mismos reparos constitucionales relativos al cumplimiento de los requisitos materiales previstos en el artículo 121 de la LOGJCC.
5. La medida objeto de control en este dictamen (suspensión del derecho a la libertad de tránsito) no constituye un acto autónomo, sino una medida adoptada con fundamento y dentro del marco de un estado de excepción previamente instaurado. En este sentido, su validez constitucional se encuentra necesariamente vinculada a la constitucionalidad del régimen excepcional que le sirve de sustento. Si bien las medidas adicionales adoptadas en el marco de un estado de excepción pueden ser objeto de un control específico y diferenciado, dicho examen no puede desvincularse completamente de la validez constitucional del régimen excepcional que las habilita.
6. En mi criterio, si el estado de excepción originario se encuentra viciado, todas las medidas posteriores adoptadas en su marco carecen de sustento constitucional. Permitir lo contrario implicaría admitir que un régimen excepcional inconstitucional puede generar efectos jurídicos válidos y habilitar nuevas restricciones a derechos fundamentales, lo cual resulta incompatible con el principio de supremacía constitucional. En consecuencia, el análisis de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito no puede realizarse en abstracto ni desvinculado del decreto que sustenta el estado de excepción. Cuando el régimen excepcional que sirve de fundamento a la medida es, en sí mismo, contrario a la Constitución, carece de sentido examinar si dicha medida cumple o no con los requisitos materiales previstos en la LOGJCC.
7. Aun en el evento de que se considerara procedente un análisis autónomo de la medida de suspensión del derecho a la libertad de tránsito, dicha restricción supone una afectación intensa a derechos constitucionales y exige una motivación particularmente rigurosa respecto de su estricta necesidad, proporcionalidad e idoneidad. Si bien el Ejecutivo presentó información relativa a la ocurrencia de hechos violentos en horario nocturno, aquello no demuestra, por sí mismo, que las competencias ordinarias de las autoridades de seguridad resultaran insuficientes para enfrentarlos, ni explica por qué la restricción generalizada de circulación constituía una medida estrictamente indispensable en todos los territorios involucrados. La sola referencia a la concentración temporal de ciertos eventos delictivos no releva al Ejecutivo de demostrar, de manera reforzada, que las herramientas ordinarias disponibles resultaban materialmente inadecuadas para afrontar la situación alegada.

8. Adicionalmente, considero que el análisis efectuado por la mayoría no desarrolla suficientemente la proporcionalidad de la medida adoptada, particularmente en relación con la intensidad de la afectación al derecho a la libertad de tránsito y sus posibles impactos sobre el ejercicio de otros derechos constitucionales. Conforme ha sostenido reiteradamente esta Corte, las medidas adoptadas en estados de excepción deben interpretarse y aplicarse de manera restrictiva, dado su carácter extraordinario y su potencial incidencia sobre el régimen ordinario de derechos y garantías.
9. La Constitución configura al estado de excepción como un mecanismo extraordinario, temporal y de última ratio, cuya aplicación debe someterse a un control constitucional particularmente estricto, precisamente, porque habilita restricciones excepcionales al ejercicio de derechos constitucionales y altera temporalmente el régimen ordinario de competencias y garantías. En consecuencia, la verificación de los requisitos previstos en la Constitución y en la LOGJCC no puede efectuarse de manera flexible, sino que exige un examen riguroso sobre la real ocurrencia de los hechos alegados, la configuración de la causal invocada, la insuficiencia de los mecanismos ordinarios y la estricta necesidad de cada una de las medidas adoptadas.
10. Finalmente, estimo necesario reiterar que la validación sucesiva de medidas adoptadas en el marco de estados de excepción frente a fenómenos estructurales, como la violencia criminal organizada, contribuye a normalizar el uso del régimen excepcional como herramienta ordinaria de gestión de la seguridad pública. Esta Corte debe preservar con especial rigor el carácter extraordinario, temporal y restrictivo del estado de excepción. El uso reiterado de esta figura para atender problemas estructurales de seguridad pública corre el riesgo de desdibujar los límites constitucionales de la excepcionalidad y convertir esta figura en un mecanismo ordinario de gobierno.
11. Por las razones expuestas, disiento de la decisión de mayoría y considero que el decreto ejecutivo 370 no superaba íntegramente los estándares constitucionales y legales exigidos para la adopción de medidas excepcionales en el marco de un estado de excepción.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA CARDENAS
REYES
Fecha: 2026.05.14
23:07:14 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 3-26-EE/26A, fue presentado mediante correo electrónico el 14 de mayo de 2026, a las 17:46; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**

326EE-8f776



Caso 3-26-EE

Razón: Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves catorce de mayo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Joel Escudero Soliz; y, el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día jueves catorce 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 145-25-IS/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 07 de mayo de 2026

CASO 145-25-IS

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

SENTENCIA 145-25-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada en contra de la sentencia de 24 de noviembre de 2023 dictada por Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay. Esta Corte verifica que el Ministerio de Educación cumplió de forma defectuosa por tardía con la medida de reparación que ordenaba el pago de la compensación por jubilación más intereses.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso de acción de protección de origen

1. El 17 de octubre de 2023, Mercy Yolanda Tenesaca Guartatanga (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, solicitó se deje sin efecto el memorando que le notificó con la negativa del pago de la compensación jubilar.¹
2. El 24 de noviembre de 2023, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**Tribunal de Garantías**”), declaró con lugar la acción.²

¹ Proceso 01904-2023-00082. La accionante señaló que, en enero de 2001, ingresó a trabajar en el Instituto Educativo Agustín Cueva Tamariz bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales, para el cargo de servidor público de apoyo 3. Además, arguyó que, el 16 de febrero de 2023, presentó su renuncia para acogerse al retiro por jubilación, en virtud de que tenía “61 años y 426 aportaciones, es decir, que configuraba los requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social para jubilarme”. De igual manera, argumentó que, desde enero de 2001, celebró varios contratos de servicios ocasionales lo que produjo una “condición precaria de contratación sin que se haya regularizado, estabilizado el puesto o convocado un [sic] concurso para acceder definitivamente a la carrera del servicio público”. A pesar de ello, mediante memorando MINEDUC-CZ6-01D02-2023-01216-M, fue notificada con la negativa del pago de compensación jubilar, y con esta actuación se habrían vulnerado sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo expuesto, como pretensión solicitó: (i) dejar sin efecto el memorando; (ii) proceder con el pago de su beneficio por jubilación; (iii) ordenar que el Ministerio de Educación emita disculpas públicas; y, (iv) disponer que el Ministerio de Educación “se abstenga de reiterar nuevamente la misma conducta lesiva”.

² El Tribunal de Garantías determinó que el Ministerio de Educación le negó la compensación por jubilación a la accionante “aduciendo que a más de los requisitos que exige la Ley de Seguridad Social debió estar con nombramiento permanente, que no cumple con dicho requisito, ya que no tenía nombramiento”. Al respecto, argumentó que la LOSEP “no hace distinción alguna a efectos de conceder o no tal beneficio, es decir la ley no margina a las personas que únicamente cuenten con contrato”.

En contra de esta decisión, el Ministerio de Educación interpuso recurso de apelación.

3. El 25 de junio de 2024, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.³

1.2. Proceso de ejecución

4. El 09 de julio de 2024, el Tribunal de Garantías dispuso remitir copias certificadas de “todo el proceso al Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, para los fines relacionados con la cuantificación de la reparación económica dispuesta en sentencia”.⁴ El 29 de julio de 2024, la Defensoría del Pueblo presentó su informe sobre el estado de cumplimiento de la sentencia de 24 de noviembre de 2023.⁵
5. El 24 de julio de 2024, el Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Distrital**”) avocó conocimiento de la causa y nombró como perita a Fanny Aquilla Quizhpe (“**perita**”).⁶
6. El 20 de septiembre de 2024, el Tribunal Distrital ordenó al Ministerio de Educación que “realice el trámite correspondiente para el pago en el término de 30 días, a la accionante MERCY YOLANDA TENESACA GUARTATANGA, el valor de USD 51.900,83; y, a la auxiliar de justicia, el valor de USD \$ 158.70 como honorario pericial”.⁷
7. El 03 de diciembre de 2024, la accionante solicitó al Tribunal de Garantías que “para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, se fije un término a la entidad vencida para que cumpla con su obligación”.⁸ El 05 de diciembre de 2024, el Tribunal de Garantías concedió “el término de 20 días a la institución accionada a fin de que cumpla con la liquidación dispuesta”.⁹

³ En lo principal, la Corte Provincial razonó que “por el tiempo de servicio y labores desarrolladas ha generado y obtenido el derecho a recibir la correspondiente compensación jubilar, sin embargo, en el caso in examen [sic] se condiciona el pago de aquel derecho ‘a un nombramiento permanente’, permanencia o estabilidad que fue violentada por décadas por la propia entidad accionada”.

⁴ Expediente procesal de primera instancia, tomo II, foja 181. En la misma providencia, se instó al Ministerio de Educación a fin de que dé cumplimiento a la decisión y, a su vez, se ofició a la Defensoría del Pueblo para la verificación del cumplimiento de la decisión judicial.

⁵ *Ibid.*, foja 189. En su informe, la Defensoría del Pueblo informó que el Ministerio de Educación se encontraba a la espera del mandamiento de ejecución para proceder con “las gestiones de pago y cumplir la sentencia judicial”.

⁶ Proceso de cuantificación 01803-2024-00583.

⁷ Expediente procesal de primera instancia, tomo II, foja 199.

⁸ *Ibid.*, tomo III, foja 212.

⁹ *Ibid.*, foja 214.

8. El 21 de enero de 2025, la accionante señaló que el Ministerio de Educación “no ha procedido con el pago de los valores dispuestos por este Tribunal en el tiempo ordenado”.¹⁰ El 23 de enero de 2025, el Tribunal de Garantías ordenó al Ministerio de Educación que justifique e informe las acciones realizadas “tendientes a cumplir con lo ordenado en sentencia”.¹¹
9. El 19 de febrero de 2025, la accionante manifestó que el Ministerio de Educación no emitió pronunciamiento alguno “dentro de la etapa de ejecución demostrando así el completo desinterés en cumplir con la sentencia”.¹² Por ello, requirió la imposición de medidas coercitivas para garantizar el cumplimiento de la decisión judicial.
10. El 27 de febrero de 2025, el Tribunal de Garantías impuso una multa compulsiva “de la quinta parte de la remuneración Básica Unificada del trabajador en general” al Ministerio de Educación. El 11 de marzo de 2025, en relación con los honorarios periciales, la perita señaló que “la parte accionada no ha dado cumplimiento al pago dispuesto”.¹³
11. El 14 de marzo de 2025, la accionante solicitó se oficie al Ministerio de Educación “para que informen al Tribunal el estado del cumplimiento de la sentencia”.¹⁴ El 29 de abril de 2025, la accionante manifestó que los requerimientos realizados por el Tribunal de Garantías “no han sido suficientes para que la entidad cumpla con la sentencia dictada mediante el pago de los valores adeudados y cuantificados”.¹⁵ Por ello, solicitó que se remita el expediente a la Fiscalía General del Estado para que investigue el incumplimiento de la decisión judicial.
12. El 07 de mayo de 2025, el Tribunal de Garantías conminó al Ministerio de Educación que informe sobre las diligencias realizadas a fin de cumplir con la sentencia judicial. El 20 de mayo de 2025, la accionante solicitó “se aumente la multa compulsiva, progresiva y diaria”¹⁶ y reiteró su pedido de remisión del caso a la Fiscalía General del Estado.
13. El 30 de mayo de 2025, el Tribunal de Garantías constató que “la entidad accionada hace caso omiso a los requerimientos del Tribunal, no existe constancia alguna que hayan justificado estar realizando las gestiones necesarias para el cumplimiento de la sentencia, peor aún que la misma se haya cumplido”.¹⁷ Por consiguiente, remitió el

¹⁰ *Ibid.*, foja 215.

¹¹ *Ibid.*, foja 217.

¹² *Ibid.*, foja 219.

¹³ *Ibid.*, foja 223.

¹⁴ *Ibid.*, foja 228.

¹⁵ *Ibid.*, foja 234.

¹⁶ *Ibid.*, foja 238.

¹⁷ *Ibid.*, foja 240.

caso a la Fiscalía General del Estado para que realice las investigaciones correspondientes y negó el aumento de la multa compulsiva.

14. El 25 de agosto de 2025, la accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento ante el Tribunal de Garantías, requirió la presentación del informe respectivo y la remisión del expediente a este Organismo. El 15 de septiembre de 2025, el Tribunal de Garantías remitió, a petición de la accionante, el expediente y su informe ante la Corte Constitucional.
15. El 21 de octubre de 2025, el Ministerio de Educación informó sobre el cumplimiento de la decisión judicial. En específico, señaló que “se realizaron todas las gestiones administrativas tanto en la Dirección Distrital y la Coordinación Zonal 6 de Educación para solicitar la asignación de recursos para el cumplimiento de la sentencia”.¹⁸ El 28 de noviembre de 2025, la accionante informó que “el Ministerio de Educación se ha contactado con la compareciente y ha informado que cuentan con los recursos necesarios para proceder con el pago ordenado en la sentencia”.¹⁹

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

16. El 22 de septiembre de 2025, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
17. El 12 de marzo de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la alteración del orden cronológico para el tratamiento prioritario de la presente causa con base en el artículo 7.2 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. El 20 de marzo de 2026, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que tanto la accionante como el Ministerio de Educación se pronuncien sobre el presunto incumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia. Por otro lado, ordenó que el Tribunal de Garantías presente un informe de descargo actualizado.
18. El 16 y 20 de abril de 2026, la accionante informó “que las medidas de reparación han sido cumplidas”.²⁰

2. Competencia

19. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones

¹⁸ EXPEL, expediente procesal de primera instancia, escrito de 21 de octubre de 2025. El Ministerio de Educación adjuntó el memorando MINEDUC-CZ6-2025-07741-M, de 08 de octubre de 2025, para evidenciar que solicitó la asignación de recursos para cumplir con el pago de decisiones judiciales.

¹⁹ *Ibid.*, escrito de 28 de noviembre de 2025.

²⁰ SACC, [escrito de 16 de abril de 2026](#) y [escrito de 20 de abril de 2026](#).

de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con el artículo 436 número 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se cuestiona

20. La sentencia del Tribunal de Garantías de 24 de noviembre de 2023, dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, conforme lo dispone el Art. 40 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en relación con el numeral 1 del Art. 41 ibídem, por cuanto se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica establecido en el Art. 82, derecho a la vida digna y la seguridad social, determinados en el numeral 2 del Art. 66, y derecho a la motivación, Art. 76, numeral 7 literal I, todos de la Constitución, se declara con lugar la demanda de Acción de Protección Constitucional, presentada por Mercy Yolanda Tenesaca Guartatanga, en contra de María Brown Pérez, en calidad de Ministra de Educación y Diego Ordóñez Aray, Director Distrital 01D02; por lo tanto se dispone que la institución accionada cancele en el plazo de 50 días el valor correspondiente al pago de la compensación por jubilación más intereses. De conformidad con lo que establece el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se delega el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, para ello se remitirá el respectivo oficio. Acorde a lo que establece el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución, en el caso de ejecutoriarse la sentencia remítase copia certificada de la misma a la Corte Constitucional (énfasis en el original).

21. Por su parte, en auto de 20 de septiembre de 2024, el Tribunal Distrital determinó:

Habiéndose corrido traslado a las partes procesales con el informe pericial presentado el 26 de agosto de 2024; y, puesto a conocimiento de las partes con Auto de sustanciación de 29 de agosto de 2024 a las 09h15; la parte accionante se pronuncia favorablemente y el ente accionado solicita prórroga para pronunciarse, la cual fue aceptada en auto de 9 de septiembre de 2024 a las 08h33, no se pronuncia dentro del término; y, de la revisión que hace este Tribunal; al verificarse lo resuelto en sentencia que se ejecuta, se aprueba el informe pericial presentado; y, se dispone que conforme lo establece el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Educación, por intermedio de la Dirección Distrital 01D02 Educación, bajo prevenciones de ley, realice el trámite correspondiente para el pago en el término de 30 días, a la accionante MERCY YOLANDA TENESACA GUARTATANGA, el valor de USD \$ 51.900,83; y, a la auxiliar de justicia, el valor de USD \$ 158.70 como honorario pericial (énfasis omitido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del Tribunal de Garantías

22. El Tribunal de Garantías, en su informe de 15 de septiembre de 2025, se centró en realizar un recuento de las actuaciones procesales con el objetivo de dar cumplimiento

a la sentencia de 24 de noviembre de 2023. Entre estas, el Tribunal de Garantías destacó el seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo, requerimientos de información, la imposición de multas y la remisión del expediente a Fiscalía General del Estado.

23. En su informe actualizado de 25 de marzo de 2026, el Tribunal de Garantías se ratificó en lo esgrimido en el informe de 15 de septiembre de 2025.

4.2. Argumentos de la accionante

24. En su demanda de 25 de agosto de 2025, la accionante realizó un recuento de las actuaciones dentro del proceso de acción de protección de origen. En particular, resaltó el incumplimiento de la sentencia de 24 de noviembre de 2023 y la falta de pronunciamientos por parte del Ministerio de Educación respecto de las acciones emprendidas a fin de dar cumplimiento con la decisión judicial. En concreto, manifestó:

En vista de la nula diligencia y falta total de respeto por el cumplimiento de la sentencia, el 27 de febrero del año 2025, el Tribunal impuso una multa compulsiva, progresiva y diaria de una quinta parte de una remuneración básica al Ministro de Educación y al Director Distrital, multa que sigue vigente hasta la fecha y que si persiste su incumplimiento solicitaremos su ejecución coactiva al Consejo de la Judicatura.²¹

25. Adicionalmente, se refirió a la investigación penal por la presunta configuración del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Por último, indicó que, ante el incumplimiento de la decisión judicial, se remita el expediente a este Organismo a fin de conocer el cumplimiento de la decisión judicial.²²

4.3. Argumentos del Ministerio de Educación

26. Pese a haber sido notificado, el Ministerio de Educación no presentó información alguna.

5. Cuestión previa

27. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el

²¹ Expediente constitucional 145-25-IS, demanda de acción de incumplimiento, foja. 243 vuelta.

²² En escritos de 16 y 20 de abril de 2025, la accionante informó que las medidas de reparación fueron cumplidas (ver párr. 18 *supra*).

proceso de origen. Solo de forma **subsidiaria**,²³ este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

28. Esta Magistratura observa que la acción de incumplimiento se presentó a petición de la parte afectada y ante el juez ejecutor. En la sentencia 226-22-IS/23, este Organismo determinó que, para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada, deben cumplirse los siguientes requisitos:

28.1. Impulso: La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez o jueza ejecutora, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Es decir, no puede requerir la remisión del expediente a la Corte de forma inmediata.

28.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar al referido órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe con los argumentos sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.

28.3. Plazo razonable: Dicho requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez ejecutor.

29. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que aquello constituye razón suficiente para desestimar la acción, **puesto que no son subsanables**.²⁴ En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.²⁵ Así las cosas, se procede a verificar lo siguiente:

29.1. Respecto del **impulso**, este Organismo verifica que la accionante promovió el cumplimiento de la sentencia activamente ante el Tribunal de Garantías (párrs. 7, 8, 9, 11 y 12 *supra*). Por lo cual, se observa que la accionante cumplió con este requisito.

29.2. En cuanto al **requerimiento**, de la revisión del expediente, esta Corte observa que la accionante el 25 de agosto de 2025 (párr. 14 *supra*) solicitó al Tribunal de Garantías que remita el expediente a la Corte Constitucional y que acompañe su informe motivado. Posteriormente, el Tribunal de Garantías remitió a esta Corte el informe y el expediente correspondiente. Por ende, se cumplió con el requisito

²³ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 07 de marzo de 2024, párr. 16 y sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 26.

²⁴ CCE, sentencia 214-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 12.

²⁵ CCE, sentencia 107-21-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 51.

analizado.

- 29.3.** Con relación al **plazo razonable**, este Organismo verifica que la decisión fue emitida el 24 de noviembre de 2023 y la solicitud de remitir el expediente a la Corte se presentó el 25 de agosto de 2025. Es decir, transcurrió, aproximadamente un año y nueve meses desde que se emitió la decisión constitucional, que en principio debía cumplirse en cincuenta días. En atención a la medida ordenada en sentencia en conjunto con el impulso de la accionante, este Organismo encuentra que transcurrió un plazo razonable para el cumplimiento de la sentencia constitucional. En consecuencia, el requisito se encuentra satisfecho.
- 30.** Por lo expuesto, en el presente caso se cumplen los requisitos de procedencia para la presentación de la acción de incumplimiento a petición de parte. En consecuencia, este Organismo analizará el presunto incumplimiento de la decisión, a partir de la documentación que consta en el expediente procesal.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 31.** La accionante alegó que el Ministerio de Educación no cumplió con la medida ordenada en sentencia. En particular, señaló que la entidad accionada no habría cumplido con la reparación económica cuantificada por el Tribunal Distrital. En virtud de lo expuesto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿La entidad demandada – Ministerio de Educación– cumplió con las medidas ordenadas en la sentencia de 24 de noviembre de 2023, emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay?

- 32.** La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.²⁶ De tal manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales es una función medular para la protección de los derechos, toda vez que permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en la materia.²⁷
- 33.** Ahora bien, esta Magistratura observa que el Tribunal de Garantías en la sentencia de

²⁶ CCE, sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 36 y sentencia 44-15-IS/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 21.

²⁷ CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 36 y sentencia 163-23-IS/24, 08 de noviembre de 2024, párr. 35.

24 de noviembre de 2023 (párr. 18 *supra*), dispuso dos medidas de reparación que debían ser cumplidas: **(i)** cancelar el valor correspondiente al pago de la compensación por jubilación más intereses en el plazo de cincuenta días; y, **(ii)** delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.

- 34.** En relación con la medida **(ii)**, esta Corte no analizará el cumplimiento de esta medida porque no es una medida en sentido estricto, sino una competencia que tienen los juzgadores de delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 24 de noviembre de 2023, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.²⁸ Por lo que, esta Corte únicamente analizará si se cumplió con la medida restante **(i)**.
- 35.** Respecto de la **medida (i)** que dispuso la cancelación del pago de la compensación por jubilación más intereses, de la revisión del sistema EXPEL y de la información remitida por las partes procesales, esta Corte verifica las siguientes actuaciones:
- 35.1.** El 09 de julio de 2024, el Tribunal de Garantías dispuso que se derive el caso al Tribunal Distrital, para que cuantifique el valor por concepto de compensación jubilar más intereses.
- 35.2.** El 20 de septiembre de 2024, el Tribunal Distrital ordenó al Ministerio de Educación el pago de USD 51.900,83 en el término de **treinta días**.²⁹ Este valor debía ser cancelado con el siguiente detalle: (i) la cantidad de USD 44.250,00, por concepto de compensación por jubilación; y, (ii) la cantidad de USD 7.650,83, por concepto de intereses.
- 35.3.** El 20 de marzo de 2026, el juez ponente solicitó a las partes que informen sobre el estado de cumplimiento de la decisión judicial.
- 35.4.** El 16 de abril de 2026, la accionante informó “que las medidas de reparación han sido cumplidas”. Por su parte, el 20 de abril de 2026, la accionante adjuntó la constancia de pago. En dicha constancia, esta Corte observa que la transferencia por el valor de USD 51.900,83 se realizó el 11 de diciembre de 2025.³⁰
- 36.** Ahora bien, esta Corte observa que la medida de reparación se cumplió el 11 de diciembre de 2025. Sin embargo, el pago fue realizado después de un año, dos meses y veintiún días de que el Tribunal Distrital cuantificó la reparación el 20 de septiembre de 2024. Por ello, este Organismo analizará si se configuró un supuesto retardo en el

²⁸ CCE, sentencias 7-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 34; y, 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 39.

²⁹ Proceso de cuantificación de reparación económica 01803-2024-00583.

³⁰ SACC, [constancia de pago](#) adjuntada el 20 de abril de 2026.

cumplimiento de esta medida de reparación integral, puesto que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.

37. Este Organismo ha señalado que para que se configure el cumplimiento defectuoso por tardío de una medida deberán concurrir dos elementos: **(1)** retardo en el cumplimiento; y, **(2)** falta de justificación para el retardo.³¹ Al respecto, es preciso enfatizar que este Organismo ha reconocido que las medidas de reparación económica revisten de cierta complejidad según la disponibilidad presupuestaria. Ahora bien, conforme se refirió, esta Corte verificó el retardo en el cumplimiento de la medida **(1)**. No obstante, esta Corte constata que el Ministerio de Educación no justificó el retardo en el cumplimiento de la decisión.³² De hecho, en auto de 20 de marzo de 2026, esta Corte solicitó la información a esta entidad, sin que hasta la presente fecha haya remitido la información requerida. Por tal motivo, esta Corte constata el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación **(i)** por tardío.
38. En virtud de lo expuesto, este Organismo verifica que el Ministerio de Educación cumplió tardíamente con el pago de la compensación por jubilación más intereses.
39. Finalmente, esta Corte observa que el Ministerio de Educación no respondió a varios requerimientos judiciales, ni presentó información que justifique el retardo del cumplimiento de la medida. Incluso, el juez executor se vio obligado a imponer multas compulsivas y remitir el caso a la Fiscalía General del Estado. Ante esta situación, tampoco el Ministerio de Educación envió la información sobre el cumplimiento de la sentencia. Por ello, este Organismo considera necesario ordenar que se investigue y, de ser el caso, se sancione a los responsables del retardo en el cumplimiento de la medida de reparación.

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 de incumplimiento 145-25-IS.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida del pago de la compensación por jubilación más intereses dispuesta en la sentencia de 24 de noviembre de 2023.

³¹ CCE, sentencia 7-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 37; y, sentencia 47-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 29.

³² Al respecto, esta Corte no observa en el expediente físico ni en el sistema EXPEL que el Ministerio de Educación haya comparecido a justificar el retardo en el cumplimiento de la decisión.

3. **Ordenar** que, en el plazo de 90 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Ministerio de Educación realice una investigación interna destinada a determinar responsabilidades y, de ser el caso, se imponga las sanciones correspondientes a los funcionarios públicos por el cumplimiento defectuoso por tardío de la decisión judicial. Una vez fenecido dicho plazo, el Ministerio de Educación informará inmediatamente a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida.
4. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen y **archivar** el proceso de acción de protección de origen.
5. Notifíquese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



14525IS-8f526



Caso 145-25-IS

RAZÓN: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles trece 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 40-24-IS/26
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 07 de mayo de 2026

CASO 40-24-IS

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

SENTENCIA 40-24-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato, tras verificar el cumplimiento integral de las medidas ordenadas.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso 18171-2021-00018

1. El 08 de noviembre de 2021, César Audberto Granizo Montalvo (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador (“**FONCEJU**”) y del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**BIESS**”).¹ La sustanciación de la causa correspondió a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua (“**Tribunal de Garantías Penales**”).
2. El 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de Garantías Penales aceptó la acción de protección y dispuso como medida de reparación que el FONCEJU realice la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por el accionante, procediendo a cancelar los créditos hipotecario y quirografario en un plazo de 30 días y que capitalice el valor restante de las aportaciones para su entrega cuando se encuentre cesante. Como garantía de no repetición dispuso que “el hecho no vuelva a ocurrir en tanto y en cuanto se cumpla lo dispuesto con la Constitución de la República y más disposiciones

¹ En su demanda, el accionante alegó que desde el 2004 ingresó a formar parte del FONCEJU. En 2008 obtuvo un crédito hipotecario y un crédito quirografario. Señaló que en 2014 se produjo el cierre de los fondos provisionales y el patrimonio del fondo pasó a ser administrado por el BIESS. Afirmó que solicitó su desafiliación del FONCEJU, y también solicitó el pago de sus deudas vía compensación. El FONCEJU negó la desafiliación y manifestó que no procede la liquidación de sus créditos con los aportes que tenía en su cuenta personal y “le conminó a un refinanciamiento” de los valores adeudados. Esto habría vulnerado su derecho a desafiliarse libremente, el derecho a desarrollar libremente actividades económicas, el derecho a la libertad de no dejar de hacer algo no prohibido por la ley, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la propiedad, el derecho al honor y al buen nombre, el derecho a la dignidad humana, el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.

constitucionales y convencionales que qued[aron] señaladas en la audiencia”.²

3. En la audiencia pública, el accionante interpuso un recurso de ampliación de la sentencia, el cual fue resuelto por el Tribunal de Garantías Penales manifestando que se considera que la fecha para la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por el accionante correspondía al 20 de febrero de 2018.³ Tanto el FONCEJU como el accionante apelaron la decisión.
4. El 11 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala de la Corte Provincial**”) rechazó los recursos de apelación planteados y ratificó la sentencia subida en grado.⁴
5. El 08 de abril de 2022, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de la Sala de la Corte Provincial la cual se signó con el número 1098-22-EP y fue inadmitida por el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión el 08 de julio de 2022.⁵

1.2. Fase de ejecución

6. El 05 de julio de 2022, el accionante presentó un escrito ante el Tribunal de Garantías Penales solicitando la ejecución de la sentencia y que se designe un perito contable y psicológico para “determinar los daños y perjuicios causados en [su] contra – y de los miembros de [su] familia – por el incumplimiento de la sentencia”.
7. El 20 de julio de 2022, el Tribunal de Garantías Penales dispuso al FONCEJU que en el término 10 días cumpla con lo ordenado en la sentencia de 19 de noviembre de 2021.
8. El 01 de septiembre de 2022, el accionante solicitó que se sienta razón sobre el cumplimiento del FONCEJU con lo dispuesto por el Tribunal de Garantías Penales el

² El Tribunal de Garantías Penales declaró la vulneración de derechos al constatar que dicha entidad vulneró sus derechos constitucionales a la libertad de asociación (Art. 66, núm. 13), a la propiedad (Art. 66, núm. 26) y a la seguridad jurídica (Art. 82), por haberle impedido desafiliarse libremente del fondo durante más de cinco años —pese a sus reiteradas solicitudes desde octubre de 2015— y por negarse a compensar sus aportes personales con los créditos adeudados, escudándose en normativa infraconstitucional de la Superintendencia de Bancos, en contravención de los artículos 424 y 426 de la Constitución y de jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional sobre casos análogos.

³ El accionante solicitó que se considere como fecha para la liquidación el 22 de octubre de 2015, cuando se suspendió la autorización para que FONCEJU realice descuentos de su cuenta de ahorros y solicitó que con la liquidación se cobre los adeudos y se le devuelva el valor sobrante.

⁴ En la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua el proceso se signó con el número 18102-2021-00039.

⁵ El Tercer Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

20 de julio de 2022.

9. El 07 de septiembre de 2022, el FONCEJU presentó un escrito indicando que había señalado distintos casilleros electrónicos por lo que no recibieron las providencias emitidas por el Tribunal de Garantías Penales durante la ejecución de la sentencia. Sin perjuicio de aquello, indicaron que dieron cumplimiento a la sentencia de 19 de noviembre de 2021 manifestando que:

[El] Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador-FCPC, ha dado estricto cumplimiento a la sentencia emitida el 19 de noviembre de 2021 y ratificada con fecha 11 de marzo de 2022; cumplimiento que evidencio con los documentos adjuntos al presente, en los cuales se verifica que el cumplimiento de la sentencia se ha realizado con fecha 21 de diciembre de 2021, esto es, en fecha anterior a la ratificación de la sentencia del tribunal de alzada, lo que es de pleno conocimiento del accionante, por cuanto al estar procesada su desafiliación y al estar cancelados sus créditos no se ha realizado débito alguno por aportes o créditos, ni se le ha requerido pago alguno por estos conceptos.

10. El 19 de septiembre de 2022, el accionante presentó un escrito oponiéndose a lo manifestado por el FONCEJU señalando que la liquidación no se realizó conforme a lo ordenado en sentencia.⁶ Además, solicitó que se inicie la sustanciación de un procedimiento sumario por daños y perjuicios e insistió en que se designe un perito contable y un perito psicológico, así como la destitución de la gerente del FONCEJU.
11. El 13 de octubre de 2022, el FONCEJU contestó al escrito presentado por el accionante y, en esencia, señaló que el accionante voluntariamente refinanció sus deudas por el concepto del crédito hipotecario y quirografario en octubre de 2018. Respecto a la cancelación de los créditos manifestó que:

[...] no fue posible cancelar los créditos a la fecha que se indica en la resolución, esto es 20 de febrero de 2018, pues los créditos refinanciados son de fecha 29 DE OCTUBRE DE 2018 y desde esa fecha existen pagos realizados por el accionante, es así que la ejecutiva en mención, textualmente manifiesta: *“Como existen Pagos realizados a cada uno de los créditos, como indico en el cuadro adjunto, no puedo cancelar con la fecha que nos indican en la sentencia, por tal motivo se cancelará con las fechas de los últimos pagos realizados.”* Es decir señor Juez, los créditos nacieron en octubre 2018, por lo que no se podía cancelar a fecha 20 de febrero de 2018, lo que conllevaría una reversión de las operaciones de crédito y una reversión de los pagos realizados por el accionante. Además, es importante mencionar que el accionante, también accedió a un beneficio de COMPENSACIÓN de su deuda con sus ahorros que mantiene en su cuenta individual [...]. el accionante refinanció sus créditos en el mes de octubre de 2018, es decir posterior a la fecha de desafiliación ordenada por el tribunal de instancia y conforme a las autorizaciones de débito firmadas por el accionado, se ha procedido a realizar cobros de estos créditos refinanciados; y, en la sentencia, el tribunal de instancia no ordenó ninguna devolución de valores debitados por concepto de crédito, ni que estos débitos por

⁶ Específicamente señaló que la liquidación se realizó desde el 20 de septiembre de 2022 y no desde el 20 de febrero de 2018, conforme se ordenó en la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales.

conceptos de créditos sean tomados como aportes personales, tal y como pretende el accionante que se realice.

12. El 17 de octubre de 2022, el Tribunal de Garantías Penales dispuso el archivo de la causa por cuanto consideró que los documentos presentados por el FONCEJU acreditaban el cumplimiento de la sentencia dictada el 19 de noviembre de 2021.
13. El 19 de octubre de 2022, el accionante presentó un escrito argumentando el cumplimiento defectuoso de la sentencia y solicitó al Tribunal de Garantías Penales que remita el expediente con su respectivo informe a la Corte Constitucional. Sobre este pedido, el 25 de octubre de 2022, el Tribunal de Garantías Penales manifestó que: “[...] conforme consta de autos, la sentencia se encuentra íntegramente ejecutada, por lo tanto, es improcedente el pedido del peticionario, dejando a salvo el derecho a presentar la acción que considere pertinente”.
14. El 03 de enero de 2024, el accionante presentó un escrito solicitando que el FONCEJU indique si se efectuó la liquidación por cesantía y en consecuencia si se devolvió “el sobrante” a su favor. El 19 de enero de 2024, el FONCEJU presentó un escrito acreditando el pago del valor correspondiente al accionante por concepto de cesantía. Con base en esta consideración, el Tribunal de Garantías Penales archivó el proceso el 31 de enero de 2024.
15. El 05 de febrero de 2024, el accionante presentó un escrito “de ampliación” solicitando que el Tribunal de Garantías Penales remita el expediente y un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 19 de noviembre de 2021 a este Organismo. El 07 de febrero, el Tribunal de Garantías Penales corrió traslado para que el FONCEJU se pronuncie respecto al escrito presentado por el accionante.
16. El 09 de febrero de 2024, el FONCEJU presentó un escrito indicando que la sentencia se encontraba ejecutada y por lo tanto no existía incumplimiento ni cumplimiento defectuoso. El 23 de febrero de 2024, el Tribunal de Garantías Penales negó el recurso de ampliación interpuesto por el accionante el 05 de febrero de 2024.⁷
17. El 08 de marzo de 2024, el accionante presentó directamente ante la Corte Constitucional su demanda de acción de incumplimiento de sentencia.

⁷ El Tribunal de Garantías Penales manifestó: “En este sentido, la ampliación procede cuando no se ha resuelto uno de los puntos puestos en conocimiento del Tribunal. En el presente caso, el auto objeto de la ampliación es completamente claro e inequívoco, por lo que no cabe el pedido de ampliación solicitado. En consecuencia, se estará a lo ordenado en el auto de miércoles 31 de enero de 2023 (sic), a las 08h15, en relación al archivo del presente proceso, dejando a salvo el derecho del accionante a presentar la acción que considere pertinente.”

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

18. Por medio del sorteo automático de causas la sustanciación correspondió a la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, el caso se resorteó y su conocimiento recayó en la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
19. El 19 de enero de 2026, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso al Tribunal de Garantías Penales que remita su informe respecto del cumplimiento de la sentencia emitida el 19 de noviembre de 2021 (“**sentencia**”).
20. El 23 de enero de 2026, el juez del Tribunal de Garantías Penales remitió el informe de descargo solicitado.

2. Competencia

21. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se cuestiona

22. La sentencia y la ampliación emitidas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua de 19 de noviembre de 2021 señalan:

[...] **2.-** Disponer, como medida de reparación integral, a la Gerente y Representante Legal del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador, FONCEJU-FCPC, realice la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas, por el accionante, procediendo a cancelar el respectivo préstamo hipotecario, así como el quirografario, concediéndole para tal efecto, el plazo de treinta días, a partir de la notificación de la presente sentencia, debiendo capitalizar el valor restante de las aportaciones efectuadas por el legitimado activo, a favor de dicho Fondo, los que se le entregarán cuando se encuentre cesante. **3.-** Disponer, como garantía de no repetición, que el hecho no vuelva a ocurrir en tanto y en cuanto se cumpla lo dispuesto en la Constitución de la República y más disposiciones constitucionales, y convencionales que quedan señaladas en esta audiencia. La Defensoría del Pueblo, vigilará que la legitimada pasiva, de fiel cumplimiento de la presente resolución. Ejecutoriada que sea la presente sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional, conforme dispone el Art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador. **AMPLIACIÓN.-** [...] se considera que debe tenerse como fecha para la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas, por el accionante, el 20 de febrero de 2018, fecha, en la que la Gerente del FONCEJU-FCPC, mediante oficio No. FONCEJU.O44-2018, le contesta al legitimado activo que: “...NO procede la liquidación de sus préstamos con sus ahorros, por

desafiliación, por cuanto no cumple los requisitos de la normativa vigente...y puede acogerse a un refinanciamiento...” [...]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

- 23.** El accionante hace un recuento de los hechos que dieron lugar a la acción de protección, afirma que el Tribunal de Garantías Penales “no [le] brindó todas las medidas de reparación requeridas ni [le] explicó el porqué las omitió”. Y que la Sala de la Corte Provincial “mediante un remedo de sentencia [...] ratificó la sentencia del nivel anterior”. Posteriormente afirma que se inadmitió la acción extraordinaria de protección presentada ante la Corte Constitucional. Aquello le habría dejado en indefensión y al “arbitrio” de los juzgadores de instancia.
- 24.** Enuncia las actuaciones procesales realizadas durante la fase de ejecución de la sentencia y afirma que existe una ejecución defectuosa por cuanto el FONCEJU realizó “caprichosas liquidaciones”.
- 25.** Sostiene que se ratifica la defectuosa ejecución de la sentencia ya que el FONCEJU manifestó que “no fue posible cancelar los créditos en la fecha que se indica en la resolución, esto es el 20 de febrero de 2018, pues los créditos refinanciados son de fecha 29 de octubre de 2018 y desde esa fecha existen pagos realizados por el accionante [ya que] los créditos nacieron en octubre 2018, por lo que no se podía cancelar a fecha 20 de febrero 2018”.
- 26.** Afirma que con la defectuosa ejecución: “[se le] ocasionó grave perjuicio económico pues [el FONCEJU le cobró] intereses y supuestas gestiones de cobranzas, honorarios injustificados de abogado – pese a que el pago se cumplió vía cruce de cuentas y por orden jurisdiccional, no cobranza, que salen del contexto de la sentencia.” Además, manifiesta que planteó la defectuosa ejecución ante el Tribunal de Garantías Penales, sin embargo, “no dio trámite al nombramiento de peritos para que se verifique la operación contable y el daño psicológico ocasionado, ni [le] atendió el pedido de iniciar el incidente para demostrar el grave daño que ocasionó este defectuoso cumplimiento.”
- 27.** Señala que el FONCEJU indicó que las fechas de cancelación de los créditos del accionante son posteriores al 20 de febrero de 2018, conforme con lo dispuesto en la sentencia y que el Tribunal de Garantías Penales “prematuramente dispone el archivo de la causa” por cuanto en la sentencia se ordenó “capitalizar el valor restante de las aportaciones efectuadas por el legitimado activo, a favor de dicho fondo, los que se le entregarán cuando se encuentre cesante” aspecto que todavía no se cumplía.

- 28.** Manifiesta su preocupación respecto a que, a pesar de realizar varias solicitudes, el Tribunal no remitió el proceso a la Corte Constitucional y que la defectuosa ejecución le causa un “perjuicio y vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en el tercer momento, el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes [...] el derecho a la verdad y a la reparación integral, en franca inobservancia de las normas constitucionales y legales invocadas”.
- 29.** En función de estos argumentos, solicita que se declare la ejecución defectuosa de la sentencia y que se proceda a la “ejecución directa ejecutando las medidas necesarias para hacer efectiva la decisión del Tribunal [de Garantías Penales]”. Además, solicita la destitución de la representante legal del FONCEJU debido a la “conducta intencional de vulnerar [sus] derechos y de incumplir con su obligación de acatar resoluciones judiciales”.

4.2. Del Tribunal de Garantías Penales

- 30.** El juez Juan Mariño Paredes remitió, junto al expediente, su informe de descargo donde realizó un recuento de las actuaciones procesales. La autoridad judicial concluyó que se atendieron las peticiones del accionante “conforme las disposiciones constitucionales pertinentes, se ha observado el trámite propio, ha ejercido todos sus derechos constitucionales y procesales establecidos en la Constitución y en la ley, sin que exista vulneración alguna a sus derechos, se ha observado la seguridad jurídica.” Afirma que se cumplió “íntegramente lo dispuesto en la sentencia de 19 de noviembre de 2021, por lo que oportunamente se dispuso el archivo”.

5. Cuestión previa

- 31.** La Corte Constitucional ha determinado que, para conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, el afectado debe cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁸
- 32.** Sin embargo, esta Magistratura ha manifestado que no se puede pronunciar sobre el fondo de la acción si es que el auto que dispuso el archivo del proceso no fue impugnado por las partes procesales.⁹ No obstante, esta impugnación no debe entenderse como un recurso procesal, sino más bien, como un escrito presentado ante el juez executor cuestionando el cumplimiento de la sentencia, alegando su cumplimiento defectuoso o tardío. Esto, con la finalidad de que el juez pueda verificar el cumplimiento integral de las medidas dispuestas en una sentencia y,

⁸ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

⁹ CCE, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 18; sentencia 60-19-IS/23 y acumulados, 16 de abril de 2023, párr. 29.

consecuentemente, pueda ordenar el archivo.¹⁰ Inclusive, se podría presentar este escrito sin ningún límite temporal, pero con la obligación de justificar el retardo o la existencia de un acto ulterior conforme lo ha establecido la jurisprudencia.¹¹

- 33.** Al respecto, este Organismo verifica que el Tribunal de Garantías Penales dispuso el archivo del proceso en dos ocasiones, el 17 de octubre de 2022 y el 31 de enero de 2024, al considerar que el FONCEJU acreditó el cumplimiento integral de la sentencia. Frente a estas disposiciones, el accionante presentó escritos el 19 de octubre de 2022 y el 05 de febrero de 2024 alegando que se cumplió defectuosamente la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales y solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional. Por lo tanto, el accionante impugnó, a través de escritos, los autos que dispusieron el archivo de la causa. Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción. En particular, el accionante presentó la demanda de acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional. En este sentido, es preciso analizar si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Cumplió el accionante los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar la acción de incumplimiento de sentencia?

- 34.** El artículo 164 de la LOGJCC prevé los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada, esto, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).
- 35.** Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹²

¹⁰ CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 25.

¹¹ CCE, sentencia 55-18-IS/23, 19 de abril de 2023, párr. 18 y 19. Esta Corte ha dicho que se requiere una justificación cuando se cuestiona el auto de archivo, años más tarde, al presentar esta garantía ante este Organismo.

¹² Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los

36. En particular, la sentencia 103-21-IS/22, estableció los siguientes requisitos:

Impulso (i): la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora encargada de la ejecución.

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

Plazo razonable (iii): el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.

Negativa expresa o tácita del juez ejecutor (iv): la autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.

37. Respecto al (i) requisito – impulso –, este Organismo verifica que el accionante presentó varios escritos ante el Tribunal de Garantías Penales, promoviendo la ejecución de la sentencia ya que, a su criterio, el FONCEJU incumplió con lo dispuesto. En concreto, presentó escritos el 05 de julio, 01 de septiembre y 19 de septiembre de 2022. Posteriormente, continuó con el impulso de la ejecución el 03 de enero de 2024 hasta que presentó ante esta Corte su demanda de acción de incumplimiento, por lo tanto, se cumplió este requisito.

38. Sobre los requisitos (ii) y (iii) – requerimiento y plazo razonable –, el accionante solicitó el 19 de octubre de 2022 que el Tribunal remita los expedientes con un informe de cumplimiento a este Organismo.¹³ El 05 de febrero de 2024, en su recurso de ampliación, volvió a realizar el pedido al Tribunal de Garantías Penales.¹⁴ Tomando en consideración que la sentencia cuyo cumplimiento alega como defectuoso, fue emitida el 19 de noviembre de 2021 y que los pedidos para que el Tribunal de Garantías

jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

¹³ El 19 de octubre de 2022, el accionante solicitó: “se sirvan remitir el expediente a la Corte Constitucional en el término de cinco días, al cual acompañarán el informe debidamente argumentado sobre las razones del defectuoso incumplimiento “suyo”, haciendo constar las razones por las que no adoptaron ni agotaron las medidas adecuadas y pertinentes a su alcance para ejecutar la decisión, así como el porqué (sic) desatendieron mis pedidos de designar los peritos, en especial el que debía efectuar la liquidación con ajuste a lo decidido en el fallo, en vista de que claramente se aprecia que la Accionada lo desacató al liquidar a su capricho, ocasionándome perjuicio económico, moral y psicológico con la concupiscencia del Tribunal, y el porqué e(sic) stando pendiente de despacho mis peticiones ordenaron el archivo de la causa en evidente vulneración de mi derecho a la “igualdad de armas” y dejándome en completa indefensión.”

¹⁴ El 05 de febrero de 2024, el accionante nuevamente solicitó: “[...] en forma comedida [...] que se sirva remitir el expediente a la Corte Constitucional en el término de cinco días, al cual se acompañará el informe debidamente argumentado sobre las razones por las el Órgano Jurisdiccional consintió el defectuoso cumplimiento de la sentencia por parte de la Accionada, con el objeto de que el más alto órgano de justicia constitucional del Ecuador haga cumplir de manera total y adecuada la orden jurisdiccional contenida en la parte dispositiva de la sentencia dictada por el Tribunal que preside.

Penales remita los expedientes se dieron el 19 de octubre de 2022 y el 05 de febrero de 2024, este Organismo considera que cumplió con los requisitos (ii) y (iii) al haber solicitado la remisión de los expedientes tras haber transcurrido un plazo razonable, tomando en consideración la complejidad de la medida.¹⁵

- 39.** Finalmente, sobre el requisito **(iv)** – negativa expresa o tácita –, este Organismo constata que el 25 de octubre de 2022, en respuesta al pedido del accionante realizado el 19 de octubre de 2022, el Tribunal de Garantías Penales manifestó lo siguiente: “[...] conforme consta de autos, la sentencia se encuentra íntegramente ejecutada, por lo tanto, es improcedente el pedido del peticionario, dejando a salvo el derecho a presentar la acción que considere pertinente.” En el mismo sentido, tras el pedido del accionante de 05 de febrero de 2024, el Tribunal manifestó nuevamente que es improcedente dejando a salvo el derecho del accionante de presentar la acción que considere pertinente.¹⁶ En consecuencia, este Organismo verifica que el Tribunal de Garantías Penales, en dos ocasiones, negó el requerimiento del accionante y no remitió los expedientes y el informe de descargo en el término de 5 días contemplado en el artículo 164 de la LOGJCC.
- 40.** Por lo tanto, se verifica que el accionante cumplió con los requisitos para la presentación de la acción de incumplimiento. En consecuencia, se procederá a realizar el análisis de fondo.

6. Planteamiento y resolución de problemas jurídicos

- 41.** La sentencia objeto de esta acción, se dicta dentro del proceso 18171-2021-00018 por el Tribunal de Garantías Penales. Las alegaciones del accionante se refieren a que la sentencia fue cumplida defectuosamente debido a que el FONCEJU no realizó la liquidación desde la fecha ordenada por la autoridad judicial. Por lo tanto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia dictada el 19 de noviembre de 2021, dentro del proceso 18171-2021-00018, fue cumplida integralmente por la entidad obligada?
- 42.** Sobre el argumento del accionante respecto a que existe una defectuosa ejecución de la sentencia debido a que el Tribunal de Garantías Penales “no dio trámite al nombramiento de peritos para que se verifique la operación contable y el daño psicológico ocasionado, ni le atendió el pedido de iniciar el incidente para demostrar el grave daño que ocasionó [el] defectuoso cumplimiento” este Organismo se ve

¹⁵ Al respecto véase la sentencia 215-22-IS/25, de 16 de enero de 2025, párr. 80; la sentencia 31-21-IS/24, de 05 de diciembre de 2024, párrs. 37-39; y sentencia 28-23-IS/24, de 17 de octubre de 2024, párr. 33.

¹⁶ El Tribunal de Garantías Penales se pronunció: “En consecuencia, se estará a lo ordenado en el auto de miércoles 31 de enero de 2023 (sic), a las 08h15, en relación al archivo del presente proceso, dejando a salvo el derecho del accionante a presentar la acción que considere pertinente.”

impedido de verificar estos aspectos puesto que no fueron ordenados en la sentencia.

6.1. ¿La sentencia dictada el 19 de noviembre de 2021, dentro del proceso 18171-2021-00018, fue cumplida integralmente por la entidad obligada?

43. La sentencia dispone lo siguiente:

[...] **2.-** Disponer, como medida de reparación integral, a la Gerente y Representante Legal del Fondo de Cesantía Privado del Personal de la Función Judicial del Ecuador, FONCEJU-FCPC, realice la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas, por el accionante, procediendo a cancelar el respectivo préstamo hipotecario, así como el quirografario, concediéndole para tal efecto, el plazo de treinta días, a partir de la notificación de la presente sentencia, debiendo capitalizar el valor restante de las aportaciones efectuadas por el legitimado activo, a favor de dicho Fondo, los que se le entregarán cuando se encuentre cesante. **3.-** Disponer, como garantía de no repetición, que el hecho no vuelva a ocurrir en tanto y en cuanto se cumpla lo dispuesto en la Constitución de la República y más disposiciones constitucionales, y convencionales que quedan señaladas en esta audiencia. La Defensoría del Pueblo, vigilará que la legitimada pasiva, de fiel cumplimiento de la presente resolución. Ejecutoriada que sea la presente sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional, conforme dispone el Art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador. **AMPLIACIÓN.-** [...] se considera que debe tenerse como fecha para la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas, por el accionante, el 20 de febrero de 2018, fecha, en la que la Gerente del FONCEJU-FCPC, mediante oficio No. FONCEJU.O44-2018, le contesta al legitimado activo que: "...NO procede la liquidación de sus préstamos con sus ahorros, por desafiliación, por cuanto no cumple los requisitos de la normativa vigente...y puede acogerse a un refinanciamiento..." [...]

44. Este Organismo identifica como medidas a ser cumplidas las siguientes: **1)** realizar la liquidación entre los aportes y las deudas contraídas por el accionante, procediendo a cancelar el crédito hipotecario y el crédito quirografario en un plazo de 30 días contados a partir de la notificación de la sentencia; ahora bien, durante la misma audiencia, se presentó un recurso de ampliación el cual determinó que la fecha desde la cual debía realizarse la liquidación era 20 de febrero de 2018. Por lo tanto, este aspecto forma parte de la medida 1). La medida **2)** consistía en capitalizar el valor restante de las aportaciones efectuadas por el accionante, a favor del Fondo – FONCEJU - y entregarlo cuando este se encuentre cesante.

45. Sobre la medida **1)**, el accionante alega que el FONCEJU no realizó la liquidación desde el 20 de febrero de 2018 conforme se ordenó en sentencia. Respecto a esto, el FONCEJU, en escrito de 09 de febrero de 2024, indicó que canceló los créditos hipotecario y quirografario ordenados en la sentencia, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

45.1. Que el accionante solicitó un crédito hipotecario otorgado el 28 de abril de 2008

y un crédito quirografario el 18 de septiembre de 2012.¹⁷

45.2. Que el 28 de septiembre de 2017, el accionante presentó ante el FONCEJU una carta manifestando su voluntad de refinanciar sus deudas correspondientes a los créditos hipotecario y quirografario.¹⁸

45.3. Que el 14 de noviembre de 2018, el accionante manifestó que:

Una vez que está firmada la documentación relativa al refinanciamiento de [sus] créditos vigentes con el Fondo, de[volvió] cuatro pagarés suscritos con [su] consorte, cuatro tablas de amortización y cuatro autorizaciones de débito bancario firmados por [él], con el fin de que tengan respaldo de las operaciones; con esto dej[ó] novadas esas obligaciones pendientes de pago.¹⁹

45.4. Que hasta la fecha en la que se dictó la sentencia –19 de noviembre de 2021–el accionante había pagado la cuota 22 de los créditos 144966, 144968 y 144969 y la cuota 23 del crédito 144967, por lo que el FONCEJU realizó la liquidación tomando en cuenta la existencia de dichos pagos, es decir con corte a 01 de septiembre de 2020 y 01 de octubre de 2020 considerando que, de no hacerlo así, perjudicaría al accionante al no reconocer los pagos que “redujeron considerablemente” la deuda.

46. Hasta este momento, este Organismo constata que, en efecto, el FONCEJU no realizó la liquidación desde el 20 de febrero de 2018 conforme se ordenó en la sentencia, sino que la realizó desde el 01 de septiembre de 2020 y 01 de octubre de 2020 respectivamente.

47. Ahora bien, esta Corte observa que en el momento que se dictó la medida 1), las obligaciones sobre las cuales se debía realizar la liquidación ordenada, se encontraban extintas. De la revisión del proceso, el accionante suscribió el 29 de octubre de 2018, 4 pagarés refinanciando sus créditos con el FONCEJU. En palabras del accionante: “con esto dej[o] novadas esas obligaciones pendientes de pago”.

48. El artículo 1583 del Código Civil, determina que “las obligaciones se extinguen, en todo o en parte: [...] 3. Por la novación”. En este sentido, el 29 de octubre de 2018, se extinguieron las obligaciones respecto al crédito hipotecario y al crédito quirografario

¹⁷ Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato de la provincia de Tungurahua, proceso 18171-2021-00018, foja 280.

¹⁸ *Ibid*, foja 20.

¹⁹ Pagaré número 144966 correspondiente al refinanciamiento de la cantidad de USD 13 385,40; pagaré número 144967 correspondiente al refinanciamiento de la cantidad de USD 4 672,04; pagaré número 144968 correspondiente al refinanciamiento de la cantidad de USD 7 616,69; pagaré número 144969 correspondiente al refinanciamiento de la cantidad USD 2 465,78.

y “nacieron” cuatro obligaciones nuevas correspondientes a los cuatro pagarés firmados por el accionante.

49. Bajo esta consideración, la sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Penales el 19 de noviembre de 2021 ordenó que se realice la liquidación con fecha 20 de febrero de 2018 sin considerar que las obligaciones sobre las cuales se debía realizar la liquidación, ya se encontraban extintas. Ante esta situación, el FONCEJU procedió a realizar la liquidación sobre las obligaciones que mantenía el accionante con la entidad, cancelando las operaciones de crédito conforme acreditó con los anexos en su escrito de 13 de octubre de 2022 presentado ante el juez ejecutor.²⁰

50. En el mismo escrito, el FONCEJU añade que:

[E]l accionante accedió a un beneficio de compensación de su deuda con sus ahorros que mantiene en su cuenta individual, dada la Emergencia Sanitaria por la que atravesó el Ecuador y el mundo, por lo que también este (sic) compensación permitió pagar varias cuotas de los créditos pendientes de pago. [...] y, en la sentencia, el tribunal de instancia no ordenó ninguna devolución de valores debitados por concepto de crédito, ni que estos débitos por conceptos de créditos sean tomados como aportes personales [...].

51. De lo descrito *supra*, este Organismo identifica que el FONCEJU no podía realizar las liquidaciones sobre obligaciones ya extintas por el accionante, por lo que realizó las liquidaciones ordenadas en la sentencia del 19 de noviembre de 2021 sobre las obligaciones existentes cancelando las obligaciones que mantenía el accionante con la entidad. Conforme consta en los documentos del expediente procesal, esto lo realizó el 21 de diciembre de 2021, es decir dentro del plazo ordenado de 30 días por lo que este Organismo declara el **cumplimiento de la medida 1**).²¹

52. En este punto, es preciso recordar a los jueces que conocen garantías jurisdiccionales, la importancia de dictar las medidas de reparación de forma clara, tomando en consideración todos los matices y aristas del caso en particular.

53. Sobre la medida 2), que ordenó capitalizar el valor restante de las aportaciones efectuadas por el accionante, a favor del Fondo – FONCEJU y devolverlos cuando este se encuentre cesante. Esta Magistratura observa que, en el informe adjunto al escrito de 13 de octubre de 2022, el FONCEJU señala que “[c]on la cuenta individual (\$34,094.21) se cancela las 4 operaciones (\$23,508.14) este valor se retira de la cuenta individual, la diferencia de \$10,586.07 queda en la cuenta del partícipe hasta que salga

²⁰ Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Ambato de la provincia de Tungurahua, proceso 18171-2021-00018, fojas 222 y 223.

²¹ *Ibid*, foja 220.

de la Función Judicial”.²²

54. El accionante solicitó el 10 de octubre de 2023 su liquidación por cesantía de sus fondos, manifestando que “no [puede] declarar expresamente que está a [su] entera satisfacción y que todos [sus] aportes se encuentran registrados en el detalle de mi cuenta individual, por cuanto el FONCEJU-FCPC-no [le] ha provisto para su respectiva verificación”.²³ Posteriormente, el 19 de enero de 2024, el FONCEJU presentó ante el juez ejecutor la constancia de la transferencia de \$12,905.84 realizada a la cuenta bancaria del accionante, junto al informe de “liquidación de cesantía”.²⁴
55. En virtud de ello, este Organismo declara el **cumplimiento de la medida 2)**, por cuanto conforme se desprende del expediente procesal, se ha verificado que, en efecto, existe la constancia de la transferencia de los fondos al accionante una vez que se encontró cesante.
56. En conclusión, la Corte Constitucional constata que el FONCEJU cumplió integralmente con la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales el 19 de noviembre de 2021 dentro de la acción de protección 18171-2021-00018. Finalmente, dado el propósito específico de la acción de incumplimiento, a este Organismo no le compete analizar la corrección o incorrección de la resolución emitida en el caso original.²⁵

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **40-24-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, foja 255.

²⁴ *Ibid.*, foja 259.

²⁵ CCE, sentencia 46-23-IS/24, 1 de agosto de 2024, párr. 48.

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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

4024IS-8f524



Caso 40-24-IS

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles trece 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 12-23-CN/26
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 07 de mayo de 2026

CASO 12-23-CN

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

SENTENCIA 12-23-CN/26

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la consulta de constitucionalidad de los artículos 328 y 1291 (actuales 315 y 1370) del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, realizada por la jueza de la Unidad Judicial Civil de la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito específicamente en cuanto a la medida cautelar de retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción sin resolución previa del funcionario instructor, practicada en las tareas de control por el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito.

1. Antecedentes procesales

1. El 08 de septiembre de 2022, el señor Rodrigo Andrés Guarderas Gallegos y Myrian de Lourdes Álvarez Veloz, por sus propios derechos y en calidad de representantes de la Asociación de Trabajadores Autónomos Organizados (ASOTRAB), presentaron una demanda de acción de protección con medida cautelar contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito (“GADMQ”). El proceso fue sorteado a una jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“Unidad Judicial”), y fue signado con el número 17230-2022- 15329.
2. Los accionantes alegaron que el “Plan de Intervención del Centro Histórico del Distrito Metropolitano de Quito” implementado por el GADMQ, vulnera sus derechos al trabajo y vida digna, por cuanto “los operativos de control realizados en el centro histórico, [...] son violentos y represivos; y [...] retienen arbitrariamente productos de los comerciantes autónomos”. Frente a lo cual el Municipio de Quito argumenta que: “el plan antes referido constituye una estrategia de aplicación del Código Municipal relativa a los comerciantes autónomos no regularizados, por lo que únicamente aplican la norma, estando facultados en virtud de las normas consultadas para disponer como medida cautelar la retención de productos o mobiliario de los comerciantes autónomos no regularizados”. Respecto a la solicitud de medidas cautelares, estas fueron negadas en auto de 13 de septiembre de 2022.
3. El 04 de abril de 2023, la jueza de la Unidad Judicial, resolvió suspender el proceso

constitucional y elevar en consulta a la Corte Constitucional la “constitucionalidad de los Arts. 328 y 1291 del Código Municipal para, (sic) el Distrito Metropolitano de Quito, en cuanto a la medida cautelar de retiro, depósito y retención de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción”.

4. Mediante Oficio 17230-2022-15329-OFICIO-07647-2023 de 13 de abril de 2023 ingresó a la Corte Constitucional la consulta de constitucionalidad de norma presentada por Grimanesa Marisol Erazo Navarrete, jueza de la Unidad Judicial Civil de la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**” o “**judicatura consultante**”), en el marco de una acción de protección.
5. El 12 de mayo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la consulta de norma, dispuso que se corra traslado del auto de admisión al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD**”) para que intervenga dentro de la causa y ordenó que dicha institución remita un informe sobre la constitucionalidad de la norma consultada, que fue presentado el 16 de junio de 2023.
6. El 13 de junio de 2023 la Procuraduría General del Estado señaló casillero para futuras notificaciones.
7. El 22 de noviembre de 2023 Rodrigo Andrés Guarderas Gallegos presentó un escrito solicitando priorizar el conocimiento de la causa debido a los efectos de la retención de productos comercializados por los trabajadores autónomos.
8. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional y del resorteo de causas realizado el 18 de marzo de 2025, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien avocó conocimiento de la causa el 20 de agosto de 2025 y dispuso a las partes actualicen sus informes sin que los hayan presentado.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de constitucionalidad de norma formuladas de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC.

3. Normas cuya constitucionalidad se consulta

10. La judicatura consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la

constitucionalidad de la aplicación de los artículos 328 y 1291 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (“**Código municipal**”) “específicamente en cuanto a la medida cautelar de retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción sin resolución previa del funcionario instructor, practicada en las tareas de control e inspección por el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito”. Las mencionadas disposiciones establecen:

Artículo 328.- Medidas cautelares.- Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurran circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, **el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción**, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas. **Las medidas cautelares podrán aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las tareas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente.** En cualquier caso la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción. En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptará la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante (énfasis añadido).

Artículo 1291.- Medidas cautelares.- El Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, bajo la coordinación de las autoridades de control, **podrá ejecutar medidas cautelares como la retención de productos o mobiliario** cuando se atente a la salud ciudadana, el adecuado uso del espacio público y la normativa legal metropolitana vigente, debiendo entregarse en el momento el acta correspondiente de la retención, respetando el debido proceso (énfasis añadido).

4. Fundamentos de la consulta de constitucionalidad de norma

4.1. Judicatura consultante

11. La judicatura consultante señala que los enunciados normativos señalados en el considerando anterior infringen los artículos 33, 66 numeral 2, 325, 329, 11 numeral 9, de la Constitución.
12. Menciona que, el GAD dentro del marco de sus competencias regula las actividades comerciales y de servicios en el espacio público de las y los trabajadores autónomos, para lo cual ha emitido una serie de regulaciones recogidas en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito como la obtención de permisos; para esto

ejerce potestades de administración, vigilancia y control del comercio autónomo a través de la Agencia Metropolitana de Control y Administraciones Zonales, con el apoyo logístico del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, quienes tienen a su cargo la inspección y el control de las actividades que realicen los trabajadores autónomos y el lugar donde las lleven a cabo, estableciendo infracciones de distintos grados en caso de infringir las regulaciones previstas.

- 13.** Describe que, el conocimiento de esas infracciones y su resolución se basa en un procedimiento administrativo sancionador, dentro del cual se encuentran previstas la adopción de medidas cautelares para asegurar la eficiencia de la resolución que pudiera adoptarse, cuando concurren circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente o que supongan peligro o daño manifiesto y que podrán adoptarse al inicio o durante la instrucción. El retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción es una de aquellas y, podrá aplicarse por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecien las circunstancias antes descritas en las tareas de inspección, conforme lo expresamente previsto en el artículo 328 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito y que de acuerdo al artículo 1291 *ibídem*, podrán ser ejecutadas por el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, bajo la coordinación de las autoridades de control cuando se atente a la salud ciudadana, el adecuado uso del espacio público y la normativa legal metropolitana vigente.

- 14.** Sostiene que en las normas consultadas:

No existe un procedimiento claro y preciso que regle la adopción de dicha medida cautelar de forma directa por los agentes de control metropolitano, pues el precitado Art. 1291 de forma vaga establece que se entregará el acta correspondiente de la retención respetando el debido proceso, sin determinar condiciones mínimas a ser observadas; falencia que indudablemente podría ocasionar actuaciones arbitrarias y abusos por parte de los agentes metropolitanos de control e incluso enfrentamientos con los comerciantes minoristas autónomos, por ausencia de un procedimiento concreto a seguir.- De otro lado, si bien el Art. 1292 del citado Código Municipal establece que los productos o mobiliario retenidos serán devueltos al trabajador autónomo, previo el trámite establecido en la normativa de ejecución, de igual forma no se determinan los requisitos y directrices a seguir a fin de que proceda tal devolución; lo que de igual forma genera incertidumbre en los comerciantes autónomos, a quienes en un operativo de control se les retiene la mercadería utilizada como herramienta de su trabajo desconociendo el procedimiento a seguir tanto para la aplicación de dicha medida como para la recuperación de sus productos. A lo dicho se suman las particularidades que rodean la actividad productiva del trabajo autónomo, el cual básicamente es un medio de subsistencia diario frente a la falta de empleo y oportunidades, en el cual se comercializan generalmente productos perecibles como alimentos o mercancías de ínfima cuantía (sic).

- 15.** Concluye que lo mencionado:

[C]onvierte a la medida cautelar de retención de productos o mobiliario de los trabajadores autónomos, en una forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo, pues éstas por sus características y condiciones en muchos casos no pueden ser devueltas; menoscabo de derechos que se encuentra prohibido en el inciso tercero del Art. 329 de la Constitución de la República, tornándola en una medida desproporcionada ya que puede causar un grave perjuicio a los trabajadores autónomos.- Lo que podría restringir y vulnerar el DERECHO AL TRABAJO autónomo cuya protección debe garantizar el Estado, pues priva a los trabajadores autónomos sin compensación alguna de los productos y mercadería que constituyen sus herramientas de trabajo y fuente de ingresos para su subsistencia.- (sic).

4.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

16. El GAD señala sobre la constitucionalidad del artículo 328 del Código Municipal que se debe observar que el tercer inciso del artículo 329 de la Constitución reconoce y protege el derecho al trabajo autónomo realizado en espacios públicos, siempre que dichos espacios se encuentren permitidos por la ley y otras regulaciones. El ejercicio del derecho al trabajo autónomo puede limitarse en cuanto al lugar para su ejercicio por ordenanza municipal, en facultad de lo establecido en el artículo 87, literal a) del COOTAD.

17. Asimismo, señala que:

Para la imposición de la medida de retención de bienes, tal como lo prevé el artículo 328 del Código Municipal, debe cumplirse con al menos alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer; (ii) cuando concurren circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente; o, (iii) supongan peligro o daño manifiesto. En tal sentido, el artículo 328 *Ibídem* persigue un fin constitucionalmente legítimo, esto es, (i) garantizar que las personas puedan ejercer su derecho a acceder del espacio público; (ii) el derecho al disfrute pleno de la ciudad; y, (iii) regular el uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito con el objetivo de asegurar el orden y planificación en la ciudad (sic).

18. Sobre la constitucionalidad del artículo 1291 del Código Municipal menciona que, la norma consultada atribuye funciones al cuerpo de agentes para la imposición de medidas cautelares, “que guarda armonía con el fin de la medida cautelar que, como se ha señalado, responde a procurar el adecuado uso del espacio público y el cumplimiento del ordenamiento jurídico en el Distrito Metropolitano de Quito (sic)”.

19. En este sentido, menciona que la norma establece un debido proceso:

Además, el artículo garantiza el derecho constitucional al debido proceso en tanto prescribe que al ciudadano se le entregará el acta correspondiente de retención. Dicho documento, de acuerdo con el “Acta de Retiro/Retención de productos, bienes y/o mobiliario” –el cual es parte integrante de la resolución Nro. GADDMQ-AMC-

SMC2022-0023-R- identifica las circunstancias de la presunta infracción en la que se dicta la medida cautelar, a los servidores que participaron en el retiro y la normativa aplicable al caso; así, como el lugar y el procedimiento a seguir para la devolución de sus bienes (sic).

5. Consideraciones previas

20. La Corte Constitucional estima necesario referir dos cuestiones previas que deben ser analizadas: por un lado si las disposiciones consultadas establecidas en los artículos 328 y 1291 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito contenido en la Ordenanza Municipal 001 expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, y publicada en el Registro Oficial 1615 de 14 de julio 2021, al constar actualmente en los artículos 315 y 1370 del vigente Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, sancionada por el alcalde el 02 de abril de 2025 mantienen el mismo contenido, y por otro lado, si la consulta efectuada, cumple con los parámetros establecidos en la sentencia 001-13-SCN-CC.
21. Con el fin de determinar si el contenido de los artículos 328 y 1291 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito coincide con los actuales artículos 315 y 1370 del mismo cuerpo legal, a continuación, esta Corte realizará dos tablas comparativas:

Tabla 1

Artículo 328 Ordenanza Municipal 001	Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito vigente artículo 315
Medidas cautelares.- Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurren circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción, la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas.	Medidas cautelares.- Cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurren circunstancias que afecten a la seguridad de las personas, los bienes o el ambiente, o que supongan peligro o daño manifiesto, podrá resolverse cautelarmente, tanto en la resolución de inicio de la instrucción como durante su instrucción, entre otras medidas, el retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción , la clausura inmediata del establecimiento o suspensión de la actividad o actuación, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento administrativo, en la que se deberán confirmar o revocar las medidas adoptadas.
Las medidas cautelares podrán aplicarse por	Las medidas cautelares podrán aplicarse

<p>los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las tareas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente. En cualquier caso la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción.</p> <p>En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptará la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante.</p>	<p>por los funcionarios inspectores sin necesidad de resolución previa del funcionario instructor cuando se aprecie en las tareas de inspección las circunstancias previstas en el numeral precedente. En cualquier caso la medida dispuesta por el inspector para subsistir deberá ser confirmada por el instructor en el plazo máximo de tres días hábiles en el correspondiente auto de inicio de la instrucción.</p> <p>En todos los casos en que la infracción investigada constituya la realización de actividades o actuaciones sin las autorizaciones administrativas y más requisitos establecidos en el ordenamiento vigente, se adoptará la medida cautelar prevista en el inciso precedente, aún sin resolución previa del funcionario instructor, sin perjuicio de que la infracción administrativa pueda ser calificada como flagrante. (énfasis añadido)</p>
---	---

Fuente: Tabla elaborada por la CCE.

Tabla 2

Artículo 1291 Ordenanza Municipal 001	Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito vigente, artículo 1370
<p>Medidas cautelares.- El Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, bajo la coordinación de las autoridades de control, podrá ejecutar medidas cautelares como la retención de productos o mobiliario cuando se atente a la salud ciudadana, el adecuado uso del espacio público y la normativa legal metropolitana vigente, debiendo entregarse en el momento el acta correspondiente de la retención, respetando el debido proceso.</p>	<p>Medidas cautelares.- El Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito, bajo la coordinación de las autoridades de control, podrá ejecutar medidas cautelares como la retención de productos o mobiliario cuando se atente a la salud ciudadana, el adecuado uso del espacio público y la normativa legal metropolitana vigente, debiendo entregarse en el momento el acta correspondiente de la retención, respetando el debido proceso (énfasis añadido).</p>

Fuente: Tabla elaborada por la CCE.

22. Por lo tanto, se verifica que las normas impugnadas se reprodujeron en una disposición jurídica vigente en la actualidad, lo que configura el supuesto de unidad normativa previsto en el artículo 76, numeral 9, literal a) de la LOGJCC y habilita continuar con el examen de constitucionalidad.
23. Una vez superada la primera cuestión previa, corresponde a esta Corte pasar a determinar si la consulta efectuada, cumple con los tres elementos establecidos en la

sentencia 001-13-SCN-CC.

- 24.** Ahora bien, hay que mencionar que, en el caso de origen, ASOTRAB presentó una acción de protección en contra del GAD de Quito a fin de impugnar el Plan de Intervención del Centro Histórico del DMQ porque “los operativos de control realizados [en esta zona] son violentos y represivos; y [...] retienen arbitrariamente productos de los comerciantes autónomos”.
- 25.** En este sentido, la jueza de la Unidad Judicial eleva a consulta de la Corte Constitucional y señala que la medida cautelar de retiro y depósito de bienes, materiales y objetos “de forma vaga establece que se entregará el acta correspondiente de la retención respetando el debido proceso, sin determinar condiciones mínimas a ser observadas; falencia que indudablemente podría ocasionar actuaciones arbitrarias y abusos por parte de los agentes metropolitanos de control e incluso enfrentamientos con los comerciantes minoristas autónomos, por ausencia de un procedimiento concreto a seguir” y que si bien se establecería que los productos retenidos serán devueltos, no existen “directrices a seguir a fin de que proceda la devolución”.
- 26.** A partir de lo expuesto la Corte Constitucional ha señalado que en una consulta de norma se requiere que el análisis desarrollado en el proyecto se circunscriba o aplique al caso en concreto.¹
- 27.** El objeto del control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales esté acorde con la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de garantizar la existencia de un sistema jurídico coherente y el principio de supremacía constitucional.²
- 28.** De igual manera, este Organismo ha señalado que:

[...] el control concreto de constitucionalidad no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos.³

- 29.** Cabe precisar, como lo ha advertido esta Corte en ocasiones anteriores, que a pesar de

¹ CCE, Sentencias 4-24-CN/26, 05 de febrero de 2026, párr. 38; 49-21-CN/25, 23 de enero de 2025, párr. 41; sentencia 30-22-CN/24, 25 de abril de 2024, párr. 28; sentencia 39-21-CN/23, párr. 21 y 42-22-CN/23, 24 de mayo de 2023, párr. 22.

² CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20; sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 18.

³ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

que una consulta de norma supere la etapa de admisión, es posible que en la fase de sustanciación la Corte Constitucional verifique que la consulta elevada no cumple con el objeto y naturaleza del control concreto de constitucionalidad. En dicho supuesto, este Organismo debe abstenerse de pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido.⁴

- 30.** La presente consulta, acorde a lo dispuesto en la sentencia 001-13-SCN-CC:
- 30.1.** Identifica los artículos 328 y 1291 (actuales 315 y 1370) del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito como enunciados normativos consultados.
- 30.2.** Identifica los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos señalando a los artículos 33, 66 numeral 2, 325, 329, 11 numeral 9, de la Constitución.
- 30.3.** Pero no logra establecer una explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta respecto de la decisión definitiva de un caso concreto o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.
- 31.** En este caso, no se puede evidenciar con claridad cuál es el caso en concreto en análisis, ni las razones por las cuáles la Unidad Judicial consultante debe aplicar las normas consultadas y si el Plan impugnado sigue vigente a la fecha, para la resolución del caso concreto.
- 32.** En el caso de la consulta resulta necesario establecer que el artículo 315 prevé que la Agencia Metropolitana de Control podrá establecer medidas cautelares, como entre otras, el retiro y depósito de bienes, materiales y objetos materia de alguna infracción en general establecida en el Código Municipal, como parte de un procedimiento administrativo sancionador; por su parte, el artículo 1370 prevé la retención de productos o mobiliario, como parte de los operativos de control del espacio público a los trabajadores autónomos, sin que sea necesario o concurra un procedimiento administrativo sancionador.
- 33.** De otro lado, considerando los términos de la consulta de norma planteada, parecería que lo que realmente pretende consultar la jueza, es la constitucionalidad abstracta de los artículos 315 y 1370 del Código Municipal, pues parte de que no son proporcionales e incluso menciona que contienen una medida confiscatoria, además no establece un señalamiento directo a los trabajadores autónomos no regularizados;

⁴ *Ibid.*, párr. 28.

es decir, lo que ha planteado es que la Corte realice un control abstracto, por cuanto no ha demostrado el fin de garantizar la constitucionalidad de su aplicación dados los presupuestos del caso concreto bajo su conocimiento.

34. En conclusión, en el caso bajo análisis, como ha sido analizado de los párrafos anteriores, resulta imposible para esta Corte Constitucional cumplir con las finalidades del control concreto de constitucionalidad, por lo que esta Corte se abstiene de realizar valoraciones adicionales.

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. **Rechazar** la consulta de norma planteada por la Unidad Judicial Civil de la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito en la causa 12-23-CN, por no cumplir con la fundamentación suficiente.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen con el fin de que continúe con la tramitación de la causa.
3. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente

Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 12-23-CN/26

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la CRSPCCC, emito el presente voto concurrente a la sentencia 12-23-CN/26, pues discrepo de que la decisión se fundamente en la (in)adecuación de los fundamentos de la consulta al objeto y naturaleza de la acción en trámite, dejando así sin una respuesta de fondo a una causa previamente admitida.
2. Entre sus párrafos 23 y 34, la sentencia realiza un nuevo análisis de admisibilidad, pues analiza el cumplimiento del tercer requisito de carga argumental para la admisión de una consulta de constitucionalidad de norma —*i.e.*, explicación sobre la relevancia y relación, sustantiva y procesal, de la normativa en consulta con la decisión definitiva del caso concreto¹— y concluye que, al no cumplirse con aquello, “resulta imposible para esta Corte Constitucional cumplir con las finalidades del control concreto de constitucionalidad”. Por lo que, en su decisorio, resuelve rechazar la acción sin absolver la consulta, “por no cumplir con la fundamentación suficiente”.
3. Discrepo de este análisis por dos razones: en primer lugar, porque la fase de admisión ya precluyó y, por tanto, una vez admitida a trámite la acción, correspondía que la Corte analice el fondo de la consulta de norma. En segundo lugar, al revisar la consulta planteada², identifiqué el siguiente argumento presentado por la judicatura consultante:
 - 3.1. La determinación sobre la (in)constitucionalidad³ de los efectos de la normativa en consulta⁴ en la resolución del caso concreto resulta “vital” porque, en la acción de protección que lo compone, se cuestiona principalmente “los operativos de control realizados en el centro histórico [de Quito], [en] los cuales afirman [los

¹ Conforme los artículos 428 de la Constitución y 142 de la LOGJCC, esta Corte ha determinado que, para que una consulta de constitucionalidad de norma evidencie la existencia de una duda judicial razonable y motivada sobre la constitucionalidad de la aplicación de la normativa consultada en el caso concreto y, por tanto, **corresponda su admisión**, debe cumplir con una carga argumentativa que reúna, al menos: (i) la identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta; (ii) la identificación del precepto constitucional que se presumiría infringido y de los motivos por los cuales esto ocurriría; y, (iii) la explicación sobre la relevancia y relación, sustantiva y procesal, de la normativa en consulta con la decisión definitiva del caso concreto (CCE, sentencia 1-13-SCN-CC, 06 de febrero de 2013, pp. 8-9; auto de admisibilidad 5-26-CN, 05 de mayo de 2026, sec. 2; sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21; sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, p. 9).

² «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlIdGE6J3NvcnRlbycsIH_V1aWQ6J2UyODhiZTE1LTQyMzktNDAwYy05MmYxLWlzMmZiM2EzODg1ZC5wZGYnfQ==».

³ Compatibilidad, esencialmente, con “el inciso tercero del Art. 329 de la Constitución [...], que establece la prohibición de toda forma de confiscación de los productos, materiales o herramientas de trabajo”; y, “garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado (Art. 33 CRE)”.

⁴ “Arts. 328 y 1291 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en cuanto a la medida cautelar de retiro y depósito de los bienes, materiales y objetos materia de la infracción”.

accionantes] por un lado que son violentos y represivos; y, por otro retienen arbitrariamente productos de los comerciantes autónomos, atentando entre otros derechos al trabajo autónomo y vida digna”. Ante lo cual, la parte demandada — Municipio de Quito— argumenta que los hechos impugnados “constituye una estrategia de aplicación del Código Municipal relativa a los comerciantes autónomos no regularizados, por lo que únicamente aplican la norma [en consulta]”, “estando facultados en virtud de las normas consultadas para disponer como medida cautelar la retención de productos o mobiliario de los comerciantes autónomos no regularizados”. En tal medida, resulta ser “precisamente el despojo de sus productos por parte de los agentes de control metropolitano uno de los detonantes para los enfrentamientos y supuestas agresiones de las que han sido víctimas [los accionantes]” y que son impugnadas mediante la acción de protección.

4. Así, las prescripciones derivadas de la normativa en consulta son aquellas que serán aplicadas en el momento procesal en el cual se encuentra el caso bajo conocimiento de la judicatura consultante, para sustanciar la resolución de la acción de protección de origen, y, por tanto, “es importante que se resuelva sobre la constitucionalidad de dichos enunciados normativos para resolver la acción de protección en el fondo”.
5. En vista de dicho cargo y contrario a lo sostenido en la sentencia, estimo que la consulta sí plantea un cuestionamiento directo sobre la (in)constitucionalidad de los efectos de la aplicación de la norma en el caso concreto. Discusión procedente mediante este mecanismo y que debía ser abordada en esta causa, no solo por encontrarnos ya en fase de sustanciación, sino porque devela claramente una posible tensión entre las disposiciones jurídicas municipales y la Constitución. Problemática que habilitaba un análisis para dar una contestación fundamentada al fondo de la consulta, determinando si el efecto inmediato de la aplicación de los artículos 328 y 1291 del Código Municipal⁵ en la acción de protección generaría o no una transgresión a los preceptos constitucionales sobre propiedad y trabajo que amparan a los accionantes del proceso de origen.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

⁵ O, como identifica la sentencia, su previsión por unidad normativa en los actuales arts. 315 y 1370.

Razón: El voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo anunciado en la sentencia de la causa 12-23-CN, fue presentado mediante correo electrónico el 11 de mayo de 2026, a las 14:42; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

1223CN-8f570



Caso 12-23-CN

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles trece de mayo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; y, el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo el día miércoles trece 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**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/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.