

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

4-25-EE/25 En el Caso No. 4-25-EE Se declara la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción dictada mediante Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de junio de 2025.....	2
2434-21-EP/25 En el Caso No. 2434-21-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 2434-21-EP	31
2966-21-EP/25 En el Caso No. 2966-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2966-21-EP.....	56
808-21-EP/25 En el Caso No. 808-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 808-21-EP.....	66



Dictamen 4-25-EE/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 4-25-EE

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

DICTAMEN 4-25-EE/25

Resumen: La Corte Constitucional dictamina la constitucionalidad del decreto ejecutivo 23 de 10 de junio de 2025, por el cual se renueva por 30 días adicionales la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos y el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, por grave conmoción interna, establecido en el decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025.

1. Antecedentes

1. El 14 de abril de 2025, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín, remitió a la Corte Constitucional el decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025, mediante el cual se declaró el estado de excepción por “grave conmoción interna en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, y el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay; y los centros de privación de libertad que comprenden el Sistema Nacional de Rehabilitación Social”.
2. El 26 de mayo de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen 3-25-EE/25 y declaró la constitucionalidad del estado de excepción en las provincias y cantones señalados en el decreto ejecutivo 599, excepto en los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y en el cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay. Adicionalmente, se declaró la inconstitucionalidad de la medida sobre la realización de inspecciones y requisas prevista en el artículo 3 del decreto ejecutivo 599, la suspensión de la libertad de reunión prevista en el artículo 5 del decreto ejecutivo 599 y de la medida de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional dispuesto en el artículo 7 del decreto.¹

¹ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, decisorio. La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de estas medidas como medidas extraordinarias, “en consideración de que no son estrictamente necesarias para superar los hechos invocados y en virtud de que ya existen medidas previstas en el régimen ordinario que son idóneas para conseguir los objetivos buscados por la Presidencia de la República sin necesidad de acudir a un estado de excepción”.

3. El 10 de junio de 2025, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 23, que dispone:

Renovar por treinta (30) días adicionales la declaratoria de estado de excepción en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, y el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha por grave conmoción interna en los términos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 599 de 12 de abril de 2025, y en estricto cumplimiento de los parámetros dispuesto por la Corte Constitucional del Ecuador en su dictamen 3-25-EE/25 de 26 de mayo de 2025.

4. El 10 de junio de 2025, mediante oficio No. T. 092-SGJ-25-0020, se recibió en la Corte Constitucional el decreto ejecutivo 23.² El caso fue signado con el número 4-25-EE y, por sorteo electrónico de 10 de junio de 2025, la sustanciación correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de junio de 2025 y dispuso que la Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones que ordena el artículo 166, inciso primero, de la Constitución.
5. El 18 de junio de 2025, mediante escrito, Stalin Andino González, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, remitió lo solicitado en el párrafo precedente.³

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del decreto ejecutivo 23 de renovación del estado de excepción dictado en el decreto ejecutivo 599, de conformidad con los artículos 166 y 436 número 8 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con la letra c) del número 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Requisitos de procedencia de renovación del estado de excepción

7. De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución “el decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de 60 días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse [...]”. Ahora bien, este Organismo ha establecido que la procedencia de la renovación de un estado de excepción requiere de la convergencia de los siguientes tres elementos esenciales: **i)** que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); **ii)** que el estado de excepción se encuentre vigente al momento

² Como anexo físico al decreto ejecutivo 23 se presentó cinco oficios que contienen informes y reportes emitidos por diferentes instituciones públicas.

³ Fe de presentación con número de ingreso JUR-2025-4442 de 18 de junio de 2025.

de la renovación (temporalidad); y, **iii**) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad).⁴

8. En el presente caso, se verifica que **i**) el presidente de la República aporta una fundamentación relativa a la persistencia de los hechos de violencia que motivaron la declaratoria inicial.⁵ Además, **ii**) el decreto ejecutivo 23 fue emitido el 10 de junio de 2025, fecha en la que culminaba el estado de excepción originario. También, **iii**) tanto en el artículo 1 del decreto como en el oficio No. T. 092-SGJ-25-0020, mediante el cual se notificó el decreto a esta Corte, el presidente de la República se refirió expresamente a la renovación del estado de excepción originario.
9. Por ende, la declaratoria cumple con los requisitos definidos para que el decreto ejecutivo 23 configure una renovación del estado de excepción declarado previamente en el decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025.

4. Control formal de la renovación del estado de excepción

10. La Corte Constitucional ha determinado que en el control formal de la declaratoria de estado de excepción, según el artículo 120 de la LOGJCC, le corresponde verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: **i**) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; **ii**) la justificación de la declaratoria; **iii**) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; **iv**) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, **v**) las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.⁶

4.1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca

11. El decreto de renovación objeto de análisis se basa en “la continuidad en la intensidad del accionar de los grupos criminales que causan zozobra en la población”;⁷ por lo que, al igual que en el decreto ejecutivo 599, se invoca la causal de **grave conmoción interna**, prevista en el artículo 164 de la Constitución.
12. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el primer requisito de forma establecido en el artículo 120 número 1 de la LOGJCC, sobre la identificación de los hechos y la causal.

⁴ CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 8; CCE, dictamen 7-23-EE/23, 5 de octubre de 2024, párr. 9; CCE, dictamen 9-24-EE/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 10.

⁵ El detalle de los hechos sobre los que el Ejecutivo justifica la renovación del estado de excepción se encuentra, principalmente, en las secciones 4.1, 5.1 y 5.2 de este dictamen.

⁶ CCE, dictamen 9-21-EE/22, 5 de enero de 2022, párr. 5 y CCE, dictamen 1-22-EE/22, 25 de febrero de 2022, párr. 12.

⁷ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23, 10 de junio de 2025, hojas 1 a 280.

4.2. Justificación de la declaratoria

13. El decreto ejecutivo 23 justifica la renovación del estado de excepción dispuesto en el decreto ejecutivo 599, por la violencia perpetrada de manera prolongada en el país durante la vigencia del estado de excepción. Así como, se fundamenta en el “desbordamiento de los actos violentos” que afectan “los derechos constitucionales de la población civil”, la seguridad ciudadana y la convivencia normal de la población.⁸
14. Conforme consta en el decreto ejecutivo 23, desde el 1 de mayo de 2025 al 5 de junio de 2025, se reportan atentados y actos delictivos como: “homicidios intencionales, y explosión de artefactos en vías y lugares públicos, los que atentan contra la vida e integridad física de niños, niñas y adolescentes, así como, de la ciudadanía en general, denotándose la necesidad de mantener la medida dispuesta en el Decreto Ejecutivo No. 599”.⁹
15. Adicionalmente, en el decreto ejecutivo se alude al informe técnico No. CCFFAA-J-3-PM-2025-120-INF de 4 de junio de 2025 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Este informe oficial, entre otras cosas concluye que:

a partir del reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno, los operativos efectuados para neutralizar el accionar de los grupos criminales que atentan contra la seguridad del país; y, que demuestran la continuidad de los hechos violentos y por ende, la necesidad de renovar el estado de excepción dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 599.¹⁰
16. Así también, el decreto ejecutivo 23 señala que los informes oficiales anexados detallan las medidas adoptadas por el accionar del bloque de seguridad y las amenazas identificadas en el periodo de mayo e inicios de junio de 2025. Además, se menciona eventos de violencia y criminalidad suscitados en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito, relacionados con muertes violentas por ataques armados, ataques con explosivos, asesinatos a miembros de las fuerzas de seguridad, extorsiones, robos violentos y secuestros.
17. En el decreto ejecutivo se adjunta también un reporte de hechos realizado por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, respecto a las noticias de medios televisivos, medios impresos y digitales sobre los hechos violentos

⁸ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23, 10 de junio de 2025, hojas 17 a 18.

⁹ *Ibíd.*, hoja 8.

¹⁰ *Ibíd.*, hoja 9.

perpetrados en el mes de mayo e inicios de junio de 2025 en las zonas donde se decretó el estado de excepción. En igual forma, se adjunta al decreto el informe: “Justificación para renovación del decreto ejecutivo de estado de excepción Nro. 599”, elaborado por el Ministerio del Interior, respecto a los hechos violentos suscitados desde el 1 de mayo al 3 de junio de 2025, durante la vigencia del estado de excepción.¹¹

18. Por lo tanto, se verifica que el presidente de la República ha presentado a través de varios informes una justificación para la declaratoria de estado de excepción y, en consecuencia, se acredita el segundo requisito de forma establecido en el artículo 120 número 2 de la LOGJCC.

4.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria

19. En cuanto al ámbito territorial, el artículo 1 del decreto ejecutivo 23 señala que el estado de excepción regirá en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha. El ámbito territorial expuesto coincide con el ámbito territorial establecido en el estado de excepción originario y referido en el correspondiente dictamen de constitucionalidad 3-25-EE/25. Sobre el ámbito temporal, en el mismo artículo se señala que la renovación tendrá una duración de 30 días.
20. En consecuencia, el decreto acredita el tercer requisito de forma establecido en el artículo 120 número 3 de la LOGJCC, en cuanto al ámbito territorial y temporal.

4.4. Derechos que sean susceptibles de suspensión o limitación

21. El artículo 1 del decreto ejecutivo 23 determina que las medidas referentes a la suspensión o limitación de derechos son las establecidas en el decreto ejecutivo 599 y en estricto cumplimiento a los parámetros del dictamen 3-25-EE/25. Es decir, se refiere a la suspensión del ejercicio de los derechos a la inviolabilidad del domicilio y de correspondencia, además de la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, según lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución. Es preciso resaltar que se excluyen las medidas referentes a los derechos susceptibles de suspensión o limitación a la libertad de reunión y a la medida de movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.¹²

¹¹ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23, 10 de junio de 2025, hojas 1 a 280.

¹² CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, decisorio 4, letras a y b.

22. Por tanto, el decreto cumple con el cuarto requisito formal contenido en el artículo 120 número 4 de la LOGJCC, respecto a que los derechos constitucionales de inviolabilidad de domicilio, de correspondencia y a la libertad de tránsito son derechos que pueden ser suspendidos o limitados.

4.5. Notificaciones requeridas por la Constitución y tratados internacionales

23. La Corte verifica que el presidente de la República notificó con el contenido de la renovación del decreto de la declaratoria de estado de excepción a la: Asamblea Nacional a través del oficio T.092-SGJ-25-0017 de 10 de junio de 2025; Corte Constitucional mediante oficio T. 092-SGJ-25-0020 de 10 de junio de 2025; Organización de las Naciones Unidas a través del oficio T.092-SGJ-25-0018 de 10 de junio de 2025; y, Organización de los Estados Americanos mediante el oficio T.092-SGJ-25-0019 de 10 de junio de 2025.
24. En consecuencia, el decreto cumple con el quinto requisito de forma contemplado en el artículo 120 número 5 de la LOGJCC, con respecto a las notificaciones requeridas.
25. Por todo lo expuesto, esta Magistratura constata que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 23 acredita todos los requisitos formales previstos en el artículo 120 de la LOGJCC.

5. Control material de la renovación del estado de excepción

26. El control material que debe realizar la Corte Constitucional sobre la declaratoria o renovación de estado de excepción comprende la verificación de los requisitos previstos en la Constitución y en el artículo 121 de la LOGJCC. Por lo que, esta Magistratura verificará en esta ocasión: **i)** que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; **ii)** que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna; **iii)** que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados por medio del régimen constitucional ordinario; y, **iv)** que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.¹³

5.1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia¹⁴

¹³ CCE, dictamen 9-21-EE/22, 5 de enero de 2022, párr. 14 y CCE, dictamen 1-22-EE/22, 25 de febrero de 2022, párr. 21.

¹⁴ “Este requisito refiere a **circunstancias actuales y ciertas**. De ninguna manera, implica escenarios probables o futuros” (énfasis añadido). CCE, dictamen 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, párr. 7.1.1.

- 27.** Esta Magistratura ha determinado que, para dictaminar la constitucionalidad de una declaratoria de estado de excepción, la ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción no solo deben afirmarse por parte del presidente de la República, sino que deben acreditarse. Como parte de este control, “la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo”.¹⁵
- 28.** De esta forma, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el presidente de la República podría basarse en informes o reportes de las autoridades nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; en material documental, audiovisual o informes periciales; en informes o reportes de los organismos internacionales especializados; en reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.¹⁶
- 29.** Como se concluyó en el dictamen 3-25-EE/25, los hechos alegados por el presidente de la República para justificar la declaratoria de estado de excepción originaria, tuvieron real ocurrencia.¹⁷ En el presente caso, para justificar la renovación del estado de excepción, el decreto ejecutivo acude a informes oficiales y a reportes de noticias sobre los hechos de criminalidad y violencia ocurridos durante la vigencia del estado de excepción. En este contexto, se enumeran a continuación los informes y reportes anexos al decreto ejecutivo 23, que contienen información para sustentar la renovación del estado de excepción:
- 29.1.** Oficio FGE-DSP-2025-004473-O de 19 de mayo de 2025, suscrito por la fiscal general del Estado.
- 29.2.** Oficio MDI-MDI-2025-1302-OF suscrito por el ministro del Interior que contiene el Informe Técnico Nro. MDI-SSP-DSP-2025-0076-IT y el Informe Jurídico, constante en el Memorando Nro. MDI-CGJ-2025-0551-MEMO.
- 29.3.** Oficios SIS-SIS-2025-0252-OF y SIS-SIS-2025-0258-OF, suscritos por el director general del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.
- 29.4.** Oficio MDN-MDN-2025-1275-OF suscrito por el ministro de Defensa Nacional que contiene los Informes CCFFAA-DAJ-2025-038-INF y CCFFAA-J-3-PM-2025-120-INF, remitidos por el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

¹⁵ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 18.

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 20.

¹⁷ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2024, sección 4.1.

29.5. Memorando PR-DSA-2025-0044-M, suscrito por la directora de Síntesis y Alertas de la Secretaría de Comunicación de la Presidencia.

30. Ahora bien, se observa que el presidente de la República, en su decreto ejecutivo 23, refiere que, en entre el 1 de mayo y 9 de junio de 2025, se han suscitado **varios hechos** delictivos y violentos en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha. Señala que, dentro de los hechos más relevantes, se encuentran “atentados y actos delictivos como homicidios intencionales, y la explosión de artefactos en vías y lugares públicos”.¹⁸ En particular, el presidente se refiere a la explosión ocurrida el 5 de junio de 2025 en el centro comercial La Bahía en Guayaquil, que destruyó al menos seis locales comerciales y que fue publicada por el diario El Universo.¹⁹
31. Adicionalmente, el presidente de la República se refiere en el decreto ejecutivo 23 a siete (7) informes de autoridades nacionales relacionadas con la regulación de la seguridad y el orden público para justificar la renovación del estado de excepción. Estos informes están enumerados en el párrafo 29 *supra*. Específicamente, para detallar los hechos que evidencian la “real ocurrencia de la problemática”,²⁰ el presidente alude al informe de “Barrido sobre hechos violentos perpetrados en 7 provincias, también en Quito, Camilo Ponce Enríquez y centros penitenciarios del país” durante el estado de excepción entre el 1 de mayo de 2025 al 5 de junio de 2025, emitido por la Secretaria General de Comunicación de la Presidencia.²¹ Así como se menciona al informe “Justificación para renovación del decreto ejecutivo de estado de excepción Nro. 599” referente a los hechos ocurridos desde el 1 de mayo al 3 de junio de 2025, elaborado por el Ministerio del Interior.²²
32. Esta Corte estima indispensable referirse en particular a estos informes oficiales anexados al decreto ejecutivo 23, con el fin de considerar la real ocurrencia de los hechos que motivan la declaratoria de estado de excepción. En tal sentido, del informe de la Secretaría General de Comunicación, este Organismo observa que se da cuenta de 205 noticias de medios televisivos y 588 de medios impresos y digitales sobre los hechos violentos perpetrados en el mes de mayo e inicios de junio de 2025 en las zonas donde se decretó el estado de excepción. De dicho informe, la Corte toma nota, por ejemplo, de lo siguiente:

¹⁸ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23 de 10 de junio de 2025, p. 8.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*, p. 14.

²¹ Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, memorando No. PR-DSA-2025-0044-M de 6 de junio de 2025.

²² Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, memorando No. MDI-DMI-2025-1302-OF de 6 de junio de 2025.

- 32.1. La muerte violenta** por ataques armados de: (i) cuatro personas en un hotel de Guayaquil; (ii) una menor de dos años en un velorio en Babahoyo; (iii) una madre y su hija en el sur de Guayaquil; (iv) dos personas en el sur de Quito; (v) un ex policía en la cajuela de un carro en Chimbacalle, (vi) una persona en Portoviejo; (vii) treinta y cinco personas en un solo fin de semana en Guayaquil; (viii) un trabajador de recolección de basura en Guayaquil; (ix) dos personas fuera de una universidad en Santa Elena; (x) dos personas en una barbería en Quitumbe; (xi) una persona decapitada en el sur de Quito; (xii) una mujer calcinada, encontrada entre matorrales en la Pulida en Quito; (xiii) dos hombres y una mujer embarazada en Babahoyo; (xiv) seis personas y una cabeza humana abandonada en El Oro; (xv) un árbitro de fútbol en Machala; (xvi) seis personas incineradas en Montecristi; (xvii) una persona y su cadáver colgado en un puente en Salinas; (xviii) una persona baleada en un bus urbano en Guayaquil; (xix) un padre y su hijo en Manta; (xx) una persona cuyo cadáver se encontró flotando en el estero El Macho en Machala; entre otros.
- 32.2. El ataque con explosivos** a: (i) diez embarcaciones en el puerto El Morro en Guayaquil; (ii) cuatro casas en El Oro; (iii) una casa en Samanes; (iv) un negocio en Machala; (v) una gasolinera en Guayaquil; (vi) una discoteca en Puerto Bolívar; (vii) ocho locales en la calle Ayacucho en Guayaquil; (viii) un plantel educativo en Durán; entre otros.
- 32.3. El asesinato a agentes estatales:** (i) once militares en Alto Punino; (ii) un militar en el Guasmo sur; y (iii) un agente de tránsito en Durán.
- 32.4. La extorsión** a: (i) locales en la ciudad Bicentenario en Guayaquil; (ii) cooperativas de transporte en Los Ríos; (iii) comerciantes de La Bahía en Guayaquil; (iv) buses urbanos en Guayaquil; (v) una escuela privada en Flor de Bastión; entre otros.
- 32.5. El robo con violencia** a: (i) moradores de los barrios Florida, Calderón, San Fernando, Quito Tennis, Solanda y La Mariscal en Quito; (ii) conductores y pasajeros de buses urbanos en Guayaquil; (iii) una clínica dental por delincuentes vestidos de policías en Quito; (iv) restaurantes, gasolineras y locales comerciales en Guayaquil, Duran, Quito, Machala, Los Ríos y Manabí; (v) conductores de camiones en Los Ríos; entre otros.
- 32.6. Además,** (i) el **secuestro** a comerciantes en Manabí, Guayas, Machala, (ii) secuestro a un menor en Quito; (ii) secuestro a un adulto mayor en Guayaquil; (iii) **sicariato** a personas en El Oro, Machala, y Quito; (iv) **asaltos** en avenidas y vías principales de Quito y El Oro; (v) **muerte y graves heridas por balas**

perdidas de una mujer en Quito, una madre y su hijo en Manta, un niño en un parque infantil en Guayaquil, entre otras víctimas.²³

33. Así también, del informe “Justificación para renovación del decreto ejecutivo de estado de excepción Nro. 599” realizado por el Ministerio del Interior respecto a los hechos violentos suscitados desde el 1 de mayo al 3 de junio de 2025, la Corte toma nota de los siguientes hechos identificados por la autoridad pública:

33.1. El 1 de mayo de 2025, el asesinato de cinco personas en la comuna San Lorenzo de Progreso por parte de personas vestidas con prendas militares.

33.2. El 3 de mayo de 2025, el asesinato de cuatro personas y dos heridas en un establecimiento de juegos en el sector El Bananero.

33.3. El 4 de mayo de 2025, el asesinato de cuatro personas en un hotel de Guayaquil y tres personas en la vía pública en Quevedo.

33.4. El 7 de mayo de 2025, el asesinato de tres personas en Portoviejo, entre ellas una niña de 2 años de edad y una adolescente de 16 años herida.

33.5. El 12 de mayo de 2025, el asesinato de cuatro personas en Guayaquil, tres de ellas menores de edad, y dos heridas durante un culto religioso; además, el asesinato de una persona y siete heridas al interior de una discoteca.

33.6. El 13 de mayo de 2025, la muerte de un policía y de siete personas durante una operación de liberación de un secuestrado en Santa Elena.

33.7. El 17 de mayo de 2025, el asesinato de cuatro personas en Durán en una cancha sintética de fútbol y de seis personas en un night club.²⁴

34. De lo expuesto, esta Corte constata que los hechos referidos en el decreto ejecutivo y en los informes oficiales anexados para justificar la renovación del estado de excepción decretado en las provincias Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito, se refieren a hechos de extrema violencia y delincuencia. El reporte de estos graves acontecimientos se respalda en documentos oficiales de la autoridad pública competente (ver párr. 29 *supra*), así como de noticias de medios de comunicación nacionales que evidencian su conocimiento

²³ Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, memorando No. PR-DSA-2025-0044-M de 6 de junio de 2025, fojas 1 a 33.

²⁴ Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, memorando No. MDI-DMI-2025-1302-OF de 6 de junio de 2025, fojas 86 al 271.

público y notorio. Además, se constata que corresponden a eventos ocurridos en el periodo comprendido entre mayo e inicios de junio de 2025, durante la vigencia del estado de excepción decretado el 12 de abril de 2025 establecido en el decreto ejecutivo 599. Es decir, estos hechos no han sido objeto de análisis en ocasiones previas por este Organismo para justificar una declaratoria de estado de excepción anterior.

35. En consecuencia, este Organismo da por cierta la real ocurrencia de los hechos delictivos y de extrema violencia ocurridos en las circunscripciones objeto de la renovación del estado de excepción durante el mes de mayo e inicios del mes de junio de 2025.
36. De este modo, se concluye que el decreto ejecutivo 23 de 10 de junio de 2025 cumple el requisito material previsto en el artículo 121 número 1 de la LOGJCC.

5.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una grave conmoción interna

37. En el artículo 1 del decreto ejecutivo 23, el presidente de la República identifica la causal de grave conmoción interna para justificar la renovación del estado de excepción establecido en el decreto ejecutivo 599 bajo esta misma causal. Conforme el artículo 166 de la Constitución, la renovación del estado de excepción procede cuando “las causas que lo motivaron persisten”. Por ende, en este caso, la Corte debe “verificar que dichos hechos guarden relación con aquellos que sirvieron de fundamento para la declaratoria original. Para ello, el presidente de la República debe justificar que aquellos hechos que fueron previamente examinados [...] se han mantenido o agudizado”.²⁵
38. De esta forma, se analizará si los hechos constitutivos de la renovación del estado de excepción significan que los hechos analizados en el decreto ejecutivo 599 se han mantenido o agudizado para justificar la configuración, o no, de la causal de **grave conmoción interna**. Para este fin, conforme la jurisprudencia de esta Corte, se analizará la concurrencia de dos requisitos: (a) la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de

²⁵ CCE, dictamen 12-24-EE/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 36; CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 34.

la ciudadanía; y, como consecuencia de estos acontecimientos,²⁶ que **(b)** se genere una considerable alarma social.²⁷

a. Intensidad y gravedad de los hechos

39. La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica”; pero “en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades”.²⁸ En esos casos, la Corte ha subrayado que se justifica recurrir a medidas extraordinarias, porque tal situación ocasionaría un deterioro significativo a la estabilidad institucional, a la convivencia social normal y atentaría gravemente al ejercicio de los derechos fundamentales.²⁹
40. En el caso *in examine*, el presidente de la República argumenta que la intensidad y gravedad de los hechos que justifican la renovación del estado de excepción se evidencia por la **violencia perpetrada de manera prolongada** en el país y las dinámicas de “grupos armados organizados y grupos de delincuencia organizada”, que se renuevan y evolucionan. Así, el presidente refiere que estos grupos “buscan superar las tácticas operativas de los órganos de seguridad, es decir, se encuentran evolucionando su *modus operandi* constantemente, enfrentando nuevas configuraciones de violencia”.³⁰
41. En este escenario, el presidente de la República alega que los datos oficiales anexados al decreto ejecutivo demuestran que el accionar coordinado entre las fuerzas de seguridad del país ha permitido que se debiliten las estructuras de los grupos delincuenciales, pero éstos “buscan otras formas de transformar su accionar criminal y trasladar a otras zonas su violencia”. En tal virtud, el presidente subraya que existe un “**desbordamiento de los actos violentos**” que afecta “los derechos constitucionales de la población civil”, la convivencia de los ciudadanos y la efectividad del trabajo

²⁶ Acerca de este primer requisito, la Corte Constitucional en el dictamen 8-22-EE/22 ha señalado que “la delincuencia común es una situación que afecta a todos los Estados de forma crónica”, pero “en contextos específicos, puede tornarse en un hecho inédito, ya que la intensidad y el grado de violencia sobrepasa los límites de contención por parte de las autoridades y ocasiona graves e impactantes consecuencias sociales que requieren una respuesta urgente y extraordinaria”. Ver también CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 3.

²⁷ CCE, dictamen 3-19-EE/19, 9 de julio de 2019, párr. 21; CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 34; CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 35.

²⁸ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 1 de agosto de 2024, párr. 34; CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 36.

²⁹ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 39 y 40; CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 37; CCE, dictamen 8-22-EE/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 36.

³⁰ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23, 10 de junio de 2025, fojas 17 a 18.

institucional para garantizar los derechos, la seguridad ciudadana, el orden público y la convivencia pacífica de las y los ecuatorianos.³¹

42. Ahora bien, sobre las afirmaciones presentadas por el presidente de la República, esta Corte estima que es posible constatarlas en los informes oficiales anexados al decreto ejecutivo. Así, respecto a la **persistencia de la violencia** desde la declaratoria de estado de excepción el 12 de abril de 2025, del informe “Justificación para renovación del decreto ejecutivo de estado de excepción Nro. 599” realizado por el Ministerio del Interior, se consideran las siguientes estadísticas principales de los hechos suscitados desde el 1 de mayo al 3 de junio de 2025:

42.1. 13 homicidios intencionales en contra de miembros de la Fuerza Pública, registrados en Guayas, Orellana y Santa Elena.

42.2. 284 víctimas de homicidios intencionales por eventos violentos, en su mayoría en Guayas, Los Ríos, Manabí, Quito, Sucumbíos, Santa Elena y El Oro.

42.3. 30 eventos relacionados con artefactos explosivos en Guayas, Santa Elena, Los Ríos, El Oro y Guayaquil que “por su contenido de alto poder destructivo y peligro inminente a la ciudadanía están catalogados como de conmoción social”.

42.4. 6.156 indicios de origen balístico que reflejan una “proliferación de armas de fuego y un aumento en la actividad criminal relacionada con su uso”, en su mayoría en Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, Quito, Santa Elena, Sucumbíos, Esmeraldas, entre otros.

42.5. Incremento del 48% de muertes violentas en relación al mismo periodo (mayo y junio) del año 2024, con una concentración del 86.7% en las provincias de Guayas, Manabí, los Ríos, El Oro, Orellana, Santa Elena y Sucumbíos.

42.6. De la dinámica de la violencia a nivel nacional, el 98.1% corresponde a la violencia criminal en los siguientes delitos: 67,6% a amenazas contra la vida, 26.5% al micro tráfico de drogas, el 4% a robos y posteriormente secuestros. El 60% de los delitos identificados como violencia criminal tales como robo a personas, motos, carros, bienes, domicilios, unidades económicas y en ejes viales o carreteras, se concentra en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro, Santa Elena, Sucumbíos y Orellana.³²

³¹ Ibíd.

³² Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, memorando No. MDI-DMI-2025-1302-OF de 6 de junio de 2025, fojas 86 al 271.

- 43.** En igual sentido, la Corte considera que el “Informe de acciones ejecutadas en el marco de la declaratoria de estado de excepción respecto al decreto ejecutivo No. 599” realizado por el Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911, refleja también la persistencia de la violencia en las zonas en estado de excepción y un aumento de delitos en el Distrito Metropolitano de Quito. Este documento establece que desde el 1 de mayo al 3 de junio de 2025 se han coordinado 13.468 emergencias relacionadas con violencia contra las personas o fuerza sobre las cosas, entre estas, robos, tenencia de drogas, extorsiones, asesinatos, sicariatos, secuestros, amenazas de bomba, tenencia y porte de armas de fuego.³³
- 44.** Asimismo, este Organismo toma nota del “Informe sobre las consideraciones para la renovación del estado de excepción” suscrito por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En este informe, se concluye que el año 2025, “a la fecha es el más violento de los últimos tres años”. Se destaca que las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, los cantones de Quito, La Troncal y Ponce Enríquez tienen “las cifras más altas de muertes violetas y delitos con una alta incidencia en temas relacionados con tráfico de armas, municiones y explosivos”, y que la “criminalidad organizada, ha alcanzado una intensidad de violencia y subida exponencial de índices delincuenciales que perturban el orden público de forma crítica”.³⁴
- 45.** La Corte observa que, si bien este último informe no se ciñe a la temporalidad de los hechos que justifican la renovación del estado de excepción -como en reiteradas ocasiones se ha subrayado al presidente-, la información sí da cuenta de la identificación de actos violentos suscitados en las zonas donde se decretó el estado de excepción, así como de las acciones y operativos ejecutados por las Fuerzas militares para enfrentar tales actos durante los meses de mayo e inicios de junio de 2025. De tal manera, este Organismo considera pertinente tomar en cuenta la conclusión de este informe respecto a que: “[...] si bien existe una contención, los índices de violencia y criminalidad siguen siendo altos, los grupos delictivos han formado nuevas alianzas, muchos grupos delictivos mantienen sus capacidades y el cometimiento de ciertos delitos graves ha aumentado”.³⁵
- 46.** Por todo lo expuesto, la Corte considera que los hechos citados y las estadísticas referidas y descritas en el decreto y en los documentos anexos reflejan la existencia de una situación actual de delincuencia y violencia extrema que afecta al desarrollo regular de actividades económicas y sociales, perturba la estabilidad institucional y

³³ Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, oficio Nro. SIS-SIS-2025, 0252-OF de 4 de junio de 2025, fojas 76 a 84.

³⁴ Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, oficio Nro. SIS-SIS-2025, 0252-OF de 4 de junio de 2025, fojas 76 a 84

³⁵ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23, 10 de junio de 2025, p.14.

atenta gravemente a los derechos de la ciudadanía como a la vida y la integridad. Puesto que, los hechos en referencia dan cuenta de explosiones, secuestros, asesinatos, masacres, robos con violencia, ataques armados, entre otros. Por tanto, presentan una situación aguda de violencia en diversas zonas del país.

47. En síntesis, este Organismo concluye que los evidentes índices de violencia por la criminalidad en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, continúan siendo acontecimientos de tal intensidad que atentan gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. Por lo que, esta Corte verifica que se cumple el **primer requisito** de intensidad y gravedad.

b. Considerable alarma social

48. Respecto a este requisito, la Corte ha señalado que la alarma social se refiere a situaciones que causan una sensación de intranquilidad o zozobra en la ciudadanía.³⁶
49. El presidente de la República refiere en su decreto que el informe de la Policía Nacional, que reporta los atentados y ataques con artefactos explosivos perpetrados desde el 1 de mayo al 3 de junio de 2025, por cada provincia y cantón, refleja: “mayor concentración de estos hechos, lo que denota que a pesar que el Gobierno ha recurrido a medidas extraordinarias para combatir la violencia, se evidencia la continuidad en la intensidad del accionar de los grupos criminales **que causan zozobra en la población**, así como la real ocurrencia de la problemática”.³⁷
50. Conforme se citó en el párrafo 42 *supra*, este Organismo observa que el informe oficial de la Policía Nacional muestra que durante la vigencia del estado de excepción dictado mediante decreto ejecutivo 599, en un corto periodo de tiempo -1 de mayo al 3 de junio-, se han suscitado diferentes hechos de violencia con impacto directo en la ciudadanía. Por ejemplo, esta Corte considera alarmante que, en un mes, se hayan ocasionado 30 ataques con artefactos explosivos “con alto poder destructivo y peligro inminente a la ciudadanía”, en ciertas zonas en las que se decretó el estado de excepción. Así como también, se debe considerar la muerte de 11 miembros de las Fuerzas Armadas en la provincia de Orellana junto a las 284 víctimas de homicidios por ataques violentos en contra de la ciudadanía.
51. Adicionalmente, de los hechos reportados por medios públicos y referidos en el párrafo 32 *supra*, la Corte evidencia que la grave violencia suscitada durante el estado de

³⁶ Dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 40

³⁷ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23, 10 de junio de 2025, p.14.

excepción atenta inclusive contra la vida y la integridad de grupos vulnerables de la ciudadanía. Así, para esta Magistratura es alarmante y lamentable que, durante el mes de mayo de 2025, haya niños, niñas, adultos mayores, mujeres embarazadas como parte de las cifras de víctimas de muertes violentas por ataques armados en diferentes ciudades del país, además del lamentable fallecimiento de personal militar. Esta situación refleja la permanencia de actos criminales de tal magnitud que alteran la paz ciudadana y generan zozobra en los habitantes.

52. Por tanto, la Corte constata que la situación de grave violencia y criminalidad descrita continúa generando una preocupante alarma social y, en consecuencia, se cumple también el **segundo requisito** de considerable alarma social.
53. En conclusión, este Organismo verifica que los hechos referidos por el presidente de la República en el decreto ejecutivo 23 y sus anexos, cuya real ocurrencia ya fue examinada en el dictamen 3-25-EE/25, son suficientes para acreditar la configuración de la causal constitucional de **grave conmoción interna**, establecida en el artículo 164 párrafo primero de la Constitución.
54. Finalmente, como también se precisó en el dictamen 3-25-EE/25, esta Corte resalta que la configuración de la causal de grave conmoción interna se verifica únicamente por la real ocurrencia de los hechos y la alarma social que se ha provocado por la violencia criminal en las zonas determinadas. Es decir, el análisis que precede, se refiere exclusivamente a los requisitos materiales para la configuración de la causal de grave conmoción interna sin tomar en consideración referencias a una causal diferente a la invocada, sin que quepa su confusión ni la superposición de una causal sobre otra.³⁸

5.3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados por medio del régimen constitucional ordinario

55. Esta Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que, para recurrir al régimen excepcional, es necesario que la situación desborde los mecanismos institucionales ordinarios de respuesta. Al respecto, ha señalado que el presidente de la República “no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo. Menos aún, sin evidenciar que las medidas dictadas, en el régimen ordinario y excepcional, para superar estos acontecimientos hayan sido desbordadas”.³⁹

³⁸ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párrs. 51 y 52.

³⁹ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 90; CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 44.

- 56.** Para justificar el desbordamiento de violencia para contrarrestar los hechos de grave violencia mediante el régimen ordinario de seguridad, el presidente de la República sostiene:

se ha demostrado a través de los datos expuestos por cada una de las instituciones, que un accionar conjunto y trabajo coordinado de la Policía Nacional con las Fuerzas Armadas ha permitido que estos grupos armados organizados continúen perdiendo su control territorial en ciertas zonas del país, y debilitado sus estructuras. Sin embargo, buscan otras formas de transformar su accionar criminal y trasladar a otras zonas su violencia. Afectando de esta manera el ejercicio de los derechos constitucionales de la población civil.⁴⁰

- 57.** Así también, para evidenciar la falta de efectividad de los mecanismos ordinarios para contrarrestar estos hechos de intensa violencia, el presidente de la República alude a que “ha implementado todas las medidas ordinarias necesarias para precautelar la seguridad de los ciudadanos”.⁴¹ No obstante, para ilustrar, se refiere a que el déficit actual de agentes fiscales demuestra que “las fuerzas del orden no podrían contar con el apoyo diario y a cualquier hora de [la Fiscalía] para la obtención de las órdenes judiciales en el caso de allanamientos y de la facultad de intervenir comunicaciones”. De esta manera, subraya que, ante el desbordamiento de la violencia, las medidas extraordinarias y temporales dictadas en estado de excepción han posibilitado “de forma efectiva desarticular redes de mando, prevenir ataques, proteger bienes jurídicos”, así como la “seguridad pública, vida e integridad de las personas”.⁴²

- 58.** Al respecto, este Organismo observa que los informes oficiales anexos al decreto ejecutivo 23 muestran los “resultados de productividad” de las operaciones de seguridad realizadas en las provincias y cantones identificados en el estado de excepción 599. El informe de la Policía Nacional refiere, por ejemplo, de la aprehensión de 100 personas relacionadas a la autoría de homicidios intencionales, 170 allanamientos, decomisos, operativos de captura, capacitaciones sobre garantías del debido proceso, uso legítimo de la fuerza, suscripción de convenios internacionales, mesas técnicas, evaluaciones, entre otras. Sin embargo, en este informe se concluye que “persisten desafíos críticos que limitan la eficacia operativa, como la falta de personal especializado, la insuficiente habitabilidad para el personal y la carencia de infraestructura y medios logísticos adecuados”.⁴³

- 59.** De esta información, la Corte considera que los actos delictivos y el accionar de las Fuerzas de seguridad dan cuenta de la proliferación de la violencia en las provincias

⁴⁰ Expediente constitucional 4-25-EE, decreto ejecutivo 23, 10 de junio de 2025, p.18.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*, pp. 16 a 18.

⁴³ Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, memorando No. MDI-DMI-2025-1302-OF de 6 de junio de 2025, fojas 86 al 271.

de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha, y de la respuesta para enfrentarlo por parte de las autoridades competentes. No obstante, los hechos públicos y notorios sobre el cometimiento de asesinatos múltiples a militares, policías y agentes de control, sumado a los ataques con explosivos, las extorsiones y los ataques violentos a la población en diferentes escenarios de la vida cotidiana (locales, buses, gasolineras, vías, restaurantes, discotecas, universidades, entre otros),⁴⁴ son una muestra plausible de que se continua con el desbordamiento de la capacidad de la fuerza pública en el control de las actividades criminales, afectando la efectividad de los mecanismos ordinarios disponibles. En consecuencia, se considera una vez más que los hechos descritos no pueden ser superados mediante el régimen constitucional ordinario.

60. De este modo, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito material previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC, relativo a que los hechos constitutivos de la declaratoria no pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario.
61. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte recuerda que, en anteriores ocasiones, se ha hecho referencia insistentemente al amplio aparataje con el que cuenta el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos en el marco de un régimen ordinario.⁴⁵ Así también, este Organismo ha reiterado al Ejecutivo que los altos índices de criminalidad que experimenta el Ecuador no son una cuestión esporádica, sino más bien obedecen a un fenómeno estructural que requiere, para ser neutralizado, de medidas estructurales.⁴⁶ Por ello, conforme se señaló en el dictamen 3-25-EE/25, “el estado de excepción no constituye el mecanismo más idóneo ni eficaz para atender de manera estructural y sostenida el fenómeno de la violencia criminal en el país”.⁴⁷
62. Al respecto, esta Corte resalta nuevamente que, en atención al artículo 393 de la Constitución, el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar “la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos”. De allí que, aunque el presidente aluda a la proliferación de violencia y la transformación del “accionar

⁴⁴ Ver párrafos 32.1 a 32.6 *supra*.

⁴⁵ Al respecto, esta Corte ha verificado en múltiples ocasiones que la Función Ejecutiva cuenta con una serie de instituciones que le permitan cumplir con sus obligaciones para garantizar la seguridad interna, tales como: i) el Consejo de Seguridad Pública y del Estado-conformado por las más altas autoridades del país como por ejemplo el presidente y vicepresidente de la República, el ministro o ministra de Coordinación de Seguridad, el ministro de Defensa Nacional; ii) la misma Función Ejecutiva (por medio del presidente de la República) en colaboración con los Gobiernos Autónomos Descentralizados quienes buscan prevenir el cometimiento de infracciones penales y, entablar investigaciones operativas; iii) el Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses; y, iv) el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

⁴⁶ CCE, dictamen 2-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 48.

⁴⁷ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 63.

criminal” para renovar el estado de excepción, el Estado tiene la responsabilidad de adaptar o encaminar las medidas que permitan transitar el accionar de las autoridades de seguridad hacia causas ordinarios y suficientes para precautelar la paz, la seguridad y el orden a los ciudadanos.

63. Por ello, aunque al ejercer el control constitucional de la presente renovación este Organismo se muestra deferente con el problema estructural a afrontar, insiste en que el presidente de la República debe abstenerse de recurrir reiteradamente al régimen de excepción. De ahí que, esta Corte subraya que la declaratoria constante de estados de excepción transgrede la naturaleza extraordinaria de esta figura al invocarse para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo.⁴⁸

5.4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución

64. Sobre los límites espaciales, esta Corte ha manifestado que focalizar un estado de excepción es posible y razonable cuando: i) se establece una clara delimitación geográfica, señalando específicamente la jurisdicción o las jurisdicciones sobre las que rija la declaratoria; y, ii) se acompaña suficiente información objetiva que evidencia la real ocurrencia de hechos en la jurisdicción o las jurisdicciones definidas.⁴⁹
65. En el dictamen 3-25-EE/25 sobre la constitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción establecida mediante el decreto ejecutivo 599, este Organismo ya concluyó que:

el presidente de la República ha presentado argumentos para justificar la necesidad de que el estado de excepción aplique en todas las provincias y cantones previstos en el decreto ejecutivo 599 [provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos; y el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha], con excepción del cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia de Azuay y los CPL que componen el SNRS a nivel nacional.⁵⁰

66. Al respecto, de los hechos que motivan la renovación del estado de excepción dictado mediante decreto ejecutivo 599 y que han sido descritos en párrafos anteriores, se toma nota que el decreto ejecutivo 23 mantiene una clara delimitación geográfica al señalar las zonas en las que rige la renovación de este régimen excepcional y que coinciden con los términos señalados en el dictamen 3-25-EE/25. Es decir, se especifica que la renovación del estado de excepción rige en las provincias de Guayas, Los Ríos,

⁴⁸ CCE, dictamen 7-24-EE/24, 01 de agosto de 2024, párr. 101.

⁴⁹ CCE, dictamen 1-21-EE/21, 6 de abril de 2021, párr. 8; CCE, dictamen 4-20-EE/2020, 19 de agosto de 2020, párr. 42; CCE, dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 31; y, CCE, dictamen 6-21-EE/21, 3 de noviembre de 2021, párr. 52.

⁵⁰ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 81.

Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha.

67. Al igual, de lo expuesto en los párrafos 32, 33 y 34 *supra*, los hechos referidos en el decreto ejecutivo y en los informes oficiales anexos sobre la situación de violencia y delincuencia en esas zonas, durante la vigencia del estado de excepción, describen la real ocurrencia de hechos en dichas jurisdicciones.
68. En cuanto a los límites temporales, la Constitución en su artículo 166 prevé un período máximo de 30 días para la renovación de estados de excepción. En el presente caso, el decreto ejecutivo dispone la renovación por un tiempo máximo de 30 días, lo que está dentro de los límites constitucionales. Además, en consideración del nivel y número de hechos de violencia que motivaron la declaratoria de estado de excepción y su renovación (párrafos 32, 33 y 42 *supra*), así como la naturaleza de las acciones que se requieren para enfrentarlos y el riesgo que corre el ejercicio de múltiples derechos de la población de las circunscripciones en las que se efectúa la declaratoria, entre las que se ha evidenciado inclusive a personas pertenecientes a grupos vulnerables (párrafo 51 *supra*), esta Corte estima que el periodo de vigencia previsto en el decreto ejecutivo 23 es razonable.
69. Por lo indicado, se concluye que se ha dado cumplimiento a los límites espaciales y temporales contenidos en el artículo 166 de la Constitución y, en consecuencia, se cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 121 número 4 de la LOGJCC.

6. Control formal de las medidas adoptadas

70. De conformidad con el artículo 122 de la LOGJCC, la Corte debe verificar que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan, al menos, con lo siguiente: i) Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, ii) Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. A continuación, se verificará si las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplen con los requisitos formales previstos en la LOGJCC.

6.1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico

71. La Corte observa que las medidas dispuestas como consecuencia de la renovación de la declaratoria de estado de excepción han sido establecidas en el decreto ejecutivo 23 de 10 de junio de 2025, expedido por el jefe de Estado, por remisión al decreto ejecutivo 599. Al respecto, esta Corte considera necesario recordar al presidente de la

República que, en el marco de la renovación de un estado de excepción, debe incluir explícitamente las medidas extraordinarias que mantienen su vigencia y no únicamente realizar una referencia al decreto en el que se declaró y reguló el estado de excepción que se pretende renovar.⁵¹ Por lo tanto, con la puntualización realizada, se cumple con el requisito de forma previsto en el artículo 122 número 1 de la LOGJCC.

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

- 72.** Este Organismo constata que el presidente de la República, al renovar el estado de excepción en los mismos términos establecidos en el decreto ejecutivo 599 de 12 de abril de 2025 y en cumplimiento estricto de los parámetros dispuesto en el dictamen 3-25-EE/25, determinó como medidas excepcionales la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio, la suspensión del ejercicio del derecho a la inviolabilidad de correspondencia, además de la suspensión al derecho a la libertad de tránsito.
- 73.** Desde el punto de vista de la **competencia material** sobre las atribuciones extraordinarias del presidente de la República, la Corte verifica que todas las medidas previstas en el decreto ejecutivo 23 se encuentran contempladas en el artículo 165 de la Constitución como competencias del presidente de la República en el contexto del estado de excepción. La suspensión de derechos está prevista en el primer inciso del artículo 165 de la Constitución.
- 74.** En cuanto a la **competencia espacial o territorial**, se constata que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 23 se aplicarán de forma focalizada en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro, Sucumbíos, y en el Distrito Metropolitano de Quito de la provincia de Pichincha. Conforme el dictamen 3-25-EE/25 las medidas extraordinarias no son aplicables en el cantón Camilo Ponce Enríquez ni en los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.⁵² En este contexto, se verifica que todas las medidas ordenadas guardan coherencia con el ámbito espacial establecido en el artículo 164 de la Constitución.
- 75.** Finalmente, sobre la **competencia temporal**, este Organismo observa que el decreto ejecutivo 23 ordena la aplicación de las medidas durante el tiempo que dure la renovación del estado de excepción. Es decir, durante 30 días, tiempo máximo que puede durar la renovación de un estado de excepción según el artículo 166 de la

⁵¹ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 122.

⁵² CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, decisorio 2, letras a y b.

Constitución. Por ello, se verifica que las medidas se enmarcan en los límites temporales previstos constitucionalmente.

76. Por lo tanto, esta Corte observa el cumplimiento del requisito formal previsto en el artículo 122 número 2 de la LOGJCC.
77. Por todo lo expuesto, se concluye que las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 23 se ajustan a los requisitos formales del artículo 122 de la LOGJCC.

7. Control material de las medidas adoptadas

78. El artículo 123 de la LOGJCC dispone que 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.

79. El presidente de la República, en su decreto ejecutivo 23, respecto a las medidas dispone: “Artículo 2.- Disponer que la aplicación de los artículos 3, 4 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 599 de 12 de abril de 2025, se ejecuten con las precisiones realizadas en el dictamen 3-25-EE/25 de 26 de mayo de 2025, siendo estas las **únicas medidas que se mantienen**” (énfasis añadido).

80. Ahora bien, el caso *in examine* corresponde a una renovación del estado de excepción, en el que el presidente de la República dispuso la aplicación únicamente de las medidas dispuestas en el decreto ejecutivo 599 que **ya recibieron control de constitucionalidad favorable** mediante el dictamen 3-25-EE/25. Por ende, para el análisis de las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 23 es suficiente remitirse al análisis desarrollado en el dictamen mencionado, puesto que ya se ha verificado la persistencia de la causa de grave conmoción interna. En ese sentido y según el dictamen 3-25-EE/25:

- 80.1. La **suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio** deberá sujetarse exclusivamente a la posibilidad de realizar allanamientos “por parte de la Policía Nacional [...] con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso

[...]”.⁵³ Esta medida excepcional es constitucional “únicamente en la medida en que posibilite la conducción de allanamientos, en caso de que se sospeche que al interior de un domicilio se encuentran indicios y/o pruebas de un delito, el ocultamiento de personas que integren grupos armados o de delincuencia organizada u objetos cuya tenencia es un delito por sí mismo”.⁵⁴ Además, las Fuerzas Armadas podrán intervenir siempre que se siga el procedimiento determinado en el artículo 158 de la Constitución y la ejecución de la medida “debe realizarse en el marco del respeto de los derechos humanos”.⁵⁵

80.2. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia deberá sujetarse a los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional y la ley. De tal manera, esta medida debe: “(i) adaptarse a cada caso concreto, sin exceder los fines del estado de excepción; (iii) basarse en informes de inteligencia debidamente justificados, que expliquen por qué es necesario acceder a cierta información; y, (iii) ser excepcional, priorizando siempre los mecanismos del régimen ordinario cuando sea posible”.⁵⁶ Además, la aplicación de esta medida debe respetar las restricciones contempladas en los artículos 475 y 476 del COIP, respecto a la “prohibición de interceptar comunicaciones protegidas por secreto profesional, conservar información que no sea útil para la investigación, violar la privacidad de niños, niñas y adolescentes y divulgar datos recopilados sin autorización”.⁵⁷

80.3. La suspensión del derecho a la libertad de tránsito deberá aplicarse para “facilitar las acciones de la fuerza pública como para precautelar la seguridad y los derechos constitucionales de la población en un contexto excepcional”.⁵⁸ Así mismo, en atención al párrafo 151 del dictamen 3-25-EE/25, esta Corte observa que, en el decreto ejecutivo 23, el presidente fundamenta que la restricción a la libertad de tránsito busca la protección de la seguridad pública, vida e integridad de las personas, “al facilitar el accionar de la fuerza pública en horarios de alta incidencia delictiva”,⁵⁹ por lo que se refiere al informe y conclusiones de la Policía Nacional respecto al número de detenidos por violar el toque de queda, al aumento de violencia en las zonas y a las incidencias reportadas al ECU 911

⁵³ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, decisorio 3, letra a.

⁵⁴ CCE, dictamen 3-25-EE/25, 26 de mayo de 2025, párr. 114.

⁵⁵ *Ibíd.* La Corte también estableció en el párrafo 109 del dictamen 3-25-EE/25 que, “aun cuando los estados de excepción autoricen excepcionalmente la práctica de allanamientos sin mandato judicial previo, dicha facultad debe: (i) usarse como último recurso (prefiriendo el procedimiento ordinario cuando sea factible), (ii) vincularse directamente con los motivos del estado de excepción, y (iii) contar con registro documental y fundamentación suficiente en cada aplicación concreta.”

⁵⁶ *Ibíd.*, párr. 119.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ *Ibíd.*, párr. 146.

⁵⁹ Expediente constitucional 4-25-EE, dictamen 23, 10 de junio de 2025, p.17.

concentradas en la noche y madrugada, en los cantones en los que rige los estados excepción.⁶⁰ De tal manera, como ya se lo determinó, esta medida deberá focalizarse exclusivamente en “los cantones y parroquias que, por sus características e historial en cuanto a criminalidad, requieren de una medida de esta naturaleza”, y su aplicación debe dirigirse exclusivamente al horario de 22h00 hasta las 05h00, para interferir lo menos posible con las actividades cotidianas de la población.⁶¹

81. Por lo tanto, las medidas ordenadas en el decreto ejecutivo 23 cumplen con los requisitos materiales contemplados en el artículo 123 de la LOGJCC, en los términos expuestos en este dictamen y en consideración del dictamen 3-25-EE/25.
82. Por todo lo expuesto, la renovación del estado de excepción ordenada por el presidente de la Republica mediante decreto ejecutivo 23 es compatible con la Constitución.

8. Decisión

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

1. **Declarar** la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción dictada mediante decreto ejecutivo 23 de 10 de junio de 2025.
2. **Declarar** la constitucionalidad de las medidas adoptadas respecto a la suspensión de los derechos a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia y a la libertad de tránsito según lo señalado en el decreto ejecutivo 599, con las puntualizaciones realizadas en el dictamen 3-25-EE/25 de 26 de mayo de 2025 y en el presente dictamen.

⁶⁰ Expediente constitucional 4-25-EE, anexo, memorando No. MDI-DMI-2025-1302-OF de 6 de junio de 2025, informe Nro. PN-DAI-EII-2025-197-INF de 4 de junio de 2025, fojas 86 a 109. En este Informe, la Policía Nacional establece que, en el periodo de 1 de mayo a 3 de junio de 2025, se detuvieron a 20 personas por violar el toque de queda (9 en Sucumbíos, 7 en Guayas, 3 en Orellana, 1 en Los Ríos); además que, en este periodo, el 75.9% de hechos violentos se cometieron en el espacio público. Así también, el informe oficial refiere que, en los cantones analizados, existe un aumento significativo en los niveles de violencia al comparar el periodo de 1 de mayo al 3 de junio de 2025 con el mismo periodo en el 2024; por ejemplo, en Babahoyo se incrementaron en un 60% los homicidios intencionales, en Orellana un 533%, en Quevedo un 44%, en Shushufindi un 300%, en Duran un 31%, entre otros. Finalmente se refiere que, de las alertas registradas por el ECU 911del 1 de enero al 11 de mayo de 2025, se tiene que aproximadamente entre las 18h00 a 04h00 se registra el mayor porcentaje de incidencias como escándalos públicos, libadores, violencia intrafamiliar, tenencia y porte de explosivos y robo de bienes.

⁶¹ *Ibíd.*, párr. 147.

3. **Disponer** al presidente de la República que, una vez concluida la vigencia de la renovación del estado de excepción, remita a este Organismo el informe correspondiente al que se refiere el artículo 166 de la Constitución.
4. **Recordar** que el objetivo final del estado de excepción es garantizar el orden público, la paz social y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Por ello, las actuaciones de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y demás entidades competentes deben respetar el ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo el garantizar los derechos de toda la población.
5. **Recordar** que el artículo 166 de la Constitución prevé que “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”.
6. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias, realice el seguimiento de las actuaciones realizadas en relación con la renovación de la declaratoria de estado de excepción e informe al respecto a la Corte Constitucional una vez que este finalice; en caso de identificar posibles vulneraciones de derechos, deberá activar los mecanismos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.11 12:49:40 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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 (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de junio de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Juezas:** Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes**DICTAMEN 4-25-EE/25****VOTO CONCURRENTE****Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes**

1. De conformidad con los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos el siguiente voto concurrente por las razones que se exponen a continuación.
2. Estamos de acuerdo con la decisión adoptada en el dictamen 4-25-EE/25 que declara la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, exclusivamente por la causal de grave conmoción interna, decretada por el presidente de la República el 10 de junio de 2025. Sin embargo, disentimos con el análisis desarrollado en la sección 5.3. del dictamen, relativo a la verificación del cumplimiento del requisito previsto en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC (*i.e.* que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario). En la referida sección, el dictamen concluye que la situación de grave conmoción interna que atraviesa el país no ha podido ser superada con el uso de mecanismos ordinarios ya que las medidas existentes resultarían insuficientes para enfrentar los graves hechos de violencia que continúan produciéndose en Ecuador.
3. Nuestro desacuerdo radica, como ya lo hemos expuesto en votos concurrentes anteriores, en que la Corte Constitucional no está tomando en cuenta su propia jurisprudencia al momento de pronunciarse sobre la constitucionalidad de decretos de estado de excepción. El dictamen 1-25-EE/25 estableció claramente que, para que una declaratoria de estado de excepción supere el control de constitucionalidad, el presidente de la República está obligado a: (i) justificar que ha implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario; y, (ii) demostrar que aquellas que no están disponibles y resultan necesarias no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso de ejecución.¹ Sin embargo, el dictamen 4-25-EE/25 no incluye un análisis de los referidos requisitos, una explicación al respecto o siquiera una mención al dictamen 1-25-EE/25.
4. Si bien en el dictamen 1-25-EE/25 también se estableció la creación de una comisión interinstitucional y esta todavía no ha empezado a sesionar, esto de ninguna forma releva al presidente de sus obligaciones antes especificadas ni a la Corte de su control.

¹ CCE, dictamen 1-25-EE, 21 de febrero de 2025, párr. 200.

En efecto, el único fin de la comisión es “generar diálogo y coordinación para la generación de herramientas que permitan dejar de recurrir al estado de excepción y que se pueda afrontar el problema estructural a través de los cauces ordinarios”.²

5. Como ya señalamos en nuestro voto concurrente al dictamen 3-25-EE/25, para nosotras es claro que el dictamen 1-25-EE/25 no impone obligaciones de resultados inmediatos ni determinados, sino de diligencia activa, efectiva y progresiva, dentro del régimen constitucional ordinario. Por lo que, después de más de un año y medio de declaratorias de estado de excepción continuas, corresponde exigir el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 121 numeral 3 de la LOGJCC, a la luz de la interpretación que la jurisprudencia ha efectuado de este.
6. Para ello, la Corte debió, a la luz de los requisitos especificados en el dictamen 1-25-EE/25, verificar en primer lugar si se han implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario. Al respecto, el presidente, en el decreto ejecutivo 23, afirma que:

el Gobierno Nacional ha implementado todas las medidas ordinarias necesarias para precautelar la seguridad de los ciudadanos, como el Decreto Ejecutivo No. 218 y que, por el desbordamiento de los actos violentos, es necesario fortalecerlo con medidas extraordinarias y temporales como el estado de excepción.

7. Además, tanto en el decreto ejecutivo 23 como en sus informes adjuntos, el presidente hace referencia a una serie de medidas implementadas por la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el ECU 911 y los ministerios rectores de las carteras de Estado relacionadas con la seguridad, por su cuenta o de forma coordinada. Por ejemplo, existen referencias a los resultados en términos de productividad de los operativos de seguridad (*e.g.* detenciones, allanamientos, incautaciones, etc.), capacitaciones al personal (*e.g.* en garantías del debido proceso y uso de la fuerza), la negociación y suscripción de tratados internacionales, la instalación de mesas técnicas, la conducción de evaluaciones internas, entre otras medidas.
8. En segundo lugar, correspondía determinar si las medidas que no se encuentran disponibles están en proceso de ejecución, descartando la inacción o negligencia del propio presidente. Al respecto, era necesario considerar que el presidente identifica desafíos que persistirían ante el desbordamiento de la violencia y en los cuales el Estado estaría trabajando. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, la falta de personal en distintas instituciones y la carencia de infraestructura y medios logísticos en comparación con las capacidades de los grupos delictivos.

² CCE, auto de aclaración 1-25-EE/25, 27 de marzo de 2025, párr. 32 y auto de verificación 1-25-EE/25, 08 de mayo de 2025, párr. 1.

9. Los factores expuestos en los párrafos 6-8 *supra* son los que, según nuestro criterio, debían evaluarse, a la luz de los requisitos establecidos en el dictamen 1-25-EE/25, para determinar si la renovación del estado de excepción superaba, o no, el control de constitucionalidad.
10. En conclusión, como ya lo advertimos en votos concurrentes a los dictámenes 2-25-EE/25 y 3-25-EE/25, si bien estamos de acuerdo con la decisión de declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, consideramos necesario insistir en la necesidad de que la Corte Constitucional evalúe el requisito relativo a la imposibilidad de superar los hechos por la vía ordinaria a la luz de los requisitos establecidos en el dictamen 1-25-EE/25. Es así que, consideramos que, para declarar la constitucionalidad de un estado de excepción o su renovación, la Corte siempre debe determinar si el presidente de la República ha: (i) justificado que ha implementado las medidas disponibles en el régimen ordinario; y (ii) demostrado que aquellas que no están disponibles y resultan necesarias no responden a su inacción o negligencia, sino que se encuentran en proceso de ejecución.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.11 12:48:06
-05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.07.13
16:34:26 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 4-25-EE, fue presentado en Secretaría General el 09 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 12:23; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

425EE-807c0

**Caso Nro. 4-25-EE**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día viernes once de julio de dos mil veinticinco la presidenta subrogante de la Corte Constitucional, Karla Andrade Quevedo, así como también su voto concurrente en calidad de jueza constitucional; y el día domingo trece de julio de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2434-21-EP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito D.M., 19 de junio de 2025

CASO 2434-21-EP

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

SENTENCIA 2434-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de dos sentencias: i) emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; y, ii) emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en el marco de un proceso de acción de protección. Se concluye que las sentencias impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de enero de 2021, Alexandra Elizabeth Endara Muñoz (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra de Pedro José Crespo, por los derechos que representaba en aquel entonces en calidad de director general del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”), y la Procuraduría General del Estado. El proceso fue signado con el número 17203-2021-00067 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).¹

¹ En su demanda, la accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ser juzgado con observancia al trámite propio, defensa y motivación. Adujo haber sido destituida de su cargo de notaria quinta del cantón Quito, en la provincia de Pichincha, bajo la sanción de manifiesta negligencia contemplada en el artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”). Sostuvo que se vulneraron los derechos alegados ya que su destitución se fundamentó en una norma que aplicaba únicamente a jueces, fiscales y defensores públicos. Adicionalmente, indicó que no le fue notificado el informe motivado constante en memorando 2328-DP17-CD-EJCT-XO-2016 (“**informe motivado**”), con el cual el CJ sustentó la resolución emitida el 29 de marzo de 2017 dentro del expediente disciplinario MOT-0026-SNCD-2017-LR (1554-2016) (“**resolución**”), en la que se ordenó su destitución y que no existió declaración jurisdiccional previa por parte de autoridad competente. Solicitó que se declare la vulneración de los derechos acusados, que se deje sin efecto la resolución del CJ, se le restituya en el puesto de notaria quinta de Quito o que, en su defecto, se ordene a la entidad accionada el pago de una indemnización que comprenda los valores que venía percibiendo mensualmente y lo que tuvo que cancelar al personal que laboraba en la notaría con los correspondientes pagos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

2. En sentencia de 15 de marzo de 2021, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la demanda.² En contra de esta decisión, la accionante y el CJ interpusieron recursos de apelación que fueron conocidos por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”).
3. En sentencia de 27 de mayo de 2021, la Sala aceptó el recurso interpuesto por el CJ, rechazó el interpuesto por la accionante, revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial y negó la acción de protección presentada. En consecuencia, el 29 de junio de 2021, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas tanto por la Unidad Judicial, como por la Sala.
4. Luego del sorteo de ley, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El Tribunal de Sala de Admisión admitió a trámite la acción el 24 de enero de 2022 y solicitó tanto a la Unidad Judicial como a la Sala que presenten un informe motivado con relación a la presente causa.³
5. Los informes solicitados fueron presentados por la Sala y la Unidad Judicial, el 9 de febrero de 2022 y 21 de marzo de 2022, respectivamente.
6. El 9 de abril de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso según el orden cronológico de sustanciación de causas.
7. En auto de 21 de abril de 2025, la jueza sustanciadora ofició al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal**”), que conoció la acción subjetiva 17811-2017-00859 presentada por la accionante en el año 2017, con la finalidad de que se remitan copias certificadas de las piezas procesales principales del proceso en cuestión. La judicatura requerida cumplió con lo solicitado el 24 de abril de 2025.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos

²En la sentencia se hizo referencia a la falta de notificación del informe motivado. La Unidad Judicial razonó que la notificación de los “[...] sumarios administrativos o procedimientos disciplinarios es obligatoria, por cuanto se debe poner en conocimiento del sumariado, los actos o las decisiones emitidos por autoridad pública [...]”. Por ello, declaró la vulneración del derecho a la defensa y contradicción. Como medida de reparación ordenó que se retrotraiga el proceso hasta el momento en se generó la omisión, ordenando que se notifique con el informe motivado a la accionante.

³ El Tribunal de la Sala de Admisión se encontraba conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Daniela Salazar Marín.

94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, 58 y 191 numeral 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

- 9.** La accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, y seguridad jurídica. Los derechos singularizados se encuentran reconocidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l y 82 de la CRE, respectivamente. Con relación a la Convención Americana de Derechos Humanos (“**CADH**”), sostiene que existió incumplimiento del Estado de respetar los derechos, conforme con el artículo 1 y vulneración de las garantías judiciales de recibir una decisión motivada y un verdadero acceso a la justicia, de acuerdo con el artículo 8 de la referida norma.
- 10.** Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, estima que la sentencia de la Sala omitió pronunciarse respecto de “las vulneraciones constitucionales y de derechos humanos formuladas tanto en apelación como en la demanda de garantía jurisdiccional”. Argumenta que la referida sentencia no analiza los derechos acusados como vulnerados, conforme con lo detallado: i) tutela judicial efectiva; b) debido proceso en las garantías de “aplicación” de normas y motivación; c) seguridad jurídica; y, d) al trabajo y la dignidad humana. Adicionalmente, sostiene que tampoco se hizo referencia al pedido de reparación integral que se dedujo en la audiencia y en la demanda presentada. Es decir, si bien la Sala transcribe fragmentos de la demanda, no se pronunció acerca de las imputaciones referentes a la vulneración de derechos constitucionales.
- 11.** Expresa que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, pues el fallo se dictó con “total omisión de motivación”. Además, considera que la sentencia de la Sala no razonó por qué la vía contencioso administrativa sería adecuada y eficaz, inobservando así el precedente de la sentencia 102-13-SEP-CC. Menciona que esta vulneración también se materializó ya que la Sala desconoció la sentencia 3-19-CN/20 considerando que “la accionante pretende favorecerse de la misma otorgando un efecto retroactivo”. De ello esgrime que la sentencia alegada delimitó el ámbito de aplicación del artículo 109, numeral 7 del COFJ exclusivamente para jueces, fiscales y defensores públicos.

12. Expone que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva ya que la Sala omitió pronunciarse sobre los cargos formulados en el recurso de apelación y en el libelo de la demanda, además de haber resuelto el recurso fuera de los términos contemplados en la ley. Así, indica que incluso la Unidad Judicial vulneró tal derecho, pues se habría negado a ejecutar su propia sentencia.
13. Respecto de la sentencia de la Unidad Judicial, arguye que esta no se habría pronunciado sobre todos los derechos constitucionales alegados como vulnerados, y la consecuente solicitud de medidas de reparación integral constante en la demanda.
14. Por lo expuesto solicita que (i) se acepte la acción extraordinaria de protección; (ii) se declare la vulneración de los derechos alegados; (iii) se revoque el fallo emitido por la Sala y parcialmente la sentencia de la Unidad Judicial; y, (iv) se dicte una sentencia de mérito.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

3.2.1. La Unidad Judicial

15. En el informe presentado se realiza una transcripción parcial de la sentencia emitida, señalando que al no haberse notificado a la accionante con el informe motivado en el expediente administrativo, se determinó que se vulneró el derecho a la defensa y contradicción. Respecto a las medidas de reparación, indica que se ordenó retrotraer el proceso hasta el momento en que se generó la vulneración del derecho constitucional, es decir, a la notificación del informe motivado. Concluye sosteniendo que se han cumplido los artículos pertinentes de la LOGJCC y se tomaron en cuenta los hechos probados relevantes para la resolución y para el ejercicio de los derechos en legal y debida forma de la accionante.

3.2.2. La Sala

16. Respecto de la acción extraordinaria de protección estima que la accionante se ha limitado a transcribir disposiciones constitucionales, que a su decir han sido vulneradas. Argumenta que en la sentencia no se aprecia falta de motivación, ya que existe un análisis extenso para aceptar el recurso interpuesto.
17. Informa que la accionante omitió indicar que previo a la presentación de la acción de protección, inició un juicio contencioso administrativo signado con el número 17811-2017-00859 en el cual ya se dictó sentencia favorable.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁴
19. Con relación a los cargos sintetizados en los párrafos 10, 11 y 12 *ut supra*, se considera que los argumentos de la accionante comparten el mismo eje central. En tal sentido, si bien en los párrafos 11 y 12 *supra* se alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, respectivamente, la accionante aduce que la Sala habría omitido realizar un análisis respecto de los derechos acusados como vulnerados, tanto en la acción de protección como en la apelación deducida en audiencia. Además, que no habría justificado de manera suficiente por qué la vía ordinaria habría sido idónea para resolver la causa, inobservando el supuesto precedente contenido en la sentencia 102-13-SEP-CC. De tal forma y, tomando en consideración que las supuestas vulneraciones resultarían en la falta de motivación de la sentencia impugnada de conformidad con en el párrafo 10 *ut supra*, se reconducen los cargos y se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 27 de mayo de 2021 emitida por la Sala vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación por haber sido motivada de manera insuficiente?**
20. Del párrafo 13 *supra* se constata que la accionante también alega que la sentencia emitida por la Unidad Judicial habría omitido pronunciarse respecto de todos los derechos constitucionales alegados como vulnerados. En tal sentido, en caso de determinar que la sentencia de la Sala efectivamente vulneró los derechos alegados, se procedería a analizar respecto del presente cargo, tomando en consideración que la sentencia de apelación se emite en reemplazo de la sentencia de primera instancia.⁵ Por ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 15 de marzo de 2021 emitida por la Unidad Judicial vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación por haber sido motivada de manera insuficiente?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia de 27 de mayo de 2021 emitida por la Sala vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación por haber sido motivada de manera insuficiente?

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ CCE, sentencia 95-18-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 37.

21. La CRE reconoce que todos los actos del poder público, lo que incluye a la sentencia impugnada, deberán ser motivados. Se agrega que “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.⁶
22. No obstante, esta Corte se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de que la motivación, entendida como garantía constitucional, no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica. Por el contrario, contiene parámetros mínimos que deben ser cumplidos.⁷
23. Así, la motivación suficiente se caracteriza porque “la fundamentación normativa [contenga] la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso, [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁸
24. En tal sentido, para constatar si en la decisión impugnada existe motivación suficiente, se debe verificar que contenga (i) fundamentación normativa suficiente; y, (ii) fundamentación fáctica suficiente. Como requisito adicional, al tratarse de una garantía jurisdiccional, requiere un estándar reforzado y, en principio, existe el deber de (iii) pronunciarse sobre la existencia (o no) de vulneración de los derechos alegados.⁹
25. Sin embargo, se han planteado varias excepciones a la exigencia de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos”.¹⁰ Particularmente, en la sentencia 2901-19-EP/23, se estableció que el análisis sobre vulneración de derechos constitucionales no es exigible cuando se ha propuesto “una acción ordinaria y, seguidamente, [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos)”.¹¹ En tal sentido, este Organismo señaló:

Por las razones expuestas, cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas

⁶ CRE, artículo 76, numeral 7, literal 1.

⁷ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44, CCE, sentencia 1601-17-EP/22, 06 de abril de 2022, párr. 23, CCE, sentencia 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61.1 y 61.2

⁹ *Ibíd.* párr.103

¹⁰ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28

¹¹ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 43.

alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección.¹²

26. Así, la Corte Constitucional en los casos mencionados, exige una motivación que analice si la impugnación del acto en la vía ordinaria se hizo sobre la base de las mismas alegaciones, cargos y pretensiones, independientemente de su forma.¹³ Por lo que se procederá a determinar si en la presente causa, procede observar la excepción a la garantía de motivación en garantías jurisdiccionales que se estableció en la sentencia 2901-19-EP/23.
27. Ahora bien, en el caso concreto, la Sala dividió la sentencia impugnada en diez apartados. El primero correspondió a determinar la competencia de la Sala y la validez procesal. El segundo y el tercero se refirieron a las partes procesales y a los antecedentes del caso, respectivamente. En el cuarto apartado, se realizaron consideraciones generales de la naturaleza y objeto de la acción de protección, mientras que en el quinto, la Sala enfatizó sobre cuándo procede una acción de protección reiterando que “[n]o todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria” [énfasis omitido].
28. En el acápite sexto constan consideraciones generales realizadas por la judicatura accionada, respecto de la naturaleza del acto impugnado. En particular, la Sala expresó que:
- Lo que impugna la accionante es un acto administrativo emanado del Pleno del Consejo de la Judicatura el 29 de marzo de 2017 a las 13h01 dentro del expediente disciplinario MOT-00026SNCD-2017-LR (1554-2016), mediante el cual ha sido destituida del cargo de Notaría titular de la Notaría Quinta del cantón Quito, Distrito Metropolitano. Y así lo ha reconocido la actora [...] con pleno conocimiento que lo que impugna es un acto administrativo, ha acudido antes de presentar esta acción al Tribunal Contencioso Administrativo, para presentar su oposición y reclamo de su destitución [cursivas omitidas].
29. En el considerando noveno de la decisión impugnada, la Sala insiste en la duplicidad de vías indicando que:

¹² CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 49.

¹³ CCE, sentencia 1467-20-EP/24, 17 de octubre de 2024, párr. 19 y CCE, sentencia 1138-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 23.

La actora de esta acción de protección, en su demanda tampoco ha dicho que para impugnar el acto administrativo en el que se resuelve destituirle del cargo, escogió anteriormente el camino correcto, cual es el de demandar ante la justicia contenciosa-administrativa que está conociendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, causa signada con el No. 17811-2017-00859 [...] [énfasis omitido].

30. Por lo tanto, una vez que se ha dejado en evidencia la existencia de dos procesos iniciados por la accionante (recurso subjetivo y acción de protección), corresponde determinar si se activó la vía ordinaria y la vía constitucional a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones, con independencia de la forma en la que fueron expresados en las dos vías.

Tabla 1: Verificación del precedente 2901-19-EP/23 (Duplicidad de Vía)

Detalle	Recurso subjetivo 17811-2017-00859	Acción de protección 17203-2021-00067
Acto impugnado	Resolución emitida por el Pleno del CJ dentro del expediente MOT-0026-SNCD-2017-LR de 29 de marzo de 2017. ¹⁴	Resolución emitida por el pleno del CJ el 29 de marzo de 2017 dentro del expediente disciplinario MOT-0026-SNCD-2017-LR (1554-2016).
Argumentos	<p>1. La resolución es ilegal, ya que determina la destitución de la funcionaria [notaria] sustentándose en el artículo 109, numeral 7 del COFJ que se refiere a jueces, fiscales y defensores públicos.</p> <p>2. Tanto la resolución como el “informe motivado” carecen de la debida motivación al sustentarse en supuestos falsos e ilógicos.¹⁵</p>	<p>1. Fue desvinculada de su cargo de notaria con base en el artículo 109, numeral 7 del COFJ que sería aplicable únicamente a jueces, fiscales y defensores públicos. Esto habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas.</p> <p>2. Alega la vulneración del derecho a la defensa al no haber sido notificada con el informe motivado que sirvió de sustento para la emisión de la resolución.</p> <p>3. La motivación de la resolución es irrazonable, ilógica e incomprensible, pues la premisas fácticas y jurídicas no corresponden a la realidad al haberse fundamentado en el artículo 109, numeral 7 del COFJ.</p> <p>4. Alegó la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes ya que no existió declaración jurisdiccional previa de manifiesta negligencia, previo la emisión de la resolución impugnada.</p>

¹⁴ Expediente proceso 17811-2017-00859, fojas 192-193.

¹⁵ *Ibíd.*, fojas 195-197.

		<p>5.El CJ vulneró la seguridad jurídica ya que inobservó las normas jurídicas que amparan los derechos constitucionales y humanos alegados.</p> <p>6. Se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.</p> <p>7. Vulneración del derecho al trabajo y dignidad humana al privarse a la accionante de sus ingresos económicos y frustrar su proyecto de vida.</p>
Pretensión	<p>1. Que se declare la ilegalidad de la resolución MOT-0026-SNCD-2017-LR de 29 de marzo de 2017; y, que en consecuencia se la deje sin efecto.</p> <p>2. Que se ordene la inmediata restitución de la accionante al cargo de notaria.</p> <p>3. La cancelación de los valores que dejó de recibir hasta cuando sea restituida oficialmente al cargo que venía desempeñando.</p> <p>4. Recibir el pago de los valores cancelados al personal de la notaría por concepto de indemnizaciones laborales por la intempestiva terminación de sus trabajos y más daños y perjuicios causados.</p>	<p>1. Que se declare la vulneración de los derechos alegados.</p> <p>2. Que se deje sin efecto la resolución MOT-0026-SNCD-2017-LR de 29 de marzo de 2017.</p> <p>3. La restitución a su lugar de trabajo o la asignación a una notaría que se encuentre vacante.</p> <p>4. El pago de los valores mensuales que venía recibiendo como notaria, así como los pagos que tuvo que realizar al personal que laboraba en la notaría.</p> <p>5. Pedido de disculpas públicas.</p> <p>6. Eliminación del registro de la sanción en su carpeta o expediente.</p>

31. Del cuadro comparativo se verifica que ambos procesos se presentaron en contra de la resolución emitida por el Pleno del CJ dentro del expediente MOT-0026-SNCD-2017-LR de 29 de marzo de 2017. Ahora, con relación a los argumentos esgrimidos, del cuadro comparativo se verifica que en ambos procesos la accionante alegó que (1) su desvinculación se sustentó con base en el artículo 109, numeral 7 del COFJ que sería aplicable únicamente a jueces, fiscales y defensores públicos; y (2) que la resolución habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Respecto de las pretensiones, se determina que tanto en la acción contencioso administrativa como en la garantía jurisdiccional se solicitó que a) se deje sin efecto la resolución impugnada; b) que se restituya a la accionante a su lugar de trabajo; y, c) se cancelen los valores dejados de percibir a razón de su desvinculación, así como que se restituyan los valores que tuvo que cancelar por gastos relacionados con la desvinculación de sus colaboradores.
32. Por lo tanto, se configura lo presupuestado en la sentencia 2901-19-EP/23, con relación a la existencia de una duplicidad de vías en lo que refiere exclusivamente a los

argumentos que ya habían sido presentados ante el Tribunal, en el proceso 17811-2017-00859. Esto, considerando que se verifican los siguientes supuestos: i) la accionante fue destituida mediante resolución emitida por el Pleno del CJ dentro del expediente MOT-0026-SNCD-2017-LR de 29 de marzo de 2017; ii) en el año 2017 presentó una acción en el ámbito contencioso-administrativo; y, iii) posteriormente, en el año 2021, presentó una acción de protección por los mismos hechos, cargos y pretensiones que ya se habían puesto en conocimiento en la justicia ordinaria.

- 33.** Con esto, se evidencia que se cumplió el supuesto contemplado en la sentencia 2901-19-EP/23, atinente a la excepción a la exigencia de realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos exclusivamente en lo referente a dos de los argumentos constantes en la demanda de acción de protección. En consecuencia, corresponde determinar si los cargos restantes fueron analizados por la Sala tomando en consideración los estándares desarrollados por la jurisprudencia de este Organismo.
- 34.** De manera independiente a los cargos presentados en la acción subjetiva ante el Tribunal, en la garantía jurisdiccional la accionante esgrimió los siguientes argumentos: i) vulneración del derecho a la defensa al no haber sido notificada con el informe motivado, inobservando la sentencia 234-18-SEP-CC emitida por esta Corte; ii) vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes ya que no existió declaración jurisdiccional previa de manifiesta negligencia, previo a la emisión de la resolución impugnada;¹⁶ vulneración de los derechos a iii) la seguridad jurídica, iv) tutela judicial efectiva y v) trabajo y dignidad humana ya que se le privó de sus ingresos económicos y se le “despojó” del derecho a la seguridad social.¹⁷ En la misma línea, las medidas de reparación integral solicitadas exclusivamente en la acción de protección consistieron en i) pedido de disculpas públicas; y, ii) que se elimine el registro de la sanción en su expediente.
- 35.** En el considerando séptimo de la decisión impugnada, la Sala analiza el caso concreto. A saber, su argumentación parte de exponer la naturaleza del CJ, así como su facultad de imponer sanciones disciplinarias, luego establece consideraciones generales y doctrinarias respecto de los actos administrativos y, considerando que la resolución impugnada es un acto administrativo, concluye que:

[...] lo demandado pertenece a actos administrativos de mera legalidad; en virtud de que la presunta violación de derechos nace de la aplicación del Código Orgánico de la Función Judicial, por parte del Pleno Del Consejo de la Judicatura, que culmina con la disposición de destitución del cargo que ostentaba la accionante de esta acción; y los actos de dicho Consejo son considerados como actos administrativos, que pertenecen a la esfera de la

¹⁶ Expediente 17203-2021-00067, foja 152 vuelta.

¹⁷ *Ibíd.* fojas 154 vuelta-155.

jurisdicción contenciosa administrativa, cuando aquellos violan derechos o disposiciones legales.

- 36.** Luego, considera que los actos administrativos “gozan de legitimidad, ejecutoriedad, validez y eficacia, presunción de legalidad que considera que toda decisión emanada del poder público está enmarcada en el respectivo ordenamiento jurídico [...]”. Bajo ese esquema, la Sala determina que lo que impugna la accionante es un acto estrictamente administrativo, que debió tramitarse ante la jurisdicción contencioso administrativa. Entonces, concluye que la acción de protección no cumple con lo prescrito en los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la LOGJCC¹⁸ e incurre en las causales de improcedencia de la acción constante en los numerales 1 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC.¹⁹
- 37.** Ahora bien, en el considerando noveno de la decisión impugnada, la Sala analizó la aplicabilidad de la sentencia 3-19-CN/20. Además, consideró que ya existía una sentencia ejecutoriada que había resuelto respecto de la legalidad del acto administrativo que se impugnó en la garantía jurisdiccional. Además, que dicho acto administrativo se había dejado sin efecto y se había reintegrado a la accionante a su puesto original de trabajo, así como al pago de los valores dejados de percibir.
- 38.** De lo expuesto, esta Magistratura constata que la Sala no se pronunció sobre los argumentos que no fueron objeto de conocimiento en el proceso contencioso administrativo. Adicionalmente, tampoco realizó consideraciones tendientes a determinar si de los argumentos esgrimidos exclusivamente en la acción de protección existieron vulneraciones a derechos que debieron ser tutelados a través de esta garantía. En la misma línea, no existió pronunciamiento en cuanto a si correspondía o no determinar medidas de reparación adicionales con la finalidad de subsanar vulneraciones de derechos que no hayan sido conocidas en el proceso ordinario.
- 39.** Consecuentemente, se concluye que la sentencia impugnada omitió pronunciarse respecto de la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales y, por lo tanto, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de Alexandra Elizabeth Endara Muñoz al adolecer de la deficiencia motivacional de insuficiencia.

¹⁸ Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; [...] 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

¹⁹ Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales [...]; y, 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

40. Visto que se ha determinado que la sentencia emitida por la Sala vulneró los derechos de la accionante, se procederá con el análisis respecto de la sentencia emitida por la Unidad Judicial.

5.2 ¿La sentencia de 15 de marzo de 2021 emitida por la Unidad Judicial vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación por haber sido motivada de manera insuficiente, al omitir pronunciarse respecto de las vulneraciones de derecho alegadas por la accionante?

41. La CRE reconoce que todos los actos decisionales del poder público deberán ser motivados bajo sanción de nulidad. Además, que “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.²⁰
42. No obstante, esta Corte se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de que la motivación, entendida como garantía constitucional, no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica. Por el contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos.²¹
43. Las decisiones de los poderes públicos deben contar con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa. Esto se concreta con la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de la pertinencia de la aplicación a los hechos dados por probados en el caso.²² Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional, pudiendo incurrir esta en la inexistencia, insuficiencia o apariencia de motivación.
44. En tal sentido, para constatar si en la decisión impugnada existe motivación suficiente, se debe verificar que contenga (i) fundamentación normativa suficiente; y, (ii) fundamentación fáctica suficiente. Como requisito adicional, como fue mencionado anteriormente, requiere un estándar reforzado y existe el deber de (iii) pronunciarse sobre la existencia (o no) de vulneración de los derechos alegados.²³
45. Es preciso destacar que en la tramitación de la causa ante la Unidad Judicial no se realizaron alegaciones tendientes a determinar la posible existencia de una duplicidad

²⁰ CRE, artículo 76, numeral 7, literal l.

²¹ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44, CCE, sentencia 1601-17-EP/22, 06 de abril de 2022, párr. 23, CCE, sentencia 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

²² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

²³ *Ibíd.* párr.103

de vías. Por ello, no corresponde a esta Magistratura constatar los presupuestos de la sentencia 2901-19-EP/23, referentes a la excepción de la garantía de motivación; y, en consecuencia, se realizará el análisis con base en el criterio de suficiencia de la jurisprudencia de este Organismo.

46. En el caso *in examine*, luego de realizar una transcripción de los hechos del caso descritos en la demanda de acción de protección; y, tras exponer una síntesis de los alegatos esgrimidos por cada una de las partes en la audiencia convocada, la Unidad Judicial se declaró competente para conocer la causa, declarando que no habría existido omisión a solemnidades sustanciales en los considerandos primero y segundo de la decisión impugnada. En los considerandos tercero y cuarto, se puntualizaron las pretensiones de la accionante, así como las pruebas anunciadas y practicadas por la accionante en el proceso.
47. En el considerando quinto de la decisión impugnada, se realiza un resumen doctrinal y consideraciones generales respecto de la naturaleza y procedencia de la acción de protección. Luego, la judicatura accionada tomó en consideración los argumentos esgrimidos, así como las pruebas presentadas por las partes y concluyó:

[...] de la revisión de los recaudos procesales se establece que no se ha procedido a notificar a la legitimada activa con el informe motivado [...] se ha verificado que no consta en el proceso judicial, como tampoco el Consejo de la Judicatura ha justificado documentadamente la constancia de la notificación con el contenido del Informe Motivado dentro del expediente administrativo MOT-0026-SNCD-2017-LR (1554-2016) [...] vulnerando de esta manera su derecho a la defensa y contradicción, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal a) y h) de la Constitución de la República del Ecuador, consecuentemente no se ha justificado que el Consejo de la Judicatura procedió con la notificación del informe motivado en legal y debida forma, de esta manera se concluye que la Acción de Protección cumple con los requisitos establecidos en el Art. 40 de la [LOGJCC].

48. A renglón seguido, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección resolviendo que:

[...] se acepta parcialmente la acción de protección presentada por Dra. Alexandra Elizabeth Endara Muñoz en contra del CONSEJO DE LA JUDICATURA, en consecuencia: [1] Se declara vulnerado el derecho constitucional del debido proceso en la garantía de contradicción por la falta de notificación del informe motivado en el expediente administrativo MOT-0026-SNCD-2017-LR (1554- 2016), conforme lo establece el Art. 76 numeral 7 literales a) y h) de la norma constitucional; y, como MEDIDA DE REPARACIÓN se dispone: 1] Retrotraer el proceso al estado que se generó la vulneración del derecho Constitucional; esto es, al estado de notificar con el informe motivado en el expediente administrativo MOT-0026-SNCD-2017-LR (1554-2016) a la accionante a fin de garantizar su derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso, el derecho a la defensa y la garantía a la contradicción para que puede ejercer su derecho en legal y debida forma [...].

49. Conforme lo expuesto, se constata que la sentencia impugnada se pronunció exclusivamente sobre la vulneración alegada por la accionante relativa al derecho al debido proceso “en la garantía de contradicción”. Por consiguiente, se omitió realizar pronunciamientos relacionados con los derechos al debido proceso en las garantías de motivación, cumplimiento de normas y derechos de las partes, el derecho a la seguridad jurídica, tutela efectiva y al trabajo.
50. Por tanto, se concluye que la sentencia emitida por la Unidad Judicial, no se iii) pronunci[ó] sobre la existencia (o no) de vulneración de los derechos alegados, conforme con lo señalado en el párrafo 44 *supra*. En consecuencia, carece de una estructura motivacional mínimamente completa, por lo que vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante al adolecer de la deficiencia motivacional de insuficiencia.
51. Por último, es preciso recalcar que no corresponde a esta Corte, en el análisis de la garantía de la motivación, adentrarse a revisar el acierto o desacierto que se tuvo respecto de la evaluación de las pretensiones, oposiciones, argumentos de acusación o de defensa expresados por los sujetos procesales.²⁴

6. Reparación integral

52. Conforme al artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, corresponde a este Organismo determinar las medidas adecuadas para reparar dichas vulneraciones. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral, siempre que sea posible, tiene como finalidad el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.
53. Generalmente, el reenvío de la causa para que otro juzgador emita una nueva decisión judicial suele ser una medida de reparación eficiente, sin embargo, existen casos en los que el ámbito decisorio de la judicatura destinataria del reenvío se reduce hasta el punto de anularse.
54. En la causa 17811-2017-00859 el 27 de abril de 2021 ya se ha dictado sentencia favorable para la accionante [...], en donde se ordenó:

[...] la nulidad de la Resolución dentro del expediente N° MOT-0026-SNCD-2017-LR de 29 de marzo de 2017, emitida por el pleno del Consejo de la Judicatura debiendo

²⁴ CCE, sentencia 363-15-EP/21, 02 de junio de 2021, párr. 67.

restituírsela [a la accionante] a su puesto original y al pago de los valores dejados de percibir de conformidad con la ley.²⁵

- 55.** Del sistema EXPEL se verificó que el proceso contencioso administrativo, en la actualidad, se encuentra en fase de ejecución. Esto, además de que no existe ningún recurso pendiente por resolver que pueda afectar el contenido de la sentencia señalada en el párrafo *supra*.
- 56.** Por lo tanto, en este supuesto excepcional, dado que el acto impugnado fue declarado nulo y se ha ordenado que se restituya a la accionante a su puesto de trabajo, así como el pago de los valores pretendidos; corresponde a la Corte Constitucional dejar sin efecto las sentencias impugnadas y no ordenar el reenvío de la causa, declarando que esta sentencia es una medida de reparación en sí misma

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 parcialmente** la acción extraordinaria de protección **2434-21-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de Alexandra Elizabeth Endara Muñoz.
- 3.** Como medidas de reparación, en el marco del proceso 17203-2021-00067, se *dispone*:
 - 3.1. Dejar** sin efecto la sentencia emitida el 15 de marzo de 2021 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.
 - 3.2. Dejar** sin efecto la sentencia emitida el 27 de mayo de 2021 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
 - 3.3. Declarar** que la presente sentencia es una medida de reparación en sí misma.
- 4. Disponer** el archivo de la causa y la devolución de los expedientes al juzgado de origen.

²⁵ Causa 17811-2017-00859, sentencia de 27 de abril de 2021, fojas 492 vuelta.

5. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Jorge Benavides Ordóñez**SENTENCIA 2434-21-EP/25****VOTO SALVADO****Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez**

1. En relación con la sentencia 2434-21-EP/25 emitida por la Corte Constitucional en sesión de Pleno de 19 de junio de 2025 (“**sentencia**”), expreso mi desacuerdo y, sobre la base del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado en virtud de las consideraciones que expongo a continuación.
2. La sentencia tuvo como antecedente la acción de protección presentada por Alexandra Elizabeth Endara Muñoz (“**accionante**”) en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”) por la destitución de su cargo de notaria.
3. Dicha acción fue aceptada parcialmente en primera instancia y rechazada en segunda instancia. La accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de esta última decisión (“**decisión impugnada**”) por la supuesta vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.
4. A partir de los cargos de la demanda, la sentencia se pronunció sobre un problema jurídico relativo a si la decisión impugnada vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de la motivación. Respecto de las exigencias motivacionales aplicables a la decisión impugnada, la sentencia razonó:
 - a. Que las sentencias dictadas en el contexto de las garantías jurisdiccionales deben contener: (i) una fundamentación normativa suficiente, (ii) una fundamentación fáctica suficiente y (iii) un pronunciamiento sobre la vulneración (o no) de derechos constitucionales.
 - b. Que existen varias excepciones a la exigencia del análisis de la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales, entre ellas, “cuando se ha propuesto ‘una acción ordinaria y, seguidamente, [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos)’”.
 - c. Que, en dichos casos, es exigible “una motivación respecto de si la impugnación del acto en la vía ordinaria se hizo sobre la base de las mismas alegaciones, cargos y pretensiones, independientemente de su forma”.

- d. Con base en ello, la sentencia analizó si en el caso concreto resultaba aplicable la excepción mencionada y concluyó que existieron “dos procesos iniciados por la accionante (recurso subjetivo y acción de protección)”. Al respecto, señaló que en la acción de protección se esgrimieron algunas cuestiones que no fueron previamente presentadas en la acción contencioso-administrativa. Específicamente, indicó que en la acción de protección se alegó la vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación del informe motivado, la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por la falta de declaración jurisdiccional previa antes de su destitución, la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, trabajo y dignidad humana y a la seguridad social.
 - e. Por ello, la sentencia indicó que le correspondía determinar si la decisión impugnada analizó las vulneraciones de derechos alegadas en relación con dichas cuestiones.
5. Concuerdo con todas las apreciaciones resumidas hasta este punto. No obstante, mi disenso se relaciona con el análisis sobre si la decisión impugnada cumplió con los estándares de motivación desarrollados por la Corte Constitucional en relación con los cargos que no habían sido presentados previamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
6. La sentencia concluye que
38. [...] la Sala no se pronunció sobre los argumentos que no fueron objeto de conocimiento en el proceso contencioso administrativo. Adicionalmente, tampoco realizó consideraciones tendientes a determinar si de los argumentos esgrimidos exclusivamente en la acción de protección existieron vulneraciones a derechos que debieron ser tutelados a través de esta garantía. En la misma línea, no existió pronunciamiento en cuanto a si correspondía o no determinar medidas de reparación adicionales con la finalidad de subsanar vulneraciones de derechos que no hayan sido conocidas en el proceso ordinario.
39. Consecuentemente, se concluye que la sentencia impugnada omitió pronunciarse respecto de la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales y, por lo tanto, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de Alexandra Elizabeth Endara Muñoz al adolecer de la deficiencia motivacional de insuficiencia.
7. En mi opinión, en la sentencia sí existe un análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, pues en ella se hace referencia a la sentencia 3-19-CN/20 de la Corte Constitucional y, al respecto, se indica que no es aplicable al caso en virtud del principio de irretroactividad y de los efectos otorgados por esta Magistratura a dicha decisión.

8. La sentencia 3-19-CN/20 resolvió una consulta relativa a la constitucionalidad de la facultad del Consejo de la Judicatura para sancionar a servidores judiciales con destitución por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Así, determinó que la “declaración jurisdiccional previa es indispensable como precondition a todo sumario administrativo por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, contra un juez o jueza, fiscal o defensor público”.
9. De igual forma, en la sentencia 3-19-CN/20 se señaló que el “procedimiento disciplinario desarrollado por el CJ [...] debe también respetar en todos los casos el debido proceso administrativo y los derechos de protección que la Constitución garantizan [sic]. [...] En todos los casos deberá permitirse al funcionario judicial el adecuado ejercicio de su defensa [...]”.
10. En resumen, en la sentencia 3-19-CN/20 la Corte Constitucional se pronunció sobre la necesidad de una declaratoria jurisdiccional previa de dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia. Además, se refirió al deber del Consejo de la Judicatura de respetar el debido proceso administrativo durante el procedimiento disciplinario, lo que, evidentemente, incluye el deber de notificar al funcionario o funcionaria sumariada con las actuaciones tendientes a la imposición de sanciones.
11. Por ello, a mi criterio, toda vez que la decisión impugnada se refirió a la aplicabilidad de la sentencia 3-19-CN/20 en el caso concreto, realizó también un pronunciamiento —aunque implícito— respecto de las cuestiones que fundamentaron la acción de protección y que eran distintas a aquellas sometidas al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. En tal sentido, más allá de la corrección o incorrección de la decisión impugnada, considero que esta sí se encuentra suficientemente motivada.
12. Por estas razones, me aparto del razonamiento y de la decisión en el caso bajo análisis.



Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 2434-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 01 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 18:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 2434-21-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de los Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**Reglamento**”), muy respetuosamente formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría 2434-21-EP/25 (“**sentencia de mayoría**”).
2. Mi voto salvado versa sobre el criterio que mantengo respecto a aquellas causas en las que el accionante intenta activar la vía constitucional, a pesar de que sus pretensiones ya fueron conocidas y resueltas previamente por la justicia ordinaria. Cuando no existen variaciones sustantivas entre lo planteado ante ambas jurisdicciones, considero que los jueces constitucionales deben identificar de manera expresa y motivada la existencia de una duplicidad de vías y, en consecuencia, negar la acción sin entrar a realizar un nuevo análisis de fondo. Esto resulta necesario para evitar el uso indebido de las acciones, garantizar la seguridad jurídica y respetar los límites de competencia de la justicia ordinaria y la constitucional.
3. En el caso concreto, respecto del primer problema jurídico abordado en la sentencia de mayoría, relativo a la decisión dictada el 27 de mayo de 2021 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”), la Corte expuso que:
 - La motivación en garantías jurisdiccionales exige parámetros mínimos, como el análisis de la existencia de la real vulneración de derechos con base en una fundamentación fáctica y normativa suficiente;¹
 - Existen ciertas excepciones a esta exigencia. Entre ellas, la sentencia 2901-19-EP/23 estableció una en los siguientes términos:

[...] cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC [...];²

¹ CCE, sentencia 2434-21-EP/25, 19 de junio de 2025, párr. 23.

² CCE, sentencia 2434-21-EP/25, 19 de junio de 2025, párr. 25.

- De verificarse este escenario, se requiere que los jueces motiven la decisión explicando si la impugnación del acto en la vía ordinaria se hizo sobre la base de las mismas alegaciones, cargos y pretensiones.³
4. Así, luego de analizar los cargos y pretensiones, la Corte concluyó que se configuró lo presupuestado en la sentencia 2901-19-EP/23, con relación a la existencia de una duplicidad de vías.⁴ En particular, la sentencia de mayoría afirmó que “la acción de protección se presentó por los mismos hechos, cargos y pretensiones que ya se habían puesto en conocimiento en la justicia ordinaria”.⁵ En consecuencia, la Sala estaba exenta de realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos.⁶
5. Coincido con el análisis desarrollado en la sentencia de mayoría hasta este punto. No obstante, posteriormente, la decisión se enfoca en determinar si los cargos restantes fueron examinados por la Sala conforme a los estándares fijados por la jurisprudencia de esta Corte. A partir de ello, la sentencia concluye que la Sala no se habría pronunciado sobre ciertos argumentos que, presuntamente, tampoco fueron objeto de conocimiento en la vía contencioso-administrativa. En consecuencia, la mayoría sostiene que la Sala incurrió en una omisión al no responder alegaciones relativas a la presunta vulneración de derechos constitucionales.
6. Es este último razonamiento del que, con todo respeto, me aparto en tanto considero que la distinción entre los argumentos que fueron conocidos en la vía contencioso-administrativa y aquellos alegados en la vía constitucional resulta artificial. La accionante, en definitiva, pretendía ser restituida a su cargo de notaria. Para ello, activó tanto la vía ordinaria como la constitucional, sobre la base de los mismos hechos, cargos y pretensiones, independientemente de la forma en que estos fueron planteados en cada una de las vías. Incluso, la propia accionante ratificó que los jueces de la jurisdicción ordinaria eran los competentes para conocer y pronunciarse sobre dichos asuntos, reconociendo así, de manera implícita, la existencia una vía distinta a la constitucional para canalizar sus pretensiones.⁷
7. Al respecto, este Organismo ha establecido que la acción de protección no tiene como finalidad sustituir a la vía ordinaria ya que ambas responden a propósitos jurídicos distintos. En esta línea, al conocer acciones de garantías jurisdiccionales, los jueces deben realizar un análisis racional y contextual que permita identificar si el acto

³ CCE, sentencia 2434-21-EP/25, 19 de junio de 2025, párr. 26.

⁴ CCE, sentencia 2434-21-EP/25, 19 de junio de 2025, párr. 32.

⁵ CCE, sentencia 2434-21-EP/25, 19 de junio de 2025, párr. 33.

⁶ *Ibid.*

⁷ CCE, sentencia 2901-19-EP, 27 de septiembre de 2023, párr. 47.

impugnado fue previamente cuestionado en la jurisdicción ordinaria y si persigue, en definitiva, el mismo objetivo.

8. Conforme se reconoce en el párrafo 32 de la sentencia de mayoría, los cargos de la demanda presentada en el contencioso administrativo y en la acción de protección eran, esencialmente, los mismos. La sentencia de mayoría consideró que en ambos procesos se impugnó la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura dentro del expediente MOT-0026-SNCD-2017-LR que dispuso su desvinculación, con base en que: i) se habría fundamentado en el artículo 109 numeral 7 del COFJ que no aplica a notarios; y, ii) las falencias en la motivación del acto. Además, la Corte reconoció que las pretensiones de ambos procesos eran similares.
9. En consecuencia, considero que se debía analizar los cargos y pretensiones con una visión integral, esto es, valorar si en el fondo estas perseguían un mismo fin y podrían obtener una respuesta judicial similar. No resulta jurídicamente adecuado realizar un análisis aislado o fragmentado de cada pretensión desvinculándola del planteamiento central de la accionante, ya que tal ejercicio puede llevar a distorsionar el objetivo de las garantías jurisdiccionales que es declarar la vulneración de derechos y lograr su reparación. La Corte tampoco debe convertirse en una instancia que atienda pretensiones remanentes o residuales cuando estas constituyen manifestaciones accesorias de una pretensión principal. Por tanto, la sentencia de mayoría debió considerar que, si bien ambas demandas no eran exactamente idénticas en sus argumentos, sí compartían elementos sustantivos relevantes.⁸
10. Por las razones expuestas, a mi criterio, en la decisión impugnada, los jueces sí se pronunciaron de forma adecuada sobre la improcedencia de la acción de protección al advertir la existencia de duplicidad de vías, centrando su análisis en la existencia de una sentencia previa dictada por la jurisdicción ordinaria que resolvía las pretensiones vinculadas al acto administrativo impugnado. La sentencia contiene una motivación fáctica y normativa suficiente en relación con la garantía de acción de protección presentada. Por lo tanto, al no existir una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debió desestimarse la acción extraordinaria de protección.



Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁸ Por ejemplo, ver: CCE, sentencia 2215-19-EP/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 30 y sentencia 1467-20-EP/24, 17 de octubre de 2024, párr. 26.

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 2434-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 02 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 15:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

243421EP-8070e



Caso Nro. 2434-21-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2966-21-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 2966-21-EP

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

SENTENCIA 2966-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dictada en una acción de protección por violar el derecho a la seguridad jurídica, al verificar que inobservó la interpretación conforme del artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de Derechos Laborales establecida en la sentencia 22-13-IN/20.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de diciembre de 2019, Víctor Cabezas Albán, en calidad de procurador judicial de Diego Cornelio Tamariz Serrano, Carmen Patricia Toledo Riascos, Diego Javier Ribadeneira Traversari, Eduardo Antonio Martínez Cucalón, Iván José García Moncayo, Luis Eduardo Crespo Andia y Alejandro Patricio Terán Dávila (“actores”), presentó una acción de protección con medida cautelar en contra de Xavier Andrade Mena, juez de coactivas de la Dirección General de Aviación Civil (“DGAC”).¹ En su demanda, los actores señalaron que varias providencias vulneraron sus derechos al extender los efectos del auto de pago dictado en contra de la compañía Servicios Aéreos Ejecutivos Saereo S.A.²
2. Mediante auto de 10 de diciembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con Competencia en Infracciones Flagrantes y No Flagrantes con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (“Unidad Judicial”) calificó la demanda y negó la solicitud de medidas cautelares por no haberse justificado una amenaza inminente y grave a

¹ El proceso fue signado con el número 17460-2019-05978.

² En lo principal, los actores afirmaron que no existía fundamento para extenderles los efectos del auto de pago, pues (i) carecían de una relación jurídica con Saereo S.A.; y; (ii) en todo caso, no existió una decisión jurisdiccional que declare el abuso de la personalidad jurídica y que permita levantar el velo societario. Alegaron la violación de sus derechos al debido proceso en las garantías de motivación, ser juzgado por un juez competente y defensa, así como a la seguridad jurídica y a la propiedad. Su pretensión fue que se dejen sin efecto las providencias impugnadas, dictadas el 28 de diciembre de 2016 y 17 de octubre de 2019 dentro de los juicios coactivos 002-2011-JC-DGAC, 002-2014-JC-DGAC, 042-2013-JC-DGAC, 014-2016-JC-DGAC, 015-2016-JC-DGAC y 016-2016-JC-DGAC, y las medidas cautelares que les afectaren, dejándose subsistentes las medidas dictadas exclusivamente contra la compañía coactivada. Como medida cautelar, solicitaron la suspensión de todas las medidas cautelares ordenadas dentro de los juicios coactivos que no afectaren exclusivamente a Saereo S.A.

derechos constitucionales. En sentencia de 5 de marzo de 2020, la jueza de la Unidad Judicial negó la acción por considerar que la controversia trataba sobre “cuestiones propias del control de legalidad”. Los actores apelaron.

3. En sentencia de 28 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó los recursos de apelación de todos los actores menos de Diego Javier Ribadeneira Traversari al considerar que, en su caso, no existió violación de derechos constitucionales.³ Mediante auto de 26 de agosto de 2021, la Sala Provincial negó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por el procurador judicial de los actores.
4. El 23 de septiembre de 2021, Víctor Cabezas Albán, en calidad de procurador judicial de Diego Javier Ribadeneira Traversari (“**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala Provincial.
5. Por sorteo automático, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. El 17 de diciembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y requirió que los jueces de la Sala Provincial presenten su informe de descargo.⁴
7. Mediante auto de 2 de abril de 2025, conforme el orden cronológico de resolución de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y requirió, por segunda ocasión, que la Sala Provincial presente su informe de descargo.

³ El razonamiento de la Sala Provincial fue el siguiente: “Se ha demostrado que los legitimados activos con excepción del señor Diego Javier Ribadeneira Travesari, [sic] han sido administradores de la compañía SAEREO o de personas jurídicas accionistas de dicha Empresa, por lo cual no cabe la subsidiaridad ni solidaridad de la acción coactiva, ya que no son accionistas, propietarios ni herederos de la Compañía de Servicios Aéreos Ejecutivos SAEREO S.A, no se ha presentado documentación que respalde que son accionistas de SAEREO o de las personas jurídicas vinculadas con dicha Compañía coactivada, por lo cual el proceso coactivo debe dirigirse en contra de los accionistas que ostentan la calidad de propietarios de la empresa SAEREO S.A., más no [sic] en contra de quienes en algún momento fueron empleados de dicha Corporación o de las personas jurídicas que están vinculadas con el proceso coactivo seguido por la DGAC; caso muy diferente es del señor Diego Javier Ribadeneira Travesari [sic], quién a más de ser ACCIONISTA de la compañía COSERGE Cía. Ltda., (una de las personas jurídicas propietarias de SAEREO S.A.) es también accionista de la Empresa Inversiones Aries S.A., pues, la mentada empresa, tiene como copartícipe a la persona jurídica COSERGE S.A. de la cual forma parte del paquete societario del aludido recurrente” (el énfasis consta en el original).

⁴ El tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrera Bonnet.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega la violación de sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y con el trámite propio de cada procedimiento, igualdad y no discriminación y propiedad. Su pretensión es que se acepte la acción extraordinaria de protección, se ordenen medidas de reparación integral y se resuelva el mérito del caso. Como fundamento de su pretensión, formula los siguientes cargos:
 - 9.1. La sentencia impugnada violó el derecho a la seguridad jurídica porque autorizó la extensión de un auto de pago en contra de una persona que no tiene un deber de responder por las obligaciones de la compañía Saereo S.A. Esta actuación habría desconocido la interpretación de la Corte Constitucional del artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de Derechos Laborales (“**LODDL**”) realizada en la sentencia 22-13-IN/20.
 - 9.2. La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y con el trámite propio de cada procedimiento porque desconoció que la única autoridad que puede levantar el velo societario es el juez de lo civil. El accionante sostiene que, conforme la sentencia 22-13-IN/20, únicamente luego de sustanciada la acción de levantamiento del velo societario se podría responsabilizar a los socios o accionistas de una persona jurídica.
 - 9.3. La sentencia impugnada violó el derecho a la igualdad y no discriminación porque realizó una distinción injustificada en contra del accionante, al negar únicamente su acción de protección pese a que se encontraba en la misma situación frente a Saereo S.A. que los demás actores. El accionante reitera que la sentencia impugnada desconoció que, conforme la sentencia 22-13-IN/20, la ampliación de la acción coactiva está sujeta a la declaratoria judicial del carácter fraudulento de la empresa deudora.

9.4. La sentencia impugnada violó el derecho a la tutela judicial efectiva porque inobservó el contenido de la sentencia 22-13-IN/20, pese a que esta sentencia fue puesta en conocimiento de la Sala Provincial para su aplicación.

9.5. La sentencia impugnada vulneró el derecho de propiedad al haber “convalidado la extensión de la acción coactiva y las medidas cautelares que se dictaron en ese contexto”, lo cual impediría que el accionante disponga libremente de sus bienes. Estas medidas cautelares fueron las siguientes: bloqueo y retención de fondos, prohibición de enajenar vehículos, comunicación al director de la DGAC haciéndole conocer que es un deudor de la DGAC, prohibición de transferir participaciones o acciones, retención de valores por devolución de impuestos, prohibición de enajenar aeronaves, embargo y retención de automóviles. A juicio del accionante, la limitación de su derecho de propiedad por parte de la Sala Provincial fue ilegítima porque “desaten[dió] disposiciones que la Corte Constitucional ha dictado para la aplicación condicional del artículo 1 de la LODDL”.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

10. Pese a haber sido legalmente notificados en dos ocasiones, los jueces de la Sala Provincial no presentaron su informe de descargo dentro del término concedido para el efecto.

4. Planteamiento del problema jurídico

11. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁵

12. El accionante alega la violación de varios derechos constitucionales. Sin embargo, todos sus cargos parten de una misma base fáctica, esto es, que la Sala Provincial inobservó la interpretación del artículo 1 de la LODDL establecida en la sentencia 22-13-IN/20 de la Corte Constitucional. La inobservancia de esta interpretación habría llevado a que se responsabilice al accionante por obligaciones que no le correspondían, afectando su derecho de propiedad. Por consiguiente, este Organismo considera adecuado abordar los cargos del accionante a través del derecho a la seguridad jurídica, pues la observancia de la interpretación que la Corte realiza de una

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

norma guarda relación con este derecho constitucional.⁶ La Corte resolverá el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado la interpretación del artículo 1 de la LODDL establecida en la sentencia 22-13-IN/20?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado la interpretación del artículo 1 de la LODDL establecida en la sentencia 22-13-IN/20?

13. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Este Organismo ha señalado que los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar tienen relación con “la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria”.⁷
14. Cuando la Corte interpreta una norma y determina condiciones para su constitucionalidad, dichas condiciones se incorporan al ordenamiento jurídico y deben ser aplicadas obligatoriamente por las autoridades judiciales como parte de la disposición normativa.⁸ Por tanto, si una autoridad inobserva la interpretación conforme que la Corte realiza de una norma, se configura una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica, por alejarse arbitrariamente de las disposiciones de este Organismo.⁹

⁶ Como se señala en el párrafo 12 de esta sentencia, las interpretaciones conformes de la Corte Constitucional forman parte del derecho vigente, por lo que su respeto es una garantía del derecho a la seguridad jurídica.

⁷ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

⁸ LOGJCC. “Artículo 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 5. Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella.”

⁹ El mismo razonamiento justifica que la inobservancia de un precedente judicial en sentido estricto de esta Corte configure una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica.

15. La sentencia 22-13-IN/20, emitida el 9 de junio de 2020 y publicada en el Registro Oficial el 21 de agosto de 2020 (esto es, previo a la sentencia de la Sala Provincial),¹⁰ declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la LODDL, referente a las medidas a ser impuestas contra el patrimonio de terceros ajenos a un proceso coactivo o a la fase de ejecución de un proceso laboral. En los numerales 3.2, 3.3 y 3.4 de la parte resolutive de la sentencia, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

3.2 Dentro de un procedimiento coactivo o en fase de ejecución de un proceso laboral, la imposición de una medida en contra de los bienes de un tercero – sea este persona natural o jurídica – se realizará de forma subsidiaria al deudor principal. Dado que la disposición legal exige como condición el abuso de derecho o fraude en un acto jurídico o contrato, a la imposición de estas medidas y deberá preceder una declaratoria judicial ejecutoriada que determine el cumplimiento de dicha condición, la que se obtendrá por medio de mecanismos jurisdiccionales idóneos que permitan mayor debate y contradicción, en los términos señalados en este fallo.

3.3 En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo [sic].

3.4 Es imprescindible que tanto los terceros como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado de estas medidas hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario, según corresponda.

16. A partir de la sentencia 22-13-IN/20, el artículo 1 de la LODDL debe ser aplicado siempre que la imposición de medidas contra terceros distintos de la persona jurídica coactivada esté precedida de una decisión jurisdiccional que declare el abuso de la personalidad jurídica.¹¹ La Corte fundamentó esta interpretación en la afectación del

¹⁰ Los jueces de la Sala Provincial tenían el deber de aplicar la sentencia 22-13-IN/20 porque, en su decisión, la Corte aclaró que constitucionalidad condicionada de esta disposición “no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso [...] sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”. Además, la Corte precisó que su decisión debe aplicarse (i) “sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre [que] estos no hubieren causado estado en sede administrativa; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial; y, (ii) “a los actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada”. CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párrs. 88-90.

¹¹ Este requisito —declaración jurisdiccional de abuso de la personalidad jurídica previo a responsabilizar a terceros por obligaciones de una persona jurídica— se justifica en la propia naturaleza de las personas jurídicas, que se caracterizan por (i) ser centros de imputación distintos de sus socios o accionistas; y, por (ii) la existencia, por regla general, de responsabilidad limitada de los socios o accionistas, quienes únicamente responderán frente a terceros por las operaciones sociales hasta el monto de su aporte. CCE, sentencia 2310-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 29. De acuerdo con la sentencia 22-13-IN/20, la

derecho de propiedad, al determinar que “en caso de omitirse tales procedimientos de manera previa a la imposición de [las] medidas, [existiría una] interferencia inaceptable en el uso, goce y disposición de los bienes del tercero, ya que dicha decisión se ha tomado por medio de un trámite no idóneo” que vulneraría el derecho de propiedad.¹²

17. En la sentencia impugnada los jueces de la Sala Provincial citaron textualmente el artículo 1 de la LODDL sin considerar la sentencia 22-13-IN/20 de la Corte Constitucional y, “sin entrar al análisis de si se ha probado o no que la coactivada Saereo S.A. haya sido usada para defraudar”, determinaron que el accionante tenía un vínculo patrimonial con la compañía coactivada. En su criterio, el accionante podía ser responsabilizado por las obligaciones de la compañía al ser accionista de una compañía propietaria de Saereo S.A. (Coserge Cía. Ltda.) y accionista de otra compañía vinculada con Coserge Cía. Ltda. (Empresa Inversiones Aries S.A.), independientemente de si existía una declaración jurisdiccional de abuso de la personalidad jurídica.¹³ Este razonamiento resulta contrario a la interpretación conforme del artículo 1 de la LODDL realizada por esta Corte. Como se indicó, esta sentencia determinó que el elemento fundamental para responsabilizar a un tercero por las obligaciones de una persona jurídica es una decisión jurisdiccional previa que declare el abuso de la personalidad jurídica. Por tanto, se verifica una inobservancia de la interpretación de la Corte Constitucional del artículo 1 de la LODDL.
18. Al existir una inobservancia de la orden interpretativa emitida por esta Corte respecto del artículo 1 de la LODDL, se concluye que los jueces de la Sala Provincial violaron el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

6. Reparación integral

19. Una vez declarada una violación de derechos constitucionales, la Corte debe determinar las medidas adecuadas para repararla. Por lo general, en una acción extraordinaria de protección, corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada y ordenar el reenvío a otra autoridad jurisdiccional para que emita la decisión de reemplazo. Sin embargo, existen casos en los que el reenvío resulta inoficioso. Uno de estos casos ocurre cuando el ámbito decisorio del juez destinatario del reenvío se

decisión debe ser jurisdiccional y no puede ser expedida dentro de un procedimiento coactivo, pues este no permite el nivel de debate ni las garantías procesales necesarias para levantar el velo societario. CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 69.

¹² CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 48.

¹³ Ver la nota al pie de página 3 de esta sentencia.

anula, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión.¹⁴

- 20.** En el presente caso, tanto de la sentencia impugnada como del expediente se desprende que no existió una decisión jurisdiccional que declare el abuso de la personalidad jurídica de Saereo S.A., sino que se amplió los efectos del auto de pago en contra del accionante directamente a través del procedimiento coactivo.¹⁵ La sentencia 22-13-IN/20 de la Corte Constitucional determinó que esta actuación es contraria al derecho de propiedad, en conjunto con el derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, existe una sola decisión posible a la que podría llegar el juez destinatario del reenvío: la violación del derecho a la seguridad jurídica y propiedad y la anulación de las providencias que ampliaron los efectos del auto de pago al accionante. Al existir una sola decisión a la que podría llegar el juez destinatario del reenvío, no corresponde ordenar que se emita una sentencia de reemplazo.
- 21.** Por lo expuesto, como medidas de reparación integral, corresponde (i) dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia exclusivamente en lo que resolvió respecto del accionante; y, (ii) establecer que esta sentencia es una forma de reparación en sí misma y que el accionante no puede ser responsabilizado por las obligaciones de Saereo S.A. sin una decisión jurisdiccional previa.

7. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2966-21-EP**.
- Declarar que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha violaron el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
- Dejar sin efecto la decisión de la sentencia impugnada respecto del accionante, sin disponer el reenvío por ser inoficioso.

¹⁴ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

¹⁵ Las providencias impugnadas por el accionante en la acción de protección (fs. 18-47 expediente judicial) se refieren al artículo 1 de la LODDL como fundamento para ampliar los efectos del auto de pago, pero no justifican la existencia de una decisión jurisdiccional de abuso de la personalidad jurídica. El juez de coactivas vinculó directamente a los terceros al procedimiento coactivo, responsabilizándoles por las obligaciones de Saereo S.A.

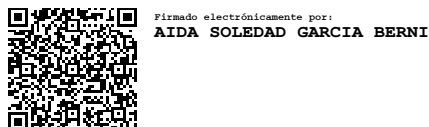
4. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



296621EP-80a15

**Caso Nro. 2966-21-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 808-21-EP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 808-21-EP

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

SENTENCIA 808-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Rita Ximena Gallegos Rojas en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, tras verificar que las autoridades jurisdiccionales sí se pronunciaron en su sentencia respecto del argumento relevante supuestamente no atendido: violación del principio de independencia judicial por no existir declaratoria jurisdiccional previa. De tal forma, esta Magistratura constata que no se vulneró el derecho de Rita Ximena Gallegos Rojas al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de agosto de 2020, Rita Ximena Gallegos Rojas (“**actora**”) presentó una acción de protección contra el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado. La actora impugnó la resolución emitida el 30 de noviembre de 2015 dentro del expediente MOT-1112-SNCD-2015-DV que resolvió destituirle de su cargo como jueza del Tribunal de Garantías Penales del cantón Loja, provincia de Loja, por haber incurrido en la infracción disciplinaria gravísima de manifiesta negligencia.¹
2. El 14 de septiembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Tribunal Penal**”), rechazó la acción de protección.² La actora interpuso un recurso de apelación.

¹ Proceso 11904-2020-00047. La actora explicó que, como jueza, conoció un proceso penal por violación sexual en el que, junto a los demás miembros del Tribunal, dictó sentencia oral. Preciso que, por habersele concedido una licencia remunerada, no llegó a conocer ni fundamentar la sentencia escrita que ratificaba el estado de inocencia del procesado. De esa forma, alegó que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, porque el Consejo de la Judicatura se basó en una queja para iniciar el sumario administrativo por actos netamente jurisdiccionales, así como también el principio de independencia judicial al no haber existido declaratoria jurisdiccional previa. Arguyó que se violó además su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, en tanto que se negó una prueba pericial que requirió y no se le notificó el informe motivado que fue parte del procedimiento sancionatorio. Argumentó que se vulneró también su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dado que el Consejo de la Judicatura se refirió a hechos en los que no participó.

² El Tribunal Penal puntualizó que la defensa técnica de la actora desistió de su argumento sobre la falta de notificación del informe motivado y otros relacionados, por lo que analizaría únicamente el cargo inherente

3. El 27 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”), en decisión de mayoría, rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia subida en grado.³ La actora interpuso un recurso de aclaración y ampliación.
4. El 11 de diciembre de 2020, la Corte Provincial en decisión de mayoría rechazó los recursos de aclaración y ampliación.⁴
5. El 18 de enero de 2021, Rita Ximena Gallegos Rojas (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de noviembre de 2020 y el auto de 11 de diciembre de 2020, emitidos por la Corte Provincial.
6. El 15 de abril de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y solicitó a la Corte Provincial un informe de descargo.⁵ Los jueces de la Corte Provincial no remitieron su informe de descargo, a excepción de uno de ellos.⁶
7. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 28 de febrero de 2025 y solicitó nuevamente a la Corte Provincial su informe de descargo.
8. El 14 de marzo de 2025, la Corte Provincial remitió su informe de descargo.

a la falta de declaración jurisdiccional previa. Así, arguyó que los efectos de la sentencia 3-19-CN/20 no serían aplicables al caso concreto por la fecha de presentación de la demanda. Agregó que “la acción de protección se torna en improcedente porque al tener adelantado la accionante una acción contenciosa administrativa que se encuentra en la última fase, en donde ya se han discutido los mismos puntos de la presente acción”.

³ La Corte Provincial precisó que la actora desistió de sus argumentos sobre la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, por lo que no le correspondía analizar tal particular. Explicó que, sobre la violación fundada a partir de la falta de declaratoria jurisdiccional previa, no eran aplicables los efectos de la sentencia 3-19-CN/20 por haber presentado la actora su demanda “con anterioridad a lo dispuesto en la referida sentencia”. Finalmente, indicó que la acción sería improcedente, porque la propia actora reconoció que la vía contencioso administrativa era la idónea, pues acudió a esta vía previamente.

⁴ La Corte Provincial expuso que “la sentencia sería de fácil entendimiento y que habría resuelto todos los puntos controvertidos”.

⁵ La Sala de Admisión estuvo integrada por los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, y por el juez constitucional Alí Lozada Prado.

⁶ El juez Carlos Fernando Maldonado Granda informó que él habría emitido un voto salvado respecto de la sentencia impugnada por haber considerado que “existía una vulneración constitucional; un precedente constitucional; que la acción administrativa no era óbice para pronunciarse de fondo”. Por lo indicado, afirmó que no podría referirse a los fundamentos de la acción extraordinaria de protección.

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

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador y 191 número 2 letra d de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

11. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).
12. Para sustentar su pretensión en contra de la **sentencia de 27 de noviembre de 2020**, la accionante formula los siguientes cargos:

- 12.1. Con relación al derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE), la accionante alega:

12.1.1. Los jueces de la Corte Provincial no analizaron uno de los principales argumentos de la acción de protección que versó sobre el principio de independencia judicial al haber sido “destituida por un asunto netamente jurisdiccional, sin que exista un previo pronunciamiento de un órgano superior”.⁷ A partir de ello refiere que “los jueces [de la Corte Provincial] llegaron a una conclusión errónea”,⁸ en tanto que no se pronunciaron sobre tal argumento esencial, “convirtiéndose esta decisión en arbitraria”.⁹

12.1.2. Además, “[e]n el presente caso, se deduce la falta de motivación de dicha sentencia de mayoría, porque inobserva precedentes jurisprudenciales”,¹⁰

⁷ Expediente procesal de segunda instancia 11904-2020-00047, demanda de acción extraordinaria de protección, fs. 32.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

concretamente la sentencia 016-13-SEP-CC. Así, cita un pasaje del fallo constitucional aludido sobre el análisis de los derechos vulnerados.

12.2. En cuanto al derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), la accionante sostiene que las autoridades jurisdiccionales “nunca determinaron que la vía contenciosa administrativa no era EFICAZ” y que, aseverar aquello, carece de “sentido común y care[ce] de la elemental lógica y racionalidad”.¹¹ Por cuanto, “han transcurrido más de cuatro años [en la jurisdicción ordinaria] y aun [sic] no se ha dictado una sentencia negando o aceptando mis pretensiones, lo que implica que la vía ordinaria no ha sido eficaz”.¹² Adiciona que la Corte Provincial “no analiz[ó] que mi demanda fue presentada el 24 de agosto del 2020, cuando aun [sic] no estaba publicada la sentencia Nro. 3-19-CN/20, por lo que, surtía efectos para su aplicación”.¹³

13. En cuanto al **auto de aclaración de 11 de diciembre de 2020**, a pesar de que la accionante lo impugnó en su acción, no proporcionó cargos autónomos relacionados con este.

14. Finalmente, la accionante solicita que se acepte su acción, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y se retrotraiga el proceso al momento anterior a la emisión de la sentencia. En tal sentido, solicita que se sortee un nuevo tribunal para que se conozca su recurso de apelación y se declare la existencia de error inexcusable de las autoridades judiciales y se repare integralmente sus derechos.

3.2. Argumentos de la Corte Provincial

15. La Corte Provincial, en su informe de descargo, explicó que no evidenció la vulneración de derechos constitucionales de la accionante. Añadió que, por el contrario, los hechos expuestos por la accionante:

[C]orrespondían su conocimiento a la justicia ordinaria, por ser asuntos infraconstitucionales, [pues la actora] había recurrido a la vía contenciosa administrativ[a], obteniendo sentencia favorable a sus intereses, por lo que nada aceptable resultaba que encontrándose los hechos que consideraba vulneratorios de derechos constitucionales, en conocimiento de la justicia ordinaria, la justicia constitucional, entre a conocer hechos que corresponden a la justicia ordinaria.¹⁴

¹¹ *Ibíd.*, fs. 32v.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*, fs. 33v.

¹⁴ SACC, informe de descargo de 14 de marzo de 2025 ingresado electrónicamente, fs. 2.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁵ Además, este Organismo ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁶
17. Ahora bien, respecto del cargo contenido en el párrafo 12.1.1 *supra*, se observa que la accionante alega que la Corte Provincial omitió atender su argumento que en esencia se refiere a la no existencia de una declaratoria jurisdiccional previa en el proceso disciplinario en el que se declaró su manifiesta negligencia, lo que afectaría al principio de independencia judicial (art. 168.1 CRE). En ese sentido, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haberse pronunciado sobre su argumento relevante respecto a la falta de declaratoria jurisdiccional previa en el proceso disciplinario en el que se declaró su manifiesta negligencia?**
18. Sobre el cargo esgrimido en el párrafo 12.1.2 *supra*, se verifica que la accionante se limitó a alegar la falta de motivación de la sentencia impugnada por el incumplimiento de la referida sentencia 016-13-SEP-CC, sin identificar la regla de precedente ni desarrollar la exposición de las razones por las que sería aplicable al caso concreto.¹⁷ Por ello, no es posible formular un problema jurídico respecto de este cargo incompleto.
19. En cuanto al cargo individualizado en el párrafo 12.2 *supra*, se advierte que la argumentación proporcionada por la accionante se limitaría a expresar su

¹⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 18. La Corte estableció que un argumento claro se compone de (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica que “muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata”.

¹⁷ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. La Corte estableció que cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i) la identificación de la regla de precedente y ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

inconformidad con el análisis de la Corte Provincial al que califica de “sin sentido común y carente de la elemental lógica y racionalidad”.¹⁸ Además, se observa que la accionante pretende la corrección del razonamiento efectuado por los jueces provinciales, debido a que, en sus palabras, “la sentencia Nro. 3-19-CN/20 [...] surtía efectos para su aplicación”,¹⁹ y que los jueces provinciales sin desarrollar un argumento autónomo no habrían determinado si la vía contencioso administrativa – que ya había accionado– “no era EFICAZ”. Por lo tanto, no es posible plantear un problema jurídico, puesto que se observa que la accionante cuestiona principalmente la corrección del razonamiento de la Corte Provincial. Tampoco formula un cargo autónomo y completo inherente a la presunta inobservancia de una sentencia constitucional, pues omite identificar la jurisprudencia específica o la regla de precedente y desarrollar la exposición de las razones por las que sería aplicable al caso en concreto.²⁰

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haberse pronunciado sobre su argumento relevante respecto a la falta de declaratoria jurisdiccional previa en el proceso disciplinario en el que se declaró su manifiesta negligencia?

20. La Constitución, en el artículo 76 número 7 letra l, determina: “El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
21. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: 1) inexistencia o 2) insuficiencia.²¹ Además, ha indicado que una motivación podría ser insuficiente –ya sea por inexistencia o por insuficiencia propiamente dicha– si incurre en algún vicio de motivación aparente.²²

¹⁸ Expediente procesal de segunda instancia 11904-2020-00047, demanda de acción extraordinaria de protección, fs. 32v.

¹⁹ *Ibíd.*, fs. 33v.

²⁰ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

²¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

²² CCE, sentencia 1008-21-EP/24, 22 de agosto de 2024, párr. 13; y, CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 23.

22. Esta Corte determinó que entre los vicios motivacionales de la apariencia,²³ figura la incongruencia, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (**incongruencia frente a las partes**), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de los problemas jurídicos (incongruencia frente al derecho).²⁴ Además, este Organismo ha sostenido también que “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.²⁵
23. En tal virtud, le corresponde a este Organismo comprobar si la sentencia dictada por la Corte Provincial incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, por no dar respuesta al argumento relevante que la accionante singularizó en su demanda de acción extraordinaria de protección –violación del principio de independencia judicial (art.168.1 CRE) por su destitución sin declaratoria jurisdiccional previa– y, de verificar aquello, si “podría incidir significativamente en la resolución de la causa”.²⁶
24. De esta manera, se verificará: **i)** si el argumento o fundamento que la accionante identifica efectivamente fue vertido en la sustanciación del proceso, y **ii)** si la Corte Provincial no se pronunció sobre aquello en su sentencia. De comprobarse los presupuestos **i)** y **ii)**, entonces corresponde analizar **iii)** la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión impugnada.
25. Respecto a **i)** esta Magistratura constata que la accionante, en su demanda de acción de protección, alegó que “no existió la declaratoria de un juez superior sobre la negligencia manifiesta que haya sido endilgada a la compareciente, vulnerando así el principio de independencia judicial”.²⁷ De igual forma, esta Corte comprueba que la accionante concretamente señaló en su demanda y en audiencia de primera instancia:

Se habla de una supuesta negligencia cuando ni siquiera existió un órgano superior que haya declarado sobre esta supuesta falta administrativa para que el Consejo de la Judicatura que presidía en ese entonces el señor Gustavo Jalkh haya iniciado el sumario administrativo en su contra y aún más haya dictado una medida cautelar contra la accionante cuando ya no ejercía en octubre del 2015 funciones jurisdiccionales,

²³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 71. La Corte ha “identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad”.

²⁴ *Ibíd.*, párrs. 86, 87 y 89.

²⁵ *Ibíd.*, párr. 87.

²⁶ CCE, sentencia 2908-18-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 32.

²⁷ Expediente procesal de primera instancia 11904-2020-00047, demanda de acción de protección, fs. 27.

vulnerando de esta forma la independencia judicial, pilar fundamental de un estado constitucional de derechos y justicia [énfasis añadido].²⁸

26. En virtud de lo expuesto y debido a que la apelación se resolvió en mérito del expediente, se comprueba que la accionante proporcionó el argumento que califica de relevante y cuyo núcleo argumentativo se centraría en la necesidad de una declaración jurisdiccional previa para su destitución. Por consiguiente, se corrobora i), en tanto que la alegación fue parte del debate procesal.
27. Con relación a ii), este Organismo anota que las autoridades jurisdiccionales de segunda instancia abordaron la alegación proporcionada por la accionante de la siguiente manera:

27.1. Sobre la declaración jurisdiccional previa señalaron:

63.- En lo que tiene que ver a su argumento esencial en que ha centrado la accionante, el día y hora de la audiencia pública, esto es que, la destitución que ha emitido el Consejo de la Judicatura, es violatorio al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, por cuanto, no existe declaratoria por parte de Juez o Tribunal Superior, que haya declarado la negligencia manifiesta, o error inexcusable, al emitir la sentencia inmotivada, donde ni siquiera la accionante ha firmado la sentencia que se dice ha sido inmotivada, por encontrarse en uso de licencia, para asistir al curso de formadores y capacitadores del COGEP, es necesario advertir que la sentencia de la Corte Constitucional Nro. 3-19[-]CN/20 de fecha 29 de julio de 2020, si bien es verdad que ésta en lo esencial, dispone que la declaración jurisdiccional previa es indispensable como precondition a todo sumario administrativo, por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, contra una jueza o juez, fiscal o defensor público. Esta sentencia es emitida con fecha 29 de julio de 2020, en tanto que esta acción de protección ha sido presentada con fecha 24 de agosto del 2020. Esto es con anterioridad a lo dispuesto en la referida sentencia, por lo tanto no resulta aplicable para este caso.²⁹

27.2. En un sentido similar, puntualizaron que la sentencia 3-19-CN/20 no surtiría efectos en el caso concreto y concluyeron:

[A] partir de la fecha de la referida sentencia, (29 de julio de 2020) el Art. 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, es inconstitucional, si no se obtiene previamente la declaración judicial de error inexcusable, dolo o negligencia manifiesta [...]. Por manera que sin mayor esfuerzo se concluye que esta alegación no resulta aplicable para este caso, por tanto **se desecha este argumento** sostenido por la accionante [énfasis añadido].³⁰

²⁸ *Ibíd.*, demanda de acción de protección, fs. 26v; y, expediente procesal de segunda instancia 11904-2020-00047, sentencia de 14 de septiembre de 2020, fs. 1598v.

²⁹ Expediente procesal de segunda instancia 11904-2020-00047, sentencia de 27 de noviembre de 2020, fs. 11-11v.

³⁰ *Ibíd.*, fs. 12.

27.3. Por otra parte, determinaron que la vía constitucional no sería la idónea para ventilar la controversia, pues la accionante había reconocido que la **vía ordinaria** era la eficaz con la presentación de una acción contenciosa administrativa bajo los mismos hechos y pretensiones. Expresamente las autoridades judiciales provinciales refirieron:

69.- En el caso que nos ocupa, consta del proceso, que ha sido la misma accionante, conjuntamente con los señores doctores Luis Felipe Samaniego Bumeo y Francisco Javier Manzanillas Rogel, quienes han presentado una acción contenciosa administrativa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Loja [signada con el número 11804-2016-00028], en contra del Consejo de la Judicatura, donde luego del trámite de ley, se ha emitido sentencia aceptándose su acción, por estos mismos hechos [...]. Como se puede advertir se trata de los mismos hechos y los mismos argumentos que ha esgrimido la accionante en su libelo inicial de esta acción de protección. [...]. Es decir ha sido la misma accionante la que ha reconocido que la vía idónea y eficaz que tiene para reclamar sus derechos que le asiste, es la vía contencioso administrativa, por así disponerlo el Art. 173 de la Constitución de la República.³¹

- 28.** De lo expuesto anteriormente, se evidencia que la Corte Provincial sí se pronunció expresamente respecto del argumento proporcionado por la accionante sobre la falta de declaratoria jurisdiccional previa, incluso remarcaron que la vía constitucional no era la idónea y eficaz. En consecuencia, esta Corte concluye que las autoridades judiciales accionadas no omitieron pronunciarse sobre el argumento de la accionante y, por tanto, no se cumple con el presupuesto **ii)** identificado en el párrafo 24 *supra*.
- 29.** En cuanto a **iii)**, al haberse verificado que la Corte Provincial sí abordó el argumento presentado por la accionante, no corresponde analizar su relevancia en la sentencia impugnada.
- 30.** Por lo expuesto, esta Magistratura constata que la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) de la accionante, pues no incurrió en el vicio motivacional antes analizado.
- 31.** En ese sentido, este Organismo considera pertinente recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.³² De allí que, cuando se alega una presunta vulneración al

³¹ *Ibíd.*, fs. 12v.

³² La Corte señaló que la garantía de la motivación exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible

debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte no tiene la obligación de **verificar la corrección o incorrección** de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, pues hacerlo convertiría a este Corte en una nueva instancia.³³ Esta garantía exige que la motivación sea suficiente, aunque esto no significa que la incorrección no tenga consecuencias jurídicas que puedan ser corregidas por medio del sistema de garantías y recursos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico interno.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **808-21-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. **Notifíquese y archívese**.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.15 10:59:15
-05'00'

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

conforme al Derecho y conforme a los hechos. Si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 16.

³³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE, sentencia 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 34; CCE, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 33; CCE, sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 34; y, CCE, sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 808-21-EP/25**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Claudia Salgado Levy**

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la sentencia 808-21-EP/25, aprobada el 26 de junio de 2025 por el Pleno de la Corte Constitucional.
2. De los hechos del proceso de origen, así como de la misma sentencia impugnada, se constata que la accionante habría activado -de forma previa a la presentación de la acción de protección- la vía ordinaria por los mismos hechos, argumentos y pretensiones, a través de una acción contencioso administrativa, reconociendo con ello que la vía ordinaria era la eficaz.¹
3. En efecto, la sentencia impugnada, al considerar que la accionante presentó previamente una acción subjetiva por los mismos hechos, concluyó que “la misma accionante [es] la que ha reconocido que la vía idónea y eficaz que tiene para reclamar sus derechos que le asiste, es la vía contencioso administrativa”, por lo que resolvió que la acción de protección devino en improcedente.
4. Sobre este punto, ya en ocasiones anteriores, he sido enfática en cuanto al criterio que mantengo respecto a aquellas causas en las que la parte accionante activa la vía constitucional, pese a que sus pretensiones ya fueron conocidas previamente por la justicia ordinaria.² Considero que cuando no existen variaciones sustantivas entre lo planteado ante ambas jurisdicciones, los jueces constitucionales deben identificar de manera expresa y motivada la existencia de una duplicidad de vías y, en consecuencia,

¹ En 2016, la accionante -junto con los otros dos jueces que conformaron el Tribunal de Garantías Penales con sede en Loja que fueron destituidos- presentó una acción subjetiva planteando como pretensión que se deje sin efecto la resolución MOT-1112-SNCD-2015-DV de 30 de noviembre de 2015 que los destituyó de sus cargos, y se declare su nulidad. El proceso fue signado con el número 11804-2016-00028. El 26 de septiembre de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Loja aceptó la acción, declaró la nulidad de la resolución impugnada, y dispuso el reintegro de los jueces destituidos, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. Posteriormente, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de casación. El 27 de julio de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso. En septiembre de 2021, el Consejo de la Judicatura presentó una acción extraordinaria de protección. La causa fue signada con el número 2754-21-EP, y fue inadmitida a trámite el 19 de noviembre de 2021. El 25 de febrero de 2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Loja emitió mandamiento de ejecución respecto de la sentencia de 26 de septiembre de 2018.

² CCE, voto salvado sentencia 2434-21-EP/25, 26 de junio de 2025.

- negar la acción sin entrar a realizar un nuevo análisis de fondo. Esto resulta necesario para evitar el uso indebido de las acciones, garantizar la seguridad jurídica y respetar los límites de competencia de la justicia ordinaria y la constitucional.
5. En ese sentido, este Organismo ha establecido que la acción de protección no tiene como finalidad sustituir a la vía ordinaria ya que ambas responden a propósitos jurídicos distintos. En esta línea, los jueces constitucionales deben realizar un análisis racional y contextual que permita identificar si el acto impugnado fue previamente cuestionado en la jurisdicción ordinaria y si persigue, en definitiva, el mismo objetivo. En otras palabras, considero que, en este tipo de casos, el análisis de la acción no debe atender a cargos individualizados, sino a una visión más integral de la misma. En este caso, la accionante pretendía el mismo resultado con ambas acciones, por lo que no correspondía conocer cargos individuales sobre vulneraciones de derechos.
 6. Desde esta perspectiva, el caso bajo análisis demuestra claramente la duplicidad de vías. Si bien en la sentencia impugnada se negó la acción tras verificar que la accionante reconoció la existencia de la vía ordinaria, estimo que no correspondía hacer un análisis de vulneración de derechos,³ pues resultaba suficiente con la identificación de la duplicidad de vías y de pretensiones para rechazar la acción de protección. A mi criterio, el planteamiento de una nueva acción con base en los mismos hechos, argumentos y pretensiones demuestra un uso inadecuado de las garantías jurisdiccionales, más aún en un caso en el que las pretensiones de la accionante ya fueron resueltas a través de la acción subjetiva.
 7. No obstante lo anterior, la sentencia de mayoría no se pronuncia sobre la duplicidad de vías, incluso ante el reconocimiento de la accionante de que la acción subjetiva era la vía idónea y eficaz. Coincido con la decisión de mayoría de desestimar la acción; pero considero que, en lugar de analizar únicamente el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, la Corte debía recalcar que, cuando de modo integral se constata que los cargos y pretensiones de ambas demandas persiguen el mismo fin y podían obtener una respuesta similar, no es posible el análisis aislado o individualizado de cada pretensión, desvinculándola del planteamiento central de la accionante, ya que tal ejercicio puede llevar a distorsionar el objetivo de las garantías jurisdiccionales que es declarar la vulneración de derechos y lograr su reparación.
 8. Por estas razones, reitero que la Corte no debe convertirse en una instancia que atienda pretensiones remanentes o residuales cuando resulta evidente que estas se enfocan en

³ Párrafos 61, 65 y 67 de la sentencia de 27 de noviembre de 2020, dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Proceso 11904-2020-00047.

una pretensión principal que, además, ya fue resuelta por la justicia ordinaria. De esta manera dejo sentado mi voto concurrente.

**CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY**

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 808-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 10:52; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Jorge Benavides Ordóñez**SENTENCIA 808-21-EP/25****VOTO SALVADO****Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado referente a la sentencia 808-21-EP/25 aprobada el 26 de junio de 2025 por el Pleno de la Corte Constitucional, de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La sentencia 808-21-EP/25 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Rita Ximena Gallegos Rojas (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 27 de noviembre de 2020 y el auto que resolvió los recursos horizontales de 11 de diciembre de 2020 emitidos por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”). El caso, en lo esencial, se refiere a la destitución de la accionante del cargo de juez por un sumario administrativo iniciado en su contra por el Consejo de la Judicatura.
3. El análisis de la sentencia 808-21-EP/25 determinó que la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) por no haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, en virtud que se ha pronunciado sobre su argumento relevante respecto a la falta de declaratoria jurisdiccional previa de manifiesta negligencia.
4. Contrario a lo determinado dentro de la sentencia de mayoría 808-21-EP/25, sostengo que la accionante sí justificó un cargo respecto al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), pues sostiene que “la Corte Provincial “no analiz[ó] que mi demanda fue presentada el 24 de agosto del 2020, cuando aun [sic] no estaba publicada la sentencia Nro. 3-19-CN/20, por lo que, surtía efectos para su aplicación”
5. Con lo mencionado en el párrafo anterior no se pretende una revaloración de los hechos ni una revisión de la legalidad de las actuaciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, sino que se enmarca exclusivamente en la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, conforme lo exige la Constitución.
6. Esta Corte ha establecido que, para preservar la independencia judicial, el Consejo de la Judicatura únicamente puede destituir a juezas, jueces, fiscales y defensores públicos por manifiesta negligencia, dolo o error inexcusable, cuando tales causales

hayan sido declaradas previamente por un juez de grado superior mediante resolución jurisdiccional.¹ Además, esta Corte determinó expresamente que dicho precedente tiene efectos **retroactivos** para todas las acciones constitucionales **presentadas con anterioridad al 07 de septiembre de 2020.**²

7. En el caso que nos ocupa, se configuran todos los supuestos que activan la aplicación del precedente 3-19-CN/20 con efectos retroactivos, ya que, previo a la publicación de la sentencia antes mencionada en el Registro Oficial Edición Constitucional 77 de 07 de septiembre de 2020, fue presentada la garantía constitucional con fecha **24 de agosto de 2020**, por lo que se encuentra cubierta por los efectos retroactivos de la sentencia 3-19-CN/20.
8. Por lo tanto, la decisión mayoritaria, al omitir el análisis desde la perspectiva de los efectos retroactivos de la sentencia 3-19-CN/20 deja de proteger eficazmente un derecho constitucional que sí fue vulnerado. En consecuencia, considero que la acción extraordinaria de protección debía ser aceptada, declarando la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante, y en tal virtud dejar sin efecto la sentencia y el auto que han sido impugnados.
9. Por estas razones consigno mi voto salvado al presente caso.



Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párrs. 105 y 109.

² CCE, sentencia 2108-21-EP/24, 25 de septiembre de 2024, párr. 46, en la cual dicta que:

Que, (a) previo a la publicación de la sentencia 3-19-CN/20 —**i.e., 07 de septiembre de 2020**—, (b) se haya presentado una garantía constitucional jurisdiccional o una acción contencioso-administrativa, (c) por parte de quien fue juez, fiscal o defensor público, (d) destituido por el Consejo de la Judicatura en aplicación del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, (e) la cual haya estado aún sustanciándose a la fecha de dicha publicación (énfasis agregado).

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 808-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

80821EP-809c2



Caso Nro. 808-21-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

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.