

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

8-22-IN/26 En el Caso No. 8-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 8-22-IN	2
1735-22-EP/26 En el Caso No. 1735-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1735-22-EP.....	43



Sentencia 8-22-IN/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 26 de marzo de 2026

CASO 8-22-IN

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

SENTENCIA 8-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 30 letras e) y 37 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. Luego del análisis, la Corte Constitucional determina que el artículo 30 letra e) no es contrario al artículo 76 número 7 letras a, b y c (derecho a la defensa) de la Constitución, toda vez que dentro del procedimiento de extinción de dominio se garantiza el derecho a la defensa de los afectados. Asimismo, concluye que el artículo 37 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio que regula la venta anticipada de los bienes no es contraria a los artículos 66 número 26 (derecho a la propiedad) y 323 (prohibición de confiscación), puesto que la ley prevé la indemnización y devolución al afectado del valor íntegro obtenido por la enajenación anticipada de los bienes.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de enero de 2022, Silvia Nicole Encalada Guamán, Esteban Nicolás Pérez Almeida, Bárbara Brenda Terán Picconi y Rossana Lizeth Torres Rivera (“**accionantes**”), por sus propios y personales derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo, en contra de los artículos 19 letras g y l; 30 letra d; y, 37 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio (“**LOED o norma impugnada**”).
2. El 22 de abril de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso que la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) que se pronuncien sobre la acción pública de inconstitucionalidad.
3. El 26 de mayo de 2022, la Asamblea Nacional y la PGE remitieron su informe. El 30 de mayo de 2022, la Presidencia remitió su informe sobre la demanda de inconstitucionalidad.²

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

² El 25 de abril de 2023, los accionantes señalaron correos electrónicos adicionales para futuras notificaciones.

4. El 13 de agosto de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa 8-22-IN y dispuso a la Asamblea Nacional, a la Presidencia y a la PGE, remitan un informe actualizado sobre la demanda de inconstitucionalidad. El 20 de agosto de 2025, la Asamblea Nacional y la Presidencia remitieron su informe actualizado.

2. Competencia

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

3. Disposición impugnada

6. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 19 letras g y l; 30 letra d; y, 37 de la LOED. Los artículos impugnados disponían:

Art. 19.- Procedencia y causales de la extinción de dominio.- La extinción de dominio procederá, respecto de los siguientes bienes y circunstancias según el caso: [...].

g) El bien o los bienes de origen lícito, **material o jurídicamente confundidas** con bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito; [...].

l) El bien o los bienes existentes en el Ecuador de propiedad de una sociedad residente o establecida en un paraíso fiscal, jurisdicción de menor imposición o que esté sujeta a un régimen fiscal preferente, a menos que el beneficiario o los beneficiarios finales justifiquen fehacientemente que la interposición de cualquier sociedad dentro de la cadena de propiedad tiene motivos económicos válidos o cuando la sociedad revele que la residencia de su beneficiario o beneficiarios finales no es Ecuador [...].

Art. 30.- Requisitos de la resolución pretensión de extinción de dominio.- La pretensión de extinción de dominio contendrá al menos los siguientes requisitos: [...].

d) El nombre, los datos de identificación y el domicilio de los afectados, terceros reconocidos en el proceso, o las razones que imposibilitan su localización [...].

Art. 37.- De la enajenación anticipada de bienes.- A solicitud del Procurador General del Estado o su delegado, la jueza o juez de primera instancia autorizará la venta anticipada de los bienes sujetos a medidas cautelares en la fase judicial, cuantos éstos corran riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse, o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. Lo mismo sucederá cuando se trate de semovientes u otros animales.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de los accionantes

7. Los accionantes alegan que las normas impugnadas infringen los artículos constitucionales 11; 66 números 4, 26 y 29; 76 numerales 2, 3 y 7; 82 y 323. Para fundamentar su demanda, los accionantes señalan argumentos de inconstitucionalidad por el **fondo**.
8. Respecto a la incompatibilidad del **artículo 19 letra g de la LOED** con los artículos 66 número 26 (derecho a la propiedad) y 82 (seguridad jurídica) de la Constitución, los accionantes mencionan:
- 8.1. El artículo 19 letra g de la norma impugnada atenta contra el artículo 66 número 26 de la Constitución (**derecho de propiedad**) cuando expresa que una de las causales de extinción de dominio es que los bienes de origen lícito “estén material o jurídicamente confundidos con bienes de origen ilícito o injustificado”.³ Agregan que el artículo 66 número 26 de la Constitución reconoce que “la propiedad al ser lícita, no iría en contra del ordenamiento jurídico y, por ende, sería injustificado que proceda la extinción de dominio sobre ella”.⁴
- 8.2. Asimismo, arguyen que dicha causal al “mencionar la frase ‘confundidos material o jurídicamente’ como verbo rector” deja en la oscuridad al aplicante. Esto, en razón de que no existen “definiciones legales sobre la confusión material, ni sobre la confusión jurídica de la que trata la letra g del artículo 19”⁵ de la norma impugnada. Por ello, mencionan que no cumple con los requisitos de que las normas jurídicas deben ser claras, conforme el artículo 82 (**seguridad jurídica**) de la Constitución. En otras palabras, indican que la frase “confundidos material o jurídicamente”, al no estar definido previamente, incumple con el requisito de claridad, lo cual deja un estándar ambiguo y vago.
9. Sobre la contradicción del **artículo 19 letra l de la LOED** con los artículos 66.26 (derecho a la propiedad) y 76 número 2 (presunción de inocencia) de la Constitución, los accionantes indican:
- 9.1. El artículo 19 letra l de la norma impugnada va en contra del artículo 76 número 2 de la Constitución (**presunción de inocencia**), porque castiga a quien ejerce el dominio de un bien simplemente por “estar situado territorialmente en un sitio

³ Demanda de acción pública de inconstitucionalidad, p. 5.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

en donde exista un régimen fiscal preferente”.⁶ Arguyen que el establecer “un tipo penal que presuma la culpabilidad, tratar como culpable a una persona antes de una sentencia condenatoria, establecer la carga probatoria al indagado, investigado o procesado penalmente para que demuestre su inocencia”⁷ son violaciones al derecho establecido en el artículo 76 número 2 de la Constitución. Por tanto, alegan que el artículo 19 letra l de la norma impugnada “al imponer la carga probatoria al procesado, está presumiendo su culpabilidad”, lo cual viola el artículo 76 número 2 de la Constitución.

9.2. Igualmente, arguyen que este artículo 19 letra l de la LOED “a la vez viola el **derecho a la propiedad** determinado en el Art. 66 de la Constitución de la República”.⁸ Para ello, únicamente citan la sentencia 1773-11-EP dictada por la Corte Constitucional.

10. En cuanto a la incompatibilidad del **artículo 30 de la LOED** con el artículo 76 número 7 de la Constitución (**derecho a la defensa**), los accionantes mencionan que la resolución de extinción de dominio la emite el fiscal que está a cargo y determina la ilicitud o no de los bienes analizados, conforme el artículo 29 de la LOED. Arguyen que dicha resolución debe contener los requisitos previstos en el artículo 30 de la norma impugnada, el cual “en su parte final expresa que debe contener ‘el domicilio de los afectados o las razones que imposibilitan su localización’”.⁹ Alegan que esta parte final vulnera el derecho a la defensa de las personas, establecido en el artículo 76 número 7 letras a, b y c de la Constitución. Esto, ya que, si no se logra localizar a los afectados, no podrán hacer efectivo su derecho a la defensa y tampoco podrán pronunciarse sobre la ilicitud o no de los bienes para ayudar a resolver de mejor manera el proceso, previo a la resolución. Además, señalan que si durante el proceso, cualquiera de las partes es impedida de presentar sus pruebas o contradecir las que se presenten en su contra, entonces existe la vulneración al artículo 76 número 7 de la Constitución.

11. Sobre la incompatibilidad del **artículo 37 de la LOED** con los artículos 66 número 4 (derecho a la igualdad), 76.3 (derecho a ser juzgado ante un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento), 76 número 2 (presunción de inocencia), y 323 (prohibición de confiscación) de la Constitución, los accionantes alegan:

11.1. El derecho a la **igualdad** (art. 66.4 CRE) contiene la dimensión de igualdad

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid*, p. 6.

⁸ *Ibid*, p. 6.

⁹ *Ibid*, p. 6.

formal que se refiere a la igualdad ante la ley y la dimensión material. Al respecto, arguyen que en la “disposición del artículo 37 letra d, nos encontramos frente al primer supuesto de desigualdad formal”.¹⁰ Agregan que los afectados durante el “procedimiento de extinción de dominio deben soportar una carga superior al estándar debido, ya que sus bienes se encuentran a disposición del Estado”. Por lo que, dicho proceso sería “más oneroso para las personas naturales que aquellos procesos que se dan entre iguales”.¹¹

11.2. Asimismo, el artículo 37 de la norma impugnada es contrario al derecho a no ser sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, **no esté tipificado en la ley como infracción** y ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 CRE). Lo anterior, por cuanto si la autoridad verifica que “es perjudicial para el Estado seguir resguardando el bien procesado, a pesar de que [...] aún no haya concluido el proceso” y mucho menos se haya “verificado que está relacionado a un hecho ilícito, este se va a vender anticipadamente”.¹² En tal consideración, este acto derivaría en una sanción onerosa del patrimonio del procesado sin existir una sentencia declarativa previa.

11.3. De igual manera, el artículo 37 impugnado atenta contra el principio de **presunción de inocencia** (art. 76.2 CRE), toda vez que la norma impugnada al “facultar a la administración la posibilidad de vender los bienes confiscados, se estaría presuponiendo la culpabilidad del propietario del bien cuyo dominio busca extinguirse”.¹³ Por lo que, la “venta anticipada del objeto de la controversia puede materializarse sin la necesidad de establecer su vínculo con una actividad ilícita, asumiendo el costo del proceso el propio procesado”.¹⁴

11.4. Finalmente, el artículo 37 de la norma impugnada sería contrario a la **prohibición de confiscación** (art. 323 CRE), por cuanto al facultar a los jueces la “venta anticipada de los bienes, permitiendo la confiscación de los mismo[s], [...] se está privando de los bienes al dueño e incorporándolos al patrimonio del Estado, debido a la presunción de culpabilidad”¹⁵ que tiene este proceso de extinción de dominio.

12. Por todo lo expuesto, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas.

¹⁰ *Ibid*, p. 7.

¹¹ *Ibid*, p. 7.

¹² *Ibid*, p. 7.

¹³ *Ibid*, p. 8.

¹⁴ *Ibid*, p. 8.

¹⁵ *Ibid*, p. 8.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

13. La Asamblea Nacional en su informe¹⁶ menciona:

13.1. Sobre la presunta afectación del derecho a la propiedad y seguridad jurídica respecto al artículo 19 letra g de la norma impugnada, la Asamblea Nacional menciona que se garantiza el derecho a la propiedad para que todas las personas puedan acceder a todo tipo de propiedad existente sea pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta. Agrega que el Estado tiene la responsabilidad de reconocer y garantizar el acceso, uso, goce y disposición del derecho a la propiedad en todas sus formas. En definitiva, menciona que el artículo 66 de la Constitución no se encuentra vulnerado por el artículo impugnado.¹⁷

13.2. En relación con la presunta afectación del derecho a la propiedad y derecho a la presunción de inocencia por el artículo 19 letra l de la LOED, la Asamblea Nacional argumenta que “en la Constitución de la [R]epública del [E]cuador dentro del mismo artículo 76 numeral 2, garantiza el principio de inocencia, [y] no se puede juzgar que (sic) una persona sin haber tenido un juicio conforme a derecho siendo este la principal fuente de legitimidad del procedimiento y del juicio”.¹⁸

13.3. Respecto a la presunta afectación del derecho a la defensa por el artículo 30 letra d de la norma impugnada, la Asamblea Nacional señala que, desde el artículo 22 hasta el 33 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, se establece un “debido proceso a seguir sin afectar ningún derecho”.¹⁹

13.4. Sobre la presunta vulneración del derecho a la igualdad y a la prohibición de confiscación por el artículo 37 de la norma impugnada, la Asamblea Nacional refiere que no existe ninguna vulneración al derecho a la igualdad, por cuanto la “ley de extinción de dominio establece un procedimiento único para los casos en que los bienes hayan sido adquiridos de forma ilícita o injustificada”.²⁰ Por lo que, la ley no otorga un trato diferenciado con respecto a una persona que obtenga sus bienes de manera legal.²¹ Adicionalmente, indica que la ley en su fase judicial prevé como medidas cautelares la prohibición de enajenar, la retención e incautación, las cuales son medidas preventivas, más no de

¹⁶ Informe emitido por la Asamblea Nacional el 26 de mayo de 2022.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 7-8.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

²⁰ *Ibid.*, p. 10.

²¹ *Ibid.*, p. 10.

confiscación.²²

14. La Asamblea Nacional menciona que, en el trámite del proyecto de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, la Comisión especializada se orientó por los principios contenidos en los instrumentos internacionales a los que está obligado el Ecuador. Así, por ejemplo, a “la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.²³ Arguye que el Estado, al revisar el derecho de dominio de bienes cuyo origen puedan estar relacionados con actividades ilícitas o ilegítimas, sigue la orientación de los principios y valores constitucionales como:

garantizar a los ecuatorianos a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (artículo 3 num.8); la preservación de un orden social justo (artículo 82); el reconocimiento de la propiedad adquirida con justo título (artículo 66 num. 26); la garantía del derecho de propiedad adquirida legítimamente (artículo 321); la observancia de la función social y ecológica del derecho de propiedad (artículo 321); el reconocimiento al trabajo lícito y la libre empresa como fuentes legítimas de riqueza (artículo 327); el reconocimiento material del derecho a la igualdad (artículo 11 num. 2) [...].²⁴

15. Agrega que es contrario al principio general de buena fe alegar que “un bien o un derecho adquirido con recursos provenientes de actividades ilícitas, tales como el lavado de dinero o el crimen organizado, sea considerado como generador válido de la licitud de un derecho de dominio”.²⁵ Bajo tales consideraciones, la Asamblea Nacional señala que la Ley Orgánica de Extinción de Dominio desarrolla el principio de “‘nulidad ab initio’ (nulidad de origen)” que es aplicable a los casos de adquisición o disposición de bienes con recursos de origen ilícito.

16. La Asamblea Nacional, en su informe de 20 de agosto de 2025, menciona que la “totalidad de las normas impugnadas han sido reformadas mediante Disposición Reformativa Primera de la Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha Contra la Corrupción”,²⁶ publicada en el Registro Oficial suplemento 496 de 09 de febrero de 2024. Adicionalmente, determina que *prima facie* dichas normas no se reproducen en otros cuerpos normativos vigentes. Por lo que, refiere que al haber sido reformadas “no

²² *Ibid*, p. 10.

²³ *Ibid*, p. 10.

²⁴ *Ibid*, p. 10.

²⁵ *Ibid*, p. 11.

²⁶ Informe de la Asamblea Nacional de 20 de agosto de 2025, p. 2.

corresponde realizar un análisis jurídico”.²⁷

17. Por lo expuesto, solicita que se desestime la acción y se disponga el archivo al verificarse que las disposiciones impugnadas han sido reformadas y que no han sido reproducidas en otros cuerpos legales.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

18. La Presidencia de la República señala que, en virtud de varias disposiciones constitucionales e instrumentos internacionales, se determinó como objeto de la LOED, el “regular la extinción de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado”.²⁸ Esto, en razón de prevenir los actos de corrupción, actividades relacionadas al narcotráfico y crimen organizado, los cuales atentan de forma directa al desarrollo del país. Agrega que el artículo 3 número 8 de la Constitución establece que es un deber primordial del Estado el garantizar a sus habitantes una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. Asimismo, el artículo 83 numerales 8 y 17 de la Constitución determinan que son deberes y responsabilidades de los ecuatorianos, el administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público y denunciar y combatir los actos de corrupción, así como, el participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de forma honesta y transparente.²⁹
19. En relación con los cargos sobre la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos de la norma impugnada, la Presidencia expresa los siguientes argumentos:
20. Sobre la presunta transgresión al derecho a la propiedad y seguridad jurídica en relación con el artículo 19 letra g de la norma impugnada, la Presidencia señala:
 - 20.1. No se configura la afectación al derecho a la propiedad, pues si el bien fue obtenido o tiene un destino ilícito, el Estado “puede ejercer la facultad de desvirtuar la legitimidad de los mismos y de extinguir, por la vía legal y con apego al debido proceso, un dominio al que dicho titular accedió ilegítimamente”.³⁰ Así, refiere que la LOED es la vía legal idónea para recuperar los bienes y activos de origen y destino ilícito e injustificado a favor del Estado, lo cual significa una acción directa contra la corrupción y el crimen organizado. Por lo que, no se configura una vulneración al derecho a la propiedad.

²⁷ Informe de la Asamblea Nacional de 20 de agosto de 2025, p. 5.

²⁸ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, p. 2.

²⁹ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, p. 2.

³⁰ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, pp. 4-5.

- 20.2.** No es contraria la norma al derecho a la seguridad jurídica, porque la LOED es una norma pública, clara, previa, expresa y que ha seguido el debido proceso legal para su vigencia en el ordenamiento jurídico. Asimismo, indica que el artículo 8 de la LOED prevé que “para lo que no esté previsto de manera específica en la LOED, en cuanto a normativa sustantiva, se aplicará las reglas del Código Civil”,³¹ y respecto a la normativa adjetiva se aplicará lo regulado en el COIP. De allí, argumenta que la “frase ‘confusión material o jurídica’ cuestionada” no necesita interpretación, ya que es una disposición clara en el que debe prevalecer el tenor de la letra de la norma.³² Sin embargo, en caso de que no se la considere clara, debe ser interpretado en su sentido natural y atendiendo al contexto de la ley.
- 21.** Respecto a la afectación del derecho a la presunción de inocencia en relación con el artículo 19 letra l de la norma impugnada, la Presidencia menciona que la LOED es de carácter patrimonial, pues está dirigida “a bienes y no a personas”, conforme al artículo 3 de dicha ley. Arguye que en el proceso judicial de la acción de extinción de dominio, la “sanción recaería sobre el objeto, ya que no se analizaría la culpabilidad de una persona respecto al cometimiento de algún delito, porque para ello está el procedimiento penal y la ley respectiva”.³³ En tal sentido, refiere que la LOED establece un debido proceso, en observancia a las garantías constitucionales con el fin de que la autoridad competente pueda resolver si procede o no la extinción de dominio de un bien, hasta tener una sentencia ejecutoriada.
- 22.** Sobre la presunta vulneración del derecho a la defensa en relación con el artículo 30 letra d de la norma impugnada, la Presidencia menciona:
- 22.1.** La LOED en su artículo 14 letra c establece el principio de contradicción, el cual “implica que los sujetos procesales tendrán el derecho a controvertir las pruebas y aquellas decisiones que sean susceptibles de recursos dentro del procedimiento de extinción de dominio”.³⁴
- 22.2.** El título II de la LOED prevé el procedimiento judicial, el cual comprende (i) una fase de investigación patrimonial que está a cargo de la Fiscalía General del Estado y se inicia con la notificación de la apertura de dicha investigación al afectado ya sea que se encuentre en territorio nacional o en el extranjero; y, (ii) una fase judicial o procesal, que está a cargo un juez competente y que se iniciará a partir de la presentación de la resolución de pretensión de extinción de dominio

³¹ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, p. 6.

³² Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, p. 8.

³³ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, p. 9.

³⁴ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, p. 11.

emitida por Fiscalía. La Presidencia cita el artículo 24 de la LOED, el cual prevé la notificación de la apertura de la investigación patrimonial. De ahí que, argumenta que se verifica la participación activa del afectado desde la etapa inicial de investigación patrimonial y en la etapa judicial, por lo que es evidente que no se vulnera el derecho a la defensa, previsto en el artículo 76 número 7 de la Constitución.³⁵

- 23.** Respecto a la presunta afectación del derecho a la igualdad y la prohibición de confiscación en relación con el artículo 37 de la norma impugnada, la Presidencia refiere que “la inconstitucionalidad [alegada] la amparan en la disposición contenida en el artículo 323 de la Constitución”. De allí que, mencionan que el artículo 323 de la CRE regula la figura de expropiación, la cual consiste en otra potestad estatal de adquirir el dominio de los bienes inmuebles de los particulares, pero que tienen una finalidad totalmente distinta a la LOED. Agrega que dicha disposición constitucional “no guarda consonancia con el artículo 37 de la LOED, pues el primero [expropiación] trata de una extinción de dominio motivo de una declaración de utilidad pública o interés social de los bienes materia de expropiación”, para lo cual se indemniza al propietario. Mientras que, el segundo se refiere a “una extinción de dominio patrimonial, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia”, que goza de un plazo de prescripción especial de quince años contados desde la fecha en que se adquirió el bien de origen ilícito o injustificado localizados en el Ecuador o en el extranjero.³⁶ Por tal motivo, alegan que no se contraponen los artículos ni tampoco se configura una vulneración al derecho a la igualdad, establecido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.
- 24.** Finalmente, en su informe de 20 de agosto de 2025, la Presidencia argumenta que los artículos impugnados fueron **reformados** por los numerales 13, 21 y 24 de la Disposición Reformativa Primera, de la Ley de Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción, publicada en el Registro Oficial 496 de 09 de febrero de 2024. Agrega que con la referida reforma se introdujo cambios significativos en la LOED, así:
- 24.1.** Respecto de las letras g y l del artículo 19 “se aclaró que, son causales de extinción de dominio cuando un bien lícito sea utilizado o destinado a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia”. Además, se añadió que “los activos al igual que los bienes que procedan de una sociedad residente o establecida en un paraíso fiscal, jurisdicción de menor imposición o sujeta a un régimen fiscal preferente, que no justifiquen motivos económicos válidos o que su destinatario

³⁵ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, p. 12.

³⁶ Informe de la Presidencia de 30 de mayo de 2022, pp. 13-14.

no sea Ecuador, serán objetos de extinción de dominio”.³⁷

24.2. Sobre el artículo 30 de la norma impugnada, se agregó que es potestad del Fiscal a cargo de la investigación dictar la resolución de pretensión de extinción de dominio y también se añadió “como requisito en la letra c): ‘Identificación del informe técnico pericial que establece el precio base de los bienes objeto de extinción de dominio’; con lo que se reforzó el derecho a la seguridad jurídica”.³⁸

24.3. En cuanto al artículo 37 de la LOED, se añadió que la solicitud de venta anticipada de bienes o activos sujetos a medidas cautelares en la fase judicial será solicitada por el “ente administrador de bienes del sector público”, mediante un informe dirigido al fiscal a cargo de la investigación, en el que se establezca que dichos bienes o activos corren riesgo de perecer, deteriorarse, despreciarse o desvalorizarse o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. Agrega que el referido artículo determina con claridad que el resultado de la venta anticipada de los bienes será destinado a los fines establecidos en el artículo 72 de la LOED.³⁹

25. En consecuencia, la Presidencia arguye que con la normativa reformada las argumentaciones de los accionantes quedan sin sustento. Esto, en razón de que “en los artículos 19 y 37 de la LOED, se establece que la resolución de pretensión de extinción de dominio, y la solicitud de venta anticipada de bienes o activos, deben cumplir requisitos mínimos, y que su aplicación será solicitada de manera fundamentada por la Fiscalía”,⁴⁰ lo cual queda sujeto a la autorización del juez de dicho proceso, en observancia al derecho a la seguridad jurídica. Argumenta que se precautela el principio de inocencia al delimitar con claridad las causales para la extinción de dominio. Además, indica que, al permitir a los sujetos procesales controvertir las pruebas e incluso impugnar las decisiones que son susceptibles de recursos, se garantiza el debido proceso.

26. Por todo lo expuesto, menciona que los artículos de la norma impugnada han perdido vigencia, al ser reformados con la Disposición Reformatoria Primera de la Ley de Monetización, lo cual vuelve improcedente los argumentos de inconstitucionalidad alegados por los accionantes. En consecuencia, solicita que se archive la presente causa, se considere la presunción de constitucionalidad de la normativa vigente y el principio *in dubio pro legislatore*.

³⁷ Informe de la Presidencia de 20 de agosto de 2025, pp. 4-5.

³⁸ Informe de la Presidencia de 20 de agosto de 2025, p. 5.

³⁹ Informe de la Presidencia de 20 de agosto de 2025, p. 5.

⁴⁰ Informe de la Presidencia de 20 de agosto de 2025, p. 6.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

27. La PGE, en su informe,⁴¹ señala que el control abstracto de constitucionalidad conlleva de forma implícita el principio de presunción de constitucionalidad, por lo que “corresponde a los accionantes argumentar de manera clara y fundamentada la inconstitucionalidad en la que habría incurrido el texto normativo impugnado”.⁴² Pues, solo se puede declarar la inconstitucionalidad de una norma cuando se verifique de manera clara e inequívoca la colisión de la norma demandada con la Constitución, y que es de última ratio.
28. Señala que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos establecen obligaciones para el Estado ecuatoriano en establecer medidas legislativas para prevenir, detectar, sancionar y combatir la corrupción. Menciona que bajo dicho contexto se expidió la LOED con la finalidad de regular un procedimiento de extinción de dominio que es únicamente sobre los activos en los que se desvirtuó la presunción de licitud en su adquisición. De ahí, refiere que existe fundamento constitucional que le impone al Estado, mediante la Función Legislativa, el deber de desarrollar los mecanismos adecuados para ejercer la acción de extinción de dominio e incluso la Corte Constitucional en el dictamen 1-21-OP/21 se pronunció al respecto.⁴³
29. Agrega que, en el referido dictamen, la Corte Constitucional reconoció que la corrupción “impacta en el disfrute de los derechos constitucionales y afecta la provisión de servicios públicos eficientes, fomenta la impunidad y perpetúa la desigualdad”. En tal sentido, menciona que la Corte ha determinado que “es posible establecer límites legítimos al derecho a la propiedad respecto de bienes obtenidos con base en conductas corruptas a través de medidas legislativas”.⁴⁴ Menciona que la lucha contra la corrupción implica el reconocimiento de los tratados ratificados por el Estado ecuatoriano en los que se “promueve entre otros ‘prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y a fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos’”. Por lo que, existe la posibilidad del legislador en limitar el derecho de dominio mediante un procedimiento sujeto a jueces especializados en la materia.
30. Asimismo, argumenta que no se afecta la presunción de inocencia, toda vez que la extinción de dominio es una “acción de carácter real que despliega sobre activos o bienes de origen ilícito, injustificado o destino ilícito y no en contra de personas, sujeta

⁴¹ Informe de la PGE de 26 de mayo de 2022.

⁴² Informe de la PGE, p. 1.

⁴³ Informe de la PGE, p. 3.

⁴⁴ Informe de la PGE, p. 5.

a fases de investigación y fase jurisdiccional frente a los jueces competentes” que de forma imparcial garantizan el debido proceso.⁴⁵ De tal manera, arguye que esta acción de extinción de dominio en ningún momento va dirigida a determinar la culpabilidad de una persona por un delito tipificado en la norma penal, pues esto corresponde a la justicia penal que garantiza la presunción de inocencia. Por su parte, señala que, el legislador desarrolló en la LOED “las presunciones de buena fe, la buena fe como tal, y la protección de los derechos de terceros de buena fe”, y el debido proceso en la fase investigativa y jurisdiccional, conforme todas “las vertientes consagradas en el artículo 76 de la Constitución”.⁴⁶

31. Indica que, respecto al artículo 19 letra g de la norma impugnada, ésta encuentra su fundamento en la práctica, ya que para evadir la justicia se “confunden bienes lícitos e ilícitos, a fin de dificultar la investigación, al utilizar mecanismos que impidan su identificación o división”.⁴⁷ Por lo que, la norma impugnada prevé este supuesto para evitar que se puedan recuperar los activos ilícitos y está fundamentada en la propia Constitución “que defiende el derecho a la propiedad, siempre y cuando su origen sea lícito”.⁴⁸ De igual manera, sustenta que tampoco se afecta el derecho a la seguridad jurídica, pues las palabras deben ser entendidas en su sentido natural y obvio.
32. Finalmente, sobre el artículo 30 de la norma impugnada, la PGE arguye que este establece los requisitos mínimos de la resolución que contiene la pretensión de extinción de dominio, entre ellos, el anuncio de prueba, las pruebas obtenidas en la fase de investigación patrimonial, la existencia de un nexo causal entre los bienes y la actividad ilícita o el incremento patrimonial sin sustento. Por lo que, aseguran que el inicio de la acción de extinción de dominio se fundamenta en respeto a los derechos constitucionales.
33. Por todo lo expuesto, la PGE solicita que se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.

5. Cuestión previa

34. Este Organismo advierte que las normas impugnadas han sido objeto de reforma legislativa como lo advirtió la Asamblea Nacional y Presidencia de la República, mediante la Disposición Reformativa Primera de la Ley de Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción, publicada en el Registro Oficial 496 de 9 de febrero de 2024. En este contexto, la Corte ha determinado

⁴⁵ Informe de la PGE, p. 6.

⁴⁶ Informe de la PGE, p. 6.

⁴⁷ Informe de la PGE, p. 7.

⁴⁸ *Ibid.*

que es competente para efectuar un control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o reformadas, siempre que: **i)** se presuma unidad normativa; o, **ii)** las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución – ultractividad–, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 número 8 y 9 de la LOGJCC.⁴⁹

- 35.** La **unidad normativa** se produce cuando: **(i)** la disposición acusada o su contenido se encuentra reproducidos en otros textos normativos no demandados; **(ii)** no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, **(iii)** cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.⁵⁰ Por otra parte, la teoría de la **ultractividad** se refiere a la posibilidad de que la norma derogada tenga la potencialidad de continuar produciendo efectos jurídicos que puedan ser contrarios a la Constitución, más allá del momento en que fue derogada.⁵¹
- 36.** Ahora bien, a partir de lo señalado, a la Corte le corresponde verificar si se cumple alguno de los parámetros referidos respecto de las normas impugnadas. Para lo cual, se reproduce lo que prescriben las normas impugnadas y su respectiva reforma legal vigente:

5.1. Sobre el artículo 19 letras g) y l) de la LOED

Tabla 1	
Norma impugnada	Norma reformada vigente R.O. suplemento 496 de 09 de febrero de 2024⁵²
<p>Art. 19.- Procedencia y causales de la extinción de dominio.- La extinción de dominio procederá, respecto de los siguientes bienes y circunstancias según el caso: [...].</p> <p>g) El bien o los bienes de origen lícito, material o jurídicamente confundidas con bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito; [...].</p>	<p>Art. 19.- Procedencia y causales de la extinción de dominio.- La extinción de dominio procederá, respecto de los siguientes bienes y circunstancias según el caso:</p> <p>g) Cuando el bien o activo de procedencia lícita hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia;</p>

⁴⁹ CCE, sentencias 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 12; 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 21; y, 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 28.

⁵⁰ CCE, sentencias 055-16-SIN-CC, caso 0028-11-IN, 26 de octubre de 2016, párr. 15; 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19; 15-20-IN/24, 16 de febrero de 2024, párr. 25; 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 22; y, 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 29.

⁵¹ CCE, sentencias 65-19-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 24; 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 22; y, 55-21-IN/25, 15 de mayo de 2025, párr. 29.

⁵² Disposición Reformatoria Primera número 13 de la Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha Contra la Corrupción.

<p>D) El bien o los bienes existentes en el Ecuador de propiedad de una sociedad residente o establecida en un paraíso fiscal, jurisdicción de menor imposición o que esté sujeta a un régimen fiscal preferente, a menos que el beneficiario o los beneficiarios finales justifiquen fehacientemente que la interposición de cualquier sociedad dentro de la cadena de propiedad tiene motivos económicos válidos o cuando la sociedad revele que la residencia de su beneficiario o beneficiarios finales no es Ecuador.</p>	<p>D) El bien o activo existentes en el Ecuador de propiedad de una sociedad residente o establecida en un paraíso fiscal, jurisdicción de menor imposición o que esté sujeta a un régimen fiscal preferente, a menos que el beneficiario o los beneficiarios finales justifiquen fehacientemente que la interposición de cualquier sociedad dentro de la cadena de propiedad tiene motivos económicos válidos o cuando la sociedad revele que la residencia de su beneficiario o beneficiarios finales no es Ecuador.</p>
--	--

Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

- 37.** De lo transcrito, esta Corte observa que en el **artículo 19 letra g** de la LOED, reformado en el 2024, ya no incluye la frase “material o jurídicamente confundidas”, las cuales fueron individualizadas por los accionantes y respecto de las cuales alegan que son confusas y contrarias a los artículos 66 número 29 (derecho a la propiedad) y 82 de la Constitución (derecho a la seguridad jurídica). Al contrario, ahora la norma impugnada determina que procede la extinción de dominio cuando el bien o activo de procedencia lícita haya sido utilizado o destinado a “**ocultar o mezclar**” bienes de ilícita procedencia.
- 38.** De tal manera, con base a lo señalado en el párrafo 35 *supra*, esta Magistratura evidencia que a pesar de que existe una reproducción parcial de la norma, no se configuraría una unidad normativa del artículo 19 letra g vigente de la LOED con el artículo objetado. Lo anterior porque la norma vigente no reproduce el contenido – supuesto– de la disposición que es impugnada por los accionantes, en relación con una supuesta indeterminación o confusión de la regulación sobre bienes lícitos “material o jurídicamente confundidas” con bienes ilícitos, como objeto de extinción de dominio. Más bien, la nueva disposición elimina el concepto de “material o jurídicamente confundidas”, y precisa que se configura la causal de procedencia de esta acción cuando los bienes lícitos son utilizados o destinados para ocultar o mezclar bienes ilícitos. De allí que, el contenido de la norma vigente ya no se contrapondría con los argumentos planteados por los accionantes respecto a una supuesta ambigüedad de la frase “material o jurídicamente confundidas” que fue reformada.
- 39.** En relación con la ultractividad del artículo 19 letra g) de la LOED impugnado, esta Corte observa que la actual LOED no establece ninguna disposición de transición que permita la aplicación ultractiva del artículo impugnado a circunstancias iniciadas con anterioridad a su actual reforma. Asimismo, no se identifica que exista una situación jurídica individual regulada con base en el supuesto “material o jurídicamente

confundidas” que estaba establecida en la norma impugnada previa a la reforma.⁵³ Por lo que, la norma impugnada no tiene la aptitud de proyectar efectos ultractivos luego de su reforma. En consecuencia, no procede continuar con el control de constitucionalidad sobre dicha disposición.

40. Por otra parte, sobre el **artículo 19 letra l** de la LOED, se puede observar que, a pesar de la reforma expedida en 2024, la norma vigente mantiene el texto impugnado por los accionantes y únicamente se incorporó que la acción de extinción de dominio también procede sobre “activos”. De tal manera, se determina que aquella reforma en el artículo 19 letra l no modificó, en lo principal, el texto impugnado por los accionantes. Por tal motivo, esta Magistratura evidencia que se configura la unidad normativa con relación al artículo 19 letra l de la LOED. En consecuencia, procede continuar con el control de constitucionalidad sobre dicha disposición.

5.2. Respecto al artículo 30 letra d de la LOED

Tabla 2	
Norma impugnada	Norma reformada R.O. suplemento 496 de 09 de febrero de 2024 ⁵⁴
<p>Art. 30.- Requisitos de la resolución pretensión de extinción de dominio.- La pretensión de extinción de dominio contendrá al menos los siguientes requisitos: [...].</p> <p>d) El nombre, los datos de identificación y el domicilio de los afectados, terceros reconocidos en el proceso, o las razones que imposibilitan su localización. [...].</p>	<p>Art. 30.- Requisitos de la resolución pretensión de extinción de dominio.- La resolución de pretensión de extinción de dominio la dictará la o el Fiscal a cargo de la investigación y deberá contener al menos los siguientes requisitos: [...].</p> <p>d) Nexo causal entre los bienes y la actividad ilícita o el incremento sin sustento en su patrimonio [...].</p> <p>e) Nombre, datos de identificación y domicilio de los terceros afectados reconocidos en el proceso o las razones que imposibilitan su localización.</p>

Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

41. En cuanto al artículo 30 letra d de la LOED, esta Corte advierte que, pese a la reforma de 2024, su contenido se encuentra actualmente reproducido en el literal e) del referido artículo. En efecto, la norma vigente mantiene el requisito respecto al nombre, datos de identificación y domicilio de las personas afectadas en el proceso o de las razones de la imposibilidad de su localización. En consecuencia, se configura la unidad

⁵³ A partir de la búsqueda en el sistema EXPEL, esta Corte no encontró ningún resultado respecto a la existencia de algún proceso de extinción de dominio bajo la causal de procedencia del artículo 19 letra g de la LOED.

⁵⁴ Disposición Reformatoria Primera número 21 de la Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha Contra la Corrupción.

normativa sobre el artículo 30 letra e) de la norma impugnada vigente, por lo que corresponde continuar con el análisis de constitucionalidad de la referida disposición.

5.3. Sobre el artículo 37 de la LOED

Tabla 3	
Norma impugnada	Norma reformada R.O. suplemento 496 de 09 de febrero de 2024⁵⁵
<p>Art. 37.- De la enajenación anticipada de bienes.- A solicitud del Procurador General del Estado o su delegado, la jueza o juez de primera instancia autorizará la venta anticipada de los bienes sujetos a medidas cautelares en la fase judicial, cuantos éstos corran riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse, o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. Lo mismo sucederá cuando se trate de semovientes u otros animales.</p>	<p>Art. 37.- De la venta anticipada de bienes.- La o el Fiscal de oficio o a petición del Procurador General del Estado o su delegado, solicitará a la jueza o juez de primera instancia la autorización de la venta anticipada de los bienes o activos sujetos a medidas cautelares en la fase judicial, cuando éstos corran riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. Lo mismo sucederá cuando se trate de semovientes u otros animales.</p> <p>El ente administrador de bienes del sector público, informará a la o el fiscal cuando se presenten las condiciones descritas en el inciso anterior y se requiera la venta anticipada de alguno de los bienes sometidos a su administración. El producto de la venta anticipada seguirá las reglas establecidas en el artículo 71 de la presente Ley; y será destinado a los fines establecidos en su artículo 72, siempre y cuando se cumplan los presupuestos para tal fin.</p>

Elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

42. Respecto de la reforma al artículo 37 de la LOED en 2024, esta Magistratura puede advertir que se reproduce el texto impugnado por los accionantes respecto de la venta anticipada de los bienes. Además, se verifica que las modificaciones efectuadas agregan la posibilidad de que la Fiscalía de oficio solicite al juez competente la autorización de la venta anticipada de los bienes o activos, manteniendo que también sea a petición del Procurador General del Estado. Asimismo, se incorporó el inciso segundo y tercero, los cuales no inciden en el argumento de los accionantes de que la venta anticipada de los bienes vulneraría los artículos constitucionales referidos en el

⁵⁵ Disposición Reformativa Primera número 24 de la Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha Contra la Corrupción.

párrafo 11 *supra*. Por lo expuesto, esta Corte verifica que se configura la unidad normativa con relación al artículo 37 de la LOED.

43. Asimismo, esta Corte observa que la facultad de enajenación anticipada prevista en el artículo 37 impugnado de la LOED también se encuentra contenida en las disposiciones complementarias en el Reglamento General a la LOED⁵⁶ y Reglamento de Administración de los Bienes que ingresan a ser parte del Estado por Extinción de Dominio (“**Reglamento de Administración**”).⁵⁷ En consecuencia, por conexidad procede continuar con el control de constitucionalidad también sobre la disposición del Reglamento.⁵⁸
44. Por todo lo expuesto, esta Corte continuará con el análisis por unidad normativa de las normas impugnadas reproducidas en la LOED vigente en observancia a los argumentos planteados por los accionantes. Es decir, cabe efectuar el control de constitucionalidad de los artículos 19 letra l, 30 letra d y 37 de la LOED en función de los cargos presentados por los accionantes conforme los párrafos 9, 10 y 11 *supra*.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

45. La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad

⁵⁶ Reglamento General a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, Registro Oficial 84, tercer suplemento, 15 de junio de 2022. Posteriormente, se sustituyó todo el articulado por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 206 de 22 de marzo de 2024 y su última reforma fue publicada en el Registro Oficial 651, segundo suplemento, 25 de septiembre de 2024.- Artículo 28.- Enajenación anticipada.- En toda acción de adquisición de bienes provisional o definitiva que implique administración, donación, **enajenación**, o cualquier acción sobre bienes de extinción de dominio a favor de los beneficiarios o destinatarios temporales o definitivos que sean representantes de instituciones privadas o personas naturales o jurídicas, se realizará un procedimiento previo de debida diligencia por parte del ente administrador de bienes públicos, quien también adoptará los mecanismos de control necesarios a efectos de garantizar el conocimiento de los beneficiarios finales.

⁵⁷ Reglamento de Administración de los Bienes que ingresan a ser parte del Estado por Extinción de Dominio, RESOLUCIÓN SETEGISP-ST-2022-0026, publicado en el Registro Oficial 121, 05 de agosto de 2022. Artículo 26.- **Venta anticipada de los bienes**: Cuando a solicitud del Procurador General del Estado o su delegado, el órgano judicial respectivo, autorice la venta anticipada de los bienes sujetos a medidas cautelares en la fase judicial, por cuanto éstos corran riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse, o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración, se procederá con la venta anticipada, de conformidad a las reglas y procedimientos previstos en el artículo 70 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio su Reglamento General y el Reglamento Interno para el Depósito, Custodia, Resguardo, Administración, y Control de los Bienes Incautados Recibidos por la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público.

⁵⁸ El artículo 436.3 de la Constitución determina que la Corte Constitucional tendrá como atribución el declarar de “oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución”.

normativa. Para tal efecto, es indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada. Pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.⁵⁹

46. Además, en una acción pública de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar si la aplicación de una determinada disposición jurídica es correcta o incorrecta en casos concretos.⁶⁰ Por ende, se pronunciará únicamente sobre los **argumentos presentados por los accionantes** que sean “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución. Este análisis se reducirá al objetivo del **control abstracto** de constitucionalidad: “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas [...] entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico” (art. 74 LOGJCC).
47. Respecto a las alegaciones referidas en los párrafos 9.1 y 9.2 *supra*, esta Magistratura verifica que los accionantes alegan que el artículo 19 letra l de la norma impugnada es contraria a los artículos 66 número 26 (derecho a la propiedad) y 76 número 2 (presunción de inocencia) de la Constitución, toda vez que la norma impugnada castigaría a quien ejerce el dominio de un bien por solo estar situado territorialmente en un sitio donde existe un régimen fiscal preferente y presupone su culpabilidad. Al respecto, se constata que los accionantes no cumplen con una carga argumentativa en la que desarrollen algún cargo claro, cierto, específico y pertinente sobre la alegada incompatibilidad normativa con el artículo 66 número 26 de la Constitución, puesto que se limitan a citar la sentencia 1773-11-EP dictada por este Organismo sin desarrollar algún argumento al respecto. Asimismo, en relación con la presunta incompatibilidad normativa con el artículo 76 número 2 de la Constitución, los accionantes se limitan a indicar que se afecta este principio porque la norma impugnada presupone su culpabilidad sin desarrollar argumentos razonados y debidamente fundamentados que demuestren su contradicción con el texto constitucional y permitan cuestionar la presunción de constitucionalidad de la disposición impugnada. De allí que, no establecen cuáles son las razones por las que llegan a objetar una incompatibilidad con la Constitución (argumento claro); no identifica razones que permitan analizar la presunta inconstitucionalidad de la norma impugnada (argumento cierto); que no se traten de razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico); por ende, tampoco muestra que sean razones de

⁵⁹ CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

⁶⁰ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35-36.

naturaleza constitucional (argumento pertinente).⁶¹ Por lo dicho y en consideración a la presunción de constitucionalidad⁶² de la norma impugnada, esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto.

48. Sobre el cargo contenido en el párrafo 10 *supra*, esta Corte observa que, los accionantes alegan que el artículo 30 letra d) de la norma impugnada, es contraria al artículo 76 número 7 letras a, b y c (derecho a la defensa) de la Constitución, porque dicho artículo impugnado establece como uno de los requisitos de la resolución de extinción de dominio el “domicilio de los terceros afectados o las razones que imposibilitan su localización”. Es decir, que la disposición impugnada presupone que, si no se logra localizar a los afectados, estos no podrían hacer efectivo su derecho a la defensa y tampoco podrían pronunciarse sobre la presunta ilicitud o no de los bienes. Así, arguyen que, si durante el proceso cualquiera de las partes es impedida de presentar sus pruebas o contradecir las que se presenten en su contra, entonces existe la afectación a este derecho. Ahora bien, conforme a lo referido en el párrafo 39 *supra*, se observa que el texto de la norma impugnada vigente consta en la letra e) y no en la letra d). Por lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 30 letra e) de la norma impugnada contraviene el artículo 76 número 7 letras a, b y c) de la Constitución sobre el derecho a la defensa de las personas afectadas dentro del proceso de extinción de dominio porque no podrían ejercer su derecho a la defensa?**
49. En cuanto al cargo referido en el párrafo 11.1 *supra*, este Organismo constata que, los accionantes alegan que el artículo 37 de la norma impugnada transgrede el artículo 66 número 4 (derecho a la igualdad) de la Constitución, por cuanto en el artículo 37 de la LOED existe una desigualdad formal, ya que los afectados durante el procedimiento de extinción de dominio deben soportar una carga superior al estándar debido y es más oneroso para las personas naturales que aquellos procesos que son entre iguales. Al respecto, se observa que el argumento de los accionantes se limita a alegar de forma general que la norma impugnada sería incompatible con el derecho a la igualdad reconocido en la Constitución que permita analizar su constitucionalidad. Es decir, no desarrollan argumentos que expliquen de forma clara y específica cuál es el supuesto de comparabilidad, el trato diferenciado previsto en la norma impugnada, ni los motivos por los cuales dicho trato carecería de justificación constitucional. De ahí que, el cargo expuesto por los accionantes no constituye un argumento claro, cierto, específico y pertinente que permitan demostrar que la norma impugnada sea contraria

⁶¹ CCE, sentencia 107-21-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 29.

⁶² LOGJCC, artículo 76 número 2.- 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: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas”.

a la Constitución y, sobre todo, permita desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada. En consecuencia, no se formulará un problema jurídico.

50. En relación al cargo referido en el párrafo 11.3 *supra*, esta Corte observa que los accionantes argumentan que el artículo 37 de la disposición impugnada vulneraría el artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia), por cuanto se facultaría la venta anticipada de los bienes presuponiendo la culpabilidad del propietario del bien cuyo dominio busca extinguirse y que asumiría “el costo del proceso”. Al respecto, este Organismo verifica que el cargo de los accionantes no desarrolla un argumento debidamente fundamentado que permita demostrar de forma clara, específica y pertinente de cómo la supuesta venta anticipada de los bienes o activos presupondría la “culpabilidad” del propietario de manera que se trastoque la presunción de inocencia, sobre todo considerando de que se trata de aspectos patrimoniales y de una medida excepcional. Esto se debe a que los accionantes no determinan el contenido y el alcance de la presunción de inocencia en relación concreta y específica a la norma impugnada. Por ello, esta Corte no encuentra razones suficientes que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una presunta incompatibilidad normativa entre la Constitución y la norma infraconstitucional impugnada. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico.
51. En relación con los cargos contenidos en los párrafos 11.2 y 11.4 *supra*, esta Magistratura verifica que los accionantes argumentan que el artículo 37 de la norma impugnada es contrario a los artículos 76 número 3 (a ser juzgado ante un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento) y 323 (prohibición de confiscación) de la Constitución. En lo principal, señalan que, si la autoridad judicial verifica que es perjudicial para el Estado seguir resguardando el bien objeto de esta acción, a pesar de que todavía no haya concluido el proceso y mucho menos se haya determinado que estén relacionados con un hecho ilícito, entonces se venderá anticipadamente dichos bienes, lo cual implica una sanción al patrimonio sin que exista una sentencia declarativa previa. Es decir, al facultar a los jueces la venta anticipada de los bienes, conlleva a una “confiscación” de los bienes y lo incorpora al patrimonio del Estado. Al respecto, se observa que dichos argumentos giran en torno a que la norma impugnada afectaría el patrimonio del afectado por la venta anticipada de los bienes objeto de la controversia, sin existir una sentencia declarativa previa que determine la ilicitud de tales bienes, por lo que implicaría un tipo de confiscación al patrimonio. En tal sentido, esta Corte considera adecuado analizar los cargos a la luz de los artículos 66 número 26 (derecho a la propiedad) y artículo 323 (prohibición de confiscación) de la Constitución, por lo que se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 37 de la norma impugnada contraviene el artículo 66 número 26 (derecho a la propiedad) y artículo 323 (prohibición de confiscación), porque**

permitiría la venta anticipada de los bienes sin que exista de forma previa una sentencia que declare la ilicitud de dichos bienes?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El artículo 30 letra e) de la norma impugnada contraviene el artículo 76 número 7 letras a, b y c) de la Constitución sobre el derecho a la defensa de las personas afectadas dentro del proceso de extinción de dominio porque no podrían ejercer su derecho a la defensa?

- 52.** El artículo 76 de la Constitución establece el derecho al debido proceso. En este mismo artículo, en el número 7, se incluye como una de sus garantías el derecho a la defensa que, a su vez, tiene una serie de garantías adicionales. Esto se debe a que el derecho al debido proceso tiene una estrecha relación con el derecho a la defensa, ya que de este derecho depende en última instancia el respeto del debido proceso.⁶³
- 53.** La Constitución en su artículo 76 número 7 letras a, b y c) establece que el derecho a la defensa incluirá las siguientes garantías: “[n]adie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”; se debe “[c]ontar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa”; y, [s]er escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”. Por ello, se vulneraría el derecho a la defensa cuando se infrinjan algunas de las garantías referidas previamente (art. 76.7. a, b y c).
- 54.** La Corte Constitucional ha determinado al derecho a la defensa como la facultad que tiene cualquier persona cuyos derechos e intereses estén en debate dentro de un procedimiento, sea judicial, administrativo o de cualquier otra naturaleza, con el fin de que pueda acceder al sistema y hacer valer sus derechos. De esta manera, el derecho a la defensa busca que, en el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, las partes tengan ciertas garantías mínimas para asegurar que el resultado sea justo y, de tal forma, puedan las personas exponer sus posiciones, ser escuchados en el momento oportuno, presentar sus argumentos y pruebas en igualdad de armas.⁶⁴
- 55.** Ahora bien, los accionantes alegan que el artículo 30 letra e) de la norma impugnada vulneraría el derecho a la defensa del afectado de los bienes que son objeto dentro del proceso de extinción de dominio, por cuanto uno de los requisitos para emitir la resolución de pretensión de extinción de dominio es que ésta deba señalar el domicilio de los afectados reconocidos en el proceso o las razones que imposibilitan su

⁶³ CCE, sentencia 652-20-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 28.

⁶⁴ CCE, sentencias 78-20-IN/25, 10 de julio de 2025, párr. 67; 48-14-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr.27; y, 40-17-IN/22, 29 de septiembre de 2022, párr. 67.

localización. De ahí que, arguyen que se afectaría el artículo 76 número 7 letras a, b y c) de la Constitución, porque la disposición impugnada presupone que, si no se logra localizar a los afectados, estos no podrían hacer efectivo su derecho a la defensa y tampoco podrían pronunciarse sobre la presunta ilicitud o no de los bienes. En otras palabras, no se le permitiría al afectado hacer efectivo su derecho a la defensa. Asimismo, señalan que si durante el proceso cualquiera de las partes está impedida de presentar sus pruebas o contradecir las que se presenten en su contra, conlleva a la transgresión de este derecho.

56. Por su parte, la Asamblea Nacional menciona que no se vulnera el derecho a la defensa dentro del proceso de extinción de dominio, puesto que la misma ley –desde el artículo 22 hasta el 33– establece un debido proceso que se debe seguir para no afectar ningún derecho. La PGE argumenta que el artículo 30 de la LOED establece los requisitos mínimos que debe contener la resolución de pretensión de extinción de dominio como, por ejemplo, el anuncio de las pruebas obtenidas en la fase de investigación patrimonial, la existencia de un nexo causal entre los bienes y la actividad ilícita o el incremento patrimonial sin ningún sustento. Por tal motivo, la PGE arguye que el inicio de la acción de extinción de dominio se desarrolla en respeto de los derechos constitucionales.
57. La Presidencia señala que el artículo 14 letra c) de la LOED, establece el principio de contradicción que permite a los sujetos procesales⁶⁵ el derecho de controvertir las pruebas y las decisiones que son susceptibles de recursos dentro del procedimiento de extinción de dominio. Asimismo, señala que el proceso de extinción de dominio se divide en dos fases: (i) una de investigación patrimonial que está a cargo la Fiscalía General del Estado, la cual inicia con la notificación de la apertura de dicha investigación al afectado; y, (ii) una fase judicial o procesal, que dirige el juez competente y se inicia a partir de la presentación de la resolución de pretensión de extinción de dominio emitida por la Fiscalía. Así, la Presidencia indica que el artículo 24 de la LOED establece la notificación de la apertura de la investigación patrimonial, la cual permitiría la participación activa del afectado desde la etapa inicial de la investigación y en la fase judicial. Por lo tanto, no se vulnera el derecho a la defensa, previsto en el artículo 76 número 7 de la Constitución.
58. En este orden de ideas, este Organismo analizará si la norma impugnada es o no contraria al artículo 76 número 7 letras a, b y c) de la Constitución que consagra el derecho a la defensa. Para ello, se verificará si **durante la fase de investigación como la judicial** de este procedimiento el presunto afectado estuviera impedido de ejercer

⁶⁵ LOED, artículo 15.- Sujetos Procesales.- Serán parte en el procedimiento de extinción de dominio los siguientes sujetos procesales: a) La Procuraduría General del Estado; b) El o los afectados; y, c) La Fiscalía General del Estado.

su derecho a la defensa a fin de presentar argumentos, pruebas y pronunciarse sobre la presunta ilicitud o no de los bienes o activos investigados que son objetos de esta acción.

59. Por lo dicho, cabe observar primero que el artículo 22 de la LOED establece el procedimiento de extinción de dominio y determina que se desarrollará en tres fases: (1) indagación y verificación de existencia de bienes;⁶⁶ (2) investigación patrimonial o pre procesal, que estarán a cargo de la Fiscalía General del Estado; y, (3) judicial o procesal, a cargo del juez competente. Del artículo referido se puede observar que el proceso de extinción de dominio se consolida en tres etapas, una de ellas es la **fase de investigación patrimonial** –o fase **pre procesal**– que está a cargo la Fiscalía General del Estado y la otra **judicial** –o procesal– que está a cargo del juez competente, de conformidad con el artículo 18⁶⁷ de la LOED.
60. En la **fase de investigación patrimonial**, el fiscal puede utilizar y realizar todas las investigaciones necesarias con el fin de reunir los elementos necesarios que fundamenten la fase judicial. Es decir, esta fase pre procesal tiene como fin: a) identificar, localizar y ubicar los bienes o activos inmersos en los presupuestos para la acción de extinción de dominio; b) acreditar que concurren uno o más de los presupuestos de procedencia; c) identificar a los posibles titulares de derechos sobre los bienes que se configuren en los presupuestos de procedencia de esta acción y establecer el lugar donde podrán ser notificados; d) acreditar el vínculo entre los titulares de derechos sobre dichos bienes y el o los presupuestos de procedencia de extinción de dominio; y, e) obtener todos los medios de pruebas que sean necesarios

⁶⁶ Conforme al artículo 22.1 de la LOED, esta fase permite que el fiscal solicite el acceso a la base de datos públicas y privadas para verificar la existencia de bienes, “**así como los datos de los actuales titulares y posibles afectados para determinar su actual domicilio** (énfasis añadido)”. Asimismo, esta fase “permite la búsqueda de la información necesaria para el inicio de la investigación patrimonial, cruce de información en la base de datos de entidades financieras, y en general todas aquellas involucradas con la operación, fe pública, registro y control de derechos patrimoniales, salvo las excepciones contempladas en la Ley y en tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado [...]”. De tal manera, esta fase permite la búsqueda de la información necesaria para que el fiscal pueda dar inicio a la fase de investigación patrimonial. Asimismo, el referido artículo determina que al ser una fase previa de verificación de información cuenta con “reserva judicial [por lo que] no requiere de notificación”.

⁶⁷ LOED, artículo 18.- Competencia Judicial.- En el procedimiento de extinción de dominio serán competentes el **juez especializado en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado**, quienes además serán competentes para conocer la solicitud de medidas cautelares y autorizará las actuaciones o técnicas especiales de investigación, así como para ordenar la presencia y acción de la fuerza pública para la ejecución de sus resoluciones.

Cuando existan bienes en distintos lugares, será competente la o el juez especializado en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado que prevenga el conocimiento de la causa.

Cuando los bienes o activos se encuentran exclusivamente en territorio extranjero, serán competentes las o los jueces especializados en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado.

En segunda instancia, será competente para conocer el recurso de apelación, la sala especializada Penal para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado de la Corte Provincial que corresponda (énfasis añadido).

para demostrar la ausencia de buena fe exenta de culpa del afectado.⁶⁸

61. Así pues, la LOED, en su artículo 24 en concordancia con el artículo 22.1⁶⁹ del Reglamento General a la LOED, determina que el fiscal dentro del término de siete días de iniciada esta fase, dispondrá “la **notificación** al afectado y a la Procuraduría General del Estado”.⁷⁰ Por afectado se entiende a toda persona natural o jurídica que invoque un derecho real sobre un bien que esté sujeto a la LOED.⁷¹ En esta **notificación** se previene a los sujetos procesales⁷² para que designen a un defensor privado o público y señalen casilla judicial o dirección electrónica para las futuras notificaciones. De esta manera, se garantiza su derecho a la defensa y contradicción dentro de dicho procedimiento para que puedan presentar pruebas que les permita demostrar la licitud de los bienes o activos objetos de investigación.⁷³ En el caso de que la persona afectada resida en el exterior, la norma, a fin de garantizar los derechos del afectado, dispone que dicha notificación se la realizará mediante exhorto a las autoridades consulares, en virtud de las normas procesales correspondientes. Incluso,

⁶⁸ LOED, artículo 23.

⁶⁹ Reglamento General a la LOED, artículo 22.1.- Notificación de la apertura de la investigación patrimonial.- Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los principios y garantías de la acción de extinción de dominio, en adición a lo estipulado en el artículo 24 de la ley de la materia, para la notificación a los afectados se remitirá a lo determinado en el Código Orgánico Integral Penal, como norma adjetiva supletoria. Para el efecto, la **Fiscalía actuará con la debida diligencia** en la fase preliminar de indagación y verificación de bienes en relación a la obtención de datos de contacto de los presuntos afectados así como **la ubicación de su domicilio actual**.

En caso de contarse con el domicilio y otros datos como correo electrónico, número telefónico, se procurará efectuarlo por todos los medios. En caso de no contar con todos los datos, se dará prioridad a los medios electrónicos.

Así también para garantizar el derecho a la contradicción, hasta que comparezca el afectado al expediente, se **contará además, con la Defensoría Pública**.

En el caso de notificación a afectados que tengan su domicilio en el extranjero, se procederá con el correspondiente exhorto, en el tiempo que las autoridades extranjeras lo tramiten: sin perjuicio de que la Fiscalía notifique a otros datos de contacto con los que cuente, privilegiando los medios electrónicos.

⁷⁰ LOED, artículo 24.- Notificación de la apertura de la Investigación Patrimonial.- La o el Fiscal, dentro del término de siete días de iniciada esta fase, **dispondrá la notificación al afectado** y a la Procuraduría General del Estado. El impulso fiscal de notificación contendrá la prevención de designar un defensor privado o público y señalar casilla judicial o dirección electrónica para las notificaciones. A fin de preservar los derechos del afectado que residan en el exterior, la notificación se realizará mediante exhorto a las autoridades consulares, de conformidad con la legislación vigente y las normas procesales del Estado requerido (énfasis añadido). **Esta notificación** guarda relación con las funciones y obligaciones que tiene la Fiscalía General del Estado de “garantizar la intervención de la defensa de los imputados o procesados en las investigaciones previas y las investigaciones procesales por delitos de acción pública, que deberán ser **citados y notificados** para los efectos de intervenir en las diligencias probatorias y aportar pruebas de descargo. Cualquier actuación que viole esta disposición, carecerá de eficacia probatoria” (art. 282.3 COFJ).

⁷¹ LOED, artículo 3.1, letra b).

⁷² Conforme el artículo 15 de la LOED, los sujetos procesales son: a) la Procuraduría General del Estado; b) los afectados; y, c) la Fiscalía General del Estado.

⁷³ LOED, artículo 14.- Principios.- En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios: [...] c. Contradicción.- Los sujetos procesales tendrán el derecho a controvertir las pruebas y aquellas decisiones que sean susceptibles de recursos dentro del procedimiento de extinción de dominio; [...].

se prevé que durante esta fase se debe contar con la Defensoría Pública a fin de garantizar el derecho a la defensa del presunto afectado (art. 22.1 Reglamento General de la LOED). De allí que, la fase de investigación patrimonial o pre procesal termina ya sea con la resolución: (i) de pretensión de extinción de dominio o (ii) de archivo emitida por el juez, previa solicitud del fiscal a cargo de la investigación, conforme al artículo 29 de la LOED.⁷⁴

62. La norma legal establece que, en el caso (i) de que el fiscal dicte la resolución de pretensión de extinción de dominio, esta debe cumplir al menos ciertos requisitos. Precisamente, uno de estos requisitos está contemplado en el artículo 30 letra e) de la LOED impugnado en la presente acción. Así pues, la disposición impugnada señala:

Art. 30.- Requisitos de la resolución pretensión de extinción de dominio.- La resolución de pretensión de extinción de dominio la dictará la o el Fiscal a cargo de la investigación y deberá contener al menos los siguientes requisitos:

[...]

e. Nombre, datos de identificación y domicilio de los terceros afectados reconocidos en el proceso o las razones que imposibilitan su localización; [...].

63. De lo transcrito, se observa que tal requisito dispuesto en la letra e) del artículo impugnado dispone el identificar a las personas afectadas que fueron reconocidas en la fase de indagación⁷⁵ o investigación patrimonial, a fin de que puedan ser notificadas con la resolución de pretensión de extinción de dominio⁷⁶ de los bienes o activos que presuntamente sean objeto de esta acción y, posteriormente, citadas en la fase judicial para que continúe el proceso de extinción de dominio. Por otro lado, dispone que se debe justificar o dar las razones que imposibilitaron determinar la localización de las personas afectadas.
64. En ese contexto, cabe considerar que, conforme el artículo 22.1 del Reglamento General de la LOED, a fin de evitar una imposibilidad de localizar a los presuntos afectados, el fiscal debe actuar con la **debida diligencia** para identificar sus datos de

⁷⁴ LOED, artículo 29.- Duración de la fase de investigación patrimonial.- La investigación patrimonial se realizará dentro del plazo de seis meses, contados desde la culminación de la fase preliminar de indagación y verificación de bienes.

Terminará con la resolución de pretensión de extinción de dominio o con la resolución de archivo emitida por la o el juez, previa solicitud de la o el Fiscal a cargo de la investigación. [...] (énfasis añadido).

⁷⁵ Véase nota al pie 64 *supra*.

⁷⁶ La resolución de pretensión de extinción de dominio, por regla general, se emite una vez transcurrido el plazo de seis meses (salvo los casos determinados en el artículo 29.1 de la LOED), contados desde la culminación de la fase preliminar de indagación y solo cuando el fiscal determine que existiría elementos suficientes que permitan fundamentar en la fase judicial la procedencia de la extinción de dominio de los bienes o activos objetos de esta acción. Así, una vez emitida esta resolución, el fiscal tiene la obligación de poner en conocimiento al juez competente y a las partes procesales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 33 de la LOED y 25 del Reglamento General de la LOED, para de ser el caso se continúe con la fase judicial del proceso de extinción de dominio.

contacto y ubicación del domicilio, desde la fase de indagación e investigación patrimonial. Asimismo, el referido artículo dispone que se contará con la Defensoría Pública, a fin de garantizarles el derecho a la contradicción.⁷⁷ Empero, ante dicho supuesto, corresponde que el fiscal en la resolución de pretensión de extinción de dominio justifique las razones por las cuales no pudo localizar o determinar el domicilio de los presuntos afectados luego de haber empleado todos los medios idóneos que tiene a su alcance. Así, el fiscal –en caso de haber presentado la demanda y se inicie la fase judicial (art. 41.1 LOED)⁷⁸– deberá justificar y declarar ante el juez competente que le fue imposible localizar el domicilio y que ha efectuado todas las diligencias para tratar de ubicar a la persona afectada. Por ende, la LOED prevé las garantías necesarias que permiten garantizar el derecho a la defensa de los presuntos afectados.

65. Adicionalmente, en la etapa judicial también se garantiza el derecho a la defensa de los presuntos afectados dentro del proceso de extinción de dominio. Pues, la LOED dispone: la obligación al juez competente de notificar con la resolución de la procedencia de extinción de dominio y, posteriormente, citar la demanda en la forma prevista en el COGEP –ya sea de forma personal, mediante boletas físicas o electrónicas, o a través del medio de comunicación–, respectivamente. En esta fase judicial, el juez competente podría disponer la citación por la prensa de la demanda, de acuerdo a la “forma prevista en el Código Orgánico General de Procesos” (art. 45 LOED),⁷⁹ luego de analizar las razones que expuso el fiscal encargado de la investigación sobre la imposibilidad de determinar la localización o domicilio de la persona afectada, y de verificar que ha agotado todos los medios disponibles a su alcance.⁸⁰ De hecho, esta Corte ya ha establecido que la citación por la prensa es una forma excepcional de citación. De ahí que, los jueces para garantizar el derecho a la defensa, previo a disponerla, deben verificar el cumplimiento de todos los elementos previstos en el artículo 56 del COGEP y en la jurisprudencia constitucional 2791-17-

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 22.1 del Reglamento General de la LOED, el fiscal debe actuar con **debida diligencia desde la fase preliminar de indagación y verificación de bienes para obtener los datos de contacto de los presuntos afectados y su ubicación de domicilio actual**. Adicionalmente, el referido artículo dispone que, a fin de garantizar el derecho a la contradicción, “hasta que comparezca el afectado al expediente, **se contará además, con la Defensoría Pública** (énfasis añadido)”.

⁷⁸ LOED, artículo 41.1.- Fase judicial.- **La fase judicial inicia con la presentación de la demanda** que la presenta la **Fiscalía General del Estado** ante la juez o juez especializado en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado; **demanda que tiene como antecedente la pretensión de extinción de dominio** (énfasis añadido).

⁷⁹ El artículo 45 de la LOED determina que el juez dispondrá inmediatamente la citación de la demanda de extinción de dominio en la “forma prevista en el Código Orgánico General de Procesos” e incluso para preservar los derechos de los “afectados que residan en el exterior, la citación se realizará mediante exhorto a las autoridades consulares [...]”.

⁸⁰ De allí que, en caso de que el fiscal no pueda determinar la individualidad, domicilio o residencia del presunto afectado podría solicitar al juez que la citación de la demanda se realice a través de un medio de comunicación, en observancia del artículo 56 del COGEP.

EP/23 y 190-22-EP/25.⁸¹

66. Por lo expuesto, este Organismo no observa que la regulación en abstracto de la letra e) del artículo 30 impugnado vulnere el derecho a la defensa previsto en el artículo 76 número 7 letras a, b y c) de la Constitución, conforme a los argumentos esgrimidos por los accionantes en su demanda. Ya que, acorde al procedimiento delimitado en los párrafos *supra*, la LOED y el Reglamento General de la LOED prevén garantías que protegen el derecho a la defensa. Entre ellas, la obligación del fiscal de notificar al presunto afectado desde la apertura de la fase de investigación patrimonial. Esta obligación le impone a actuar con la debida diligencia agotando todos los medios idóneos que tiene a su alcance para determinar su domicilio, a fin de que pueda designar un defensor y ejercer su derecho a la defensa y contradicción para ser escuchado, presentar sus argumentos y pruebas para demostrar la licitud de los bienes o activos investigados. Incluso, en el caso de que resida en el exterior, la notificación se deberá realizar mediante exhorto a las autoridades consulares. Asimismo, se prevé el contar con la Defensoría Pública para garantizar su derecho a la defensa, de conformidad con el artículo 22.1 del Reglamento General a la LOED. Finalmente, el fiscal tiene la obligación de justificar las razones por las cuales no pudo localizar o determinar el domicilio del presunto afectado, en observancia de su debida diligencia, el cual estará sujeto a un control judicial del juez competente, a fin de que se proteja el derecho a la defensa. En consecuencia, se constata que durante todo el proceso de extinción de dominio se garantiza este derecho.
67. Por todo lo expuesto, esta Corte no evidencia que el artículo 30 letra e) impugnado sea contrario al artículo 76 número 7 letra a, b y c (derecho a la defensa) de la Constitución.

7.2. ¿El artículo 37 de la norma impugnada contraviene el artículo 66 número 26 (derecho a la propiedad) y artículo 323 (prohibición de confiscación), porque permitiría la venta anticipada de los bienes sin que exista de forma previa

⁸¹ CCE, sentencias 190-22-EP/25, 03 de julio de 2025, párr. 25 y 2791-17-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 32. En estas sentencias la Corte determinó que en todo proceso judicial se deben verificar los siguientes elementos necesarios: i) Que en la declaración bajo juramento, no es suficiente señalar que se desconoce la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada, sino que es imposible determinarlo; ii) Que dicha declaración juramentada no requiere de solemnidad alguna para entenderla como válida, pues basta que el actor lo señale en la demanda para que genere su responsabilidad; iii) Que el actor debe haber realizado todas las gestiones razonables, de acuerdo con las particularidades del caso, además de aquellas exigidas expresamente por la ley para determinar (1) la individualidad y (2) el domicilio o residencia de la parte demandada y demostrarlo dentro del proceso. Ante la imposibilidad justificada y comunicada de que el actor pueda acceder a la información, el propio juez debe solicitar a las instituciones públicas o privadas la entrega de información útil para identificar la individualidad y/o el domicilio o residencia de la parte demandada; y, iv) Que la citación por la prensa sea un mecanismo eficaz para garantizar el derecho a la defensa de la parte demandada considerando su condición personal (e.g. analfabetismo) u otras circunstancias relevantes de acuerdo con la información disponible o cuya obtención sea razonablemente posible.

una sentencia que declare la ilicitud de dichos bienes?

68. El derecho a la propiedad está previsto en el artículo 66 número 26 de la Constitución, que prescribe:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

69. Asimismo, el artículo 321 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus distintas formas, sea pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta; y, que deberá cumplir su función social y ambiental. Por su parte, el artículo 323 de la Constitución prohíbe expresamente toda forma de confiscación, siendo esta una restricción que transgrede directamente el derecho a la propiedad.
70. Este Organismo ha mencionado que la incorporación del derecho a la propiedad dentro del capítulo de derechos de libertad implica que el ejercicio de este derecho se realice sin injerencias arbitrarias, y pretende dotar a sus titulares de la facultad de determinar el destino y función que le dan a sus bienes.⁸² Adicionalmente, esta Corte ha determinado que este derecho tiene dos dimensiones: **(i)** el acceso a la propiedad privada⁸³ que implica la obligación para el Estado de adoptar medidas a fin de garantizar el acceso, uso y goce de la propiedad; es decir, impone una **obligación de hacer** al Estado frente a los propietarios⁸⁴; y, **(ii)** la obligación de abstención y protección del Estado a la propiedad privada,⁸⁵ que se refiere al deber estatal de **no hacer** o de inhibirse de interferir en el ejercicio del derecho a la propiedad.⁸⁶
71. No obstante, este Organismo ha subrayado que el derecho a la propiedad **no es absoluto**,⁸⁷ pues podría estar sujeto a limitaciones justificadas, en la medida que sean estrictamente necesarias en observancia del ordenamiento jurídico. Además, esta Corte ha precisado que el ejercicio de este derecho puede estar sujeto a limitaciones de carácter social, ambiental y, particularmente, a restricciones de orden público que, por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado. Esto concuerda con las disposiciones constitucionales que establecen expresamente la **función social** y

⁸² CCE, sentencias 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 34 y 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 42.

⁸³ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

⁸⁴ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 54.

⁸⁵ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.

⁸⁶ CCE, sentencias 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 34 y 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 54.

⁸⁷ CCE, sentencias 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 36 y 245-15-EP/22, 27 de enero de 2022, párr. 72.

ambiental que debe cumplir el derecho a la propiedad.⁸⁸ De ahí que, la jurisprudencia de esta Magistratura ha señalado que la Constitución prevé formas de restringir el derecho a la propiedad, siempre que tal limitación sea justificada y proporcional.⁸⁹

72. Ahora bien, los accionantes alegan que el artículo 37 de la LOED es inconstitucional. Pues, sostienen que basta que se verifique que es perjudicial para el Estado seguir resguardando los bienes para venderlos anticipadamente, a pesar de que todavía no se concluya el proceso y se haya determinado que dichos bienes están relacionados con un acto ilícito. En tal sentido, los accionantes refieren que la disposición impugnada conlleva a una “sanción” al patrimonio sin que exista una sentencia declarativa previa y, por ende, implica una confiscación de propiedad al dueño al momento que se incorporan al patrimonio del Estado.
73. Por su parte, la Asamblea Nacional menciona que la LOED en su fase judicial establece como medidas cautelares la prohibición de enajenar, la retención e incautación, medidas que son preventivas y no de confiscación. Además, indica que el Estado, al analizar el derecho de dominio de bienes cuyo origen puedan estar relacionados con actividades ilícitas e ilegítimas, considera los principios y valores constitucionales. Entre ellos, está el de garantizar a los ecuatorianos a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción, la preservación de un orden social justo, el reconocimiento de la propiedad adquirida con justo título, la observancia de la función social y ecológica del derecho de propiedad. Por lo dicho, alegan que la norma impugnada no es inconstitucional.
74. De igual forma, la Presidencia menciona que el artículo 323 de la Constitución regula la figura de la expropiación, sin embargo, su finalidad es distinta a la LOED. Pues, el primero es motivo de una declaración de utilidad pública o interés social de los bienes materia de expropiación, por lo que se indemniza al propietario. Mientras que el segundo es una extinción de dominio patrimonial, autónoma e independiente de cualquier otro proceso o materia, por lo que no se contrapone a la referida disposición constitucional.
75. En este contexto, esta Corte verifica que el artículo 37 impugnado –de la venta anticipada de bienes– se encuentra consagrado en la normativa que regula la aplicación

⁸⁸ CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 37.

⁸⁹ *Ibid*, párr. 38. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional, en el dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párrs. 12-15, determinó que la LOED fue emitida como “parte de los esfuerzos por asegurar la eficacia de las herramientas con las que cuenta el Estado para combatir y erradicar la corrupción”. De allí que, este Organismo refirió que la obtención de bienes que son producto de actos de corrupción corroe el tejido social e implica que la propiedad incumpla su función social, prevista en el artículo 321 de la Constitución. Por lo que, es posible, en principio, establecer limitaciones justificadas al derecho a la propiedad respecto de bienes obtenidos con base en conductas corruptas e ilícitas.

de las medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio.⁹⁰ Dicha facultad también está contemplada en el artículo 26 del Reglamento de Administración.⁹¹ Al respecto, estas disposiciones establecen lo siguiente:

- (i) La autorización será solicitada por el fiscal de oficio o a petición de parte del Procurador General del Estado ante el juez competente de primera instancia.
- (ii) La venta anticipada son de los bienes o activos sujetos a medidas cautelares⁹² en la fase judicial.
- (iii) Procede cuando estos bienes o activos corran el riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración.
- (iv) Determina que lo mismo se aplicará cuando se trate de semovientes u otros animales.
- (v) El ente administrador de los bienes del sector público –la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público– informará al fiscal cuando se presenten dichas condiciones y se requiera la venta anticipada de alguno de los bienes sometidos a su administración.
- (vi) El valor de la venta anticipada observará el artículo 71 y será destinado a los

⁹⁰ En virtud del artículo 6 de la LOED, los bienes objeto de extinción de dominio son “todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles e inmuebles y partes integrantes, accesorios, frutos y productos de esos bienes, dinero, activos de cualquier tipo, corporales o incorporales, sujetos a registro o no, así como acciones, títulos, valores, derechos fiduciarios y cuentas del sistema financiero, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial”.

Los bienes objeto de extinción de dominio representan un interés para el Estado, por lo que, contarán con un valor pecuniario susceptible de administración y serán generadores de beneficios económicos o de utilidad.

⁹¹ Artículo 26.- **Venta anticipada de los bienes:** Cuando a solicitud del Procurador General del Estado o su delegado, el órgano judicial respectivo, autorice la venta anticipada de los bienes sujetos a medidas cautelares en la fase judicial, por cuanto éstos corran riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse, o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración, se procederá con la **venta anticipada**, de conformidad a las reglas y procedimientos previstos en el artículo 70 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio su Reglamento General y el Reglamento Interno para el Depósito, Custodia, Resguardo, Administración, y Control de los Bienes Incautados Recibidos por la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público.

⁹² Conforme el artículo 34 de la LOED, los tipos de medidas cautelares que el fiscal de oficio o a petición de parte del Procurador General del Estado pueden solicitar son: a.- Prohibición de enajenar, transferir, convertir o mover; b. Retención; c. Incautación; d. Inmovilización; e. Secuestro; f. Clausura provisional de locales o establecimientos; g. Suspensión temporal de actividades de la persona jurídica h. Intervención por parte del ente público de control competente; y, i. Cualquier otra medida provisional que permita suspender el poder dispositivo. Asimismo, el artículo 36 de la LOED prevé que “[e]n la fase judicial la o el Fiscal o el Procurador General del Estado o su delegado, podrán solicitar a la jueza o juez la aplicación de cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 34 de esta Ley”.

finés establecidos en el artículo 72 de la LOED.

76. De lo transcrito, la Corte observa que dicha venta anticipada se da a pesar de que aún no exista una sentencia previa que declare que los bienes sujetos a medidas cautelares sean de origen ilícito o destino ilícito a fin de que se otorgue la titularidad a favor del Estado. De ahí que, al no existir una sentencia declarativa previa se podría considerar que se impone una medida que restringiría el derecho a la propiedad (art. 66.26 CRE) de los presuntos afectados. Bajo estas consideraciones, la norma impugnada presuntamente estaría limitando el derecho a la propiedad y, consecuentemente, podría implicar una forma de confiscación, pues se estaría sancionando sin existir una sentencia previa que declare la extinción del dominio a favor del Estado.
77. En este contexto, esta Corte analizará si el artículo 37 de la LOED, en conexidad del artículo 26 del Reglamento de Administración es una medida desproporcional que contravendría los artículos 66 número 26 (derecho a la propiedad) y 323 (prohibición de confiscación) de la Constitución. Para ello, este Organismo aplicará el test de proporcionalidad previsto en el artículo 3.2 de la LOGJCC.⁹³

a) **Fin constitucionalmente válido**

78. Esta Magistratura considera necesario partir del objeto y naturaleza de la acción de extinción de dominio, a fin de poder contextualizar su finalidad. Así, el artículo 1 de la LOED establece como objeto el “regular la extinción de dominio de bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito que se transfieran a favor del Estado”. El artículo 3 de la LOED determina que esta extinción tiene como fin la declaración de titularidad a favor del Estado mediante sentencia judicial, sin ninguna contraprestación ni compensación cuando se determine que los bienes o activos investigados son de origen ilícito⁹⁴ o destino ilícito.⁹⁵ Además, esta acción es de naturaleza jurisdiccional y de carácter patrimonial que se dirige **únicamente contra bienes o activos** que sean **ilícitos y no contra personas**, mediante un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro proceso.

⁹³ A la luz del artículo 3.2 de la LOGJCC, el test de proporcionalidad analiza si la medida persigue un fin constitucionalmente válido y si se ajusta a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Ver: CCE, sentencia 9-20-IN/25, 22 de mayo de 2025, párr. 71.

⁹⁴ Conforme al artículo 3.1 letra c.1) de la LOED, el bien de origen ilícito es aquel de “origen directo o indirecto de una actividad ilícita”. Por su parte, el mismo artículo en su letra a), define que la **actividad ilícita** es: “[l]as acciones u omisiones relacionadas con los delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal principalmente de: concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, producción, comercialización o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, tráfico o trata de personas, terrorismo o su financiamiento, asesinato, sicariato, secuestro extorsivo, tráfico de armas, actividad ilícita de recursos mineros y delincuencia organizada (énfasis añadido)”.

⁹⁵ El artículo 3.1 letra d) de la LOED, determina que los bienes de destino ilícito son aquellos “cuyo uso, goce y disposición tenga relación directa o indirecta con la comisión de las conductas ilícitas detalladas en la definición de actividad ilícita [referida en la nota al pie anterior]”.

79. De allí que, para el análisis esta Corte debe tomar en cuenta el artículo 3.8 de la Constitución que prevé como un deber primordial del Estado el garantizar a sus habitantes el derecho a vivir en una “sociedad democrática y libre de corrupción”. También, conforme el artículo 83 de la Constitución es un deber de todos los ecuatorianos el “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”. Además, esta Magistratura mencionó que “las medidas legislativas para sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción constituyen un **objetivo legítimo** y loable como parte de la lucha contra la corrupción”.⁹⁶
80. En específico, esta Corte considera que la norma impugnada buscaría garantizar que los bienes o activos que provienen presuntamente de actividades ilícitas y están sujetos a las medidas cautelares en la fase judicial no corran el riesgo de perecer, deteriorarse, desprecien o desvaloricen a fin de preservar su valor económico y puedan ser destinados a fines sociales, conforme el artículo 72 de la LOED.⁹⁷ De igual manera, se trata de evitar que el Estado no incurra en gastos innecesarios e irracionales que afecten los recursos públicos durante el tiempo que el “ente administrador de bienes del sector público” –la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público– esté a cargo de la recepción, custodia y administración de dichos bienes hasta que finalice el proceso de extinción de dominio.⁹⁸ En el mismo sentido, la norma impugnada permitiría la venta anticipada cuando se trate de semovientes⁹⁹ u otros animales¹⁰⁰ que,

⁹⁶ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 16.

⁹⁷ LOED, artículo 72.- La monetización de los bienes constituidos como activos especiales y que cuenten con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio a favor del Estado, deberá ser destinada a: a. Inversión en programas destinados a desarrollo integral infantil; b. Atención de programas de prevención y rehabilitación de uso y consumo de sustancias sujetas a fiscalización; c. Prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar; d. Atención y mitigación de los efectos de desastres y fenómenos naturales a nivel nacional; e. Elaboración y ejecución de proyectos que promuevan el desarrollo económico, social, vial, deportivo o cultural, en provincias fronterizas y zonas rurales; y, f. Aquellas que, por necesidad, determine el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a los parámetros establecidos en el Reglamento General de la Ley.

⁹⁸ El artículo 1 del Reglamento de Administración de los Bienes que ingresan a ser parte del Estado por Extinción de Dominio dispone que su objeto es “establecer los parámetros técnicos, que utilizará **la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público**, para la recepción, custodia y administración provisional de los bienes, que ingresan a ser parte del Estado por Extinción de Dominio, ya sean acciones, títulos, valores, derechos Fiduciarios y cuentas del sistema financiero, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial [énfasis añadido]”. Asimismo, el artículo 2 del referido reglamento establece que “será aplicable a los bienes de origen ilícito o injustificado; o, destino ilícito a favor del Estado; **sobre los cuales recaiga medidas cautelares**, sentencias judiciales por extinción de dominio (énfasis añadido)”.

⁹⁹ Los bienes semovientes son aquellos bienes que pueden moverse por sí mismos, es decir, los animales vivos como, por ejemplo, los animales de granja, domésticos y producción. Estos son considerados bienes muebles y que pueden ser objeto de comercio y venta. El artículo 585 del Código Civil define que: “[m]uebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose por sí mismas, como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas [...]”.

¹⁰⁰ Estos, por ejemplo, puede ser animales de granja, de compañía o de trabajo como el ganado, caballos y mascotas.

en virtud de su naturaleza y características, exista mayor riesgo de que pueda concurrir en los supuestos referidos durante el tiempo que estén bajo la custodia y administración del ente administrador.

81. Asimismo, esta Corte considera que la norma impugnada es una medida que forma parte del deber primordial del Estado de adoptar normas efectivas contra la lucha a la corrupción y de los bienes o activos presuntamente adquiridos por la comisión de actos delictivos. Así, por ejemplo, los bienes o activos ilícitos provenientes de los delitos de narcotráfico, corrupción, lavado de activos, tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, entre otros, afectan al interés general y se alejan de la función social de la propiedad reconocido en el artículo 321 de la Constitución. También buscaría desincentivar el enriquecimiento ilícito y debilitar el poder económico de las estructuras patrimoniales que tienen los grupos de crimen organizado a fin de prevenir y evitar la comisión de infracciones. Esto, guarda relación con la obligación del Estado de garantizar la seguridad humana, conforme al artículo 393 de la Constitución.¹⁰¹
82. Por lo expuesto, la norma impugnada tiene como fin constitucionalmente válido que los bienes o activos presuntamente de origen ilícito que se hayan adquirido por actos de corrupción o cualquier otro delito no pierdan su valor económico o generen perjuicios en los recursos públicos del Estado que sean mayores al valor del bien durante el tiempo que estén bajo su administración. También con el establecimiento de dicha medida, el Estado busca que el producto –valor– de la venta de tales bienes se preserven a fin de ser destinados a los fines sociales previstos en el artículo 72 de la LOED.¹⁰² Finalmente, buscaría desincentivar el enriquecimiento ilícito, debilitar el poder económico de las estructuras de los grupos de crimen organizado para impedir y prevenir la comisión de infracciones, garantizar la seguridad humana (art. 393 CRE), garantizar a los ciudadanos a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (art. 3.8 CRE), y combatir los actos de corrupción (art. 83 CRE). En tal sentido, esta Magistratura verifica que se cumple con el primer elemento del test de proporcionalidad.

b) Idoneidad

83. Sobre este criterio, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que “corresponde verificar

¹⁰¹ CRE, artículo 393.- El Estado garantizará 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. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

¹⁰² Conforme el artículo 72 de la LOED, el valor de la venta **será destinado a los fines sociales** en la inversión de programas para el desarrollo integral infantil; en la prevención y rehabilitación de uso y consumo de sustancias; en prevenir y erradicar la violencia; en la atención y mitigación de los efectos de los desastres naturales; en la elaboración y ejecución de proyectos para el desarrollo económico, social, vial, deportivo o cultural, en las provincias fronterizas y zonas rurales, entre otros.

si, con respecto a la norma impugnada en cuestión, los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue, respetando la libertad de configuración del legislador”.¹⁰³ Al respecto, la Asamblea Nacional indicó que la norma impugnada considera los principios y valores constitucionales para garantizar a los ecuatorianos a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción, la preservación de un orden social justo, y la observancia de la función social y ecológica del derecho a la propiedad.

- 84.** Conforme a lo referido previamente, esta Corte considera que el artículo 37 de la LOED, en conexidad con el artículo 26 del Reglamento de Administración, contribuye a garantizar que el Estado cumpla con su obligación de garantizar a los ciudadanos: a vivir en una sociedad libre de corrupción (art. 3.8 CRE); combatir los actos de corrupción (art. 83 CRE); la seguridad humana, y a prevenir la comisión de infracciones y delitos (art. 393 CRE). Esto, en razón de que las conductas ilícitas de los delitos de corrupción, lavado de activos, tráfico de sustancias sujetas a fiscalización, entre otros, tienen consecuencia en la sociedad en general porque afectan a principios y valores constitucionales que tienen una valoración especial de gravedad en la Constitución. Por ello, los bienes o activos que son adquiridos y productos de la comisión de estos delitos conlleva directamente a que se alejen de la función social del derecho a la propiedad. Pues, la función social implica una serie de obligaciones del propietario tendientes a que el ejercicio del dominio cumpla con fines constitucionales y dispuestos justificadamente por autoridades competentes.¹⁰⁴
- 85.** Además, este Organismo observa que, la venta anticipada conforme a lo establecido en la norma impugnada es adecuada para asegurar que los bienes presuntamente de origen ilícito por los delitos referidos no corran el riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o pierdan su valor significativamente por el paso del tiempo durante la administración del ente administrador de bienes del sector público. Y, permitiría que el valor obtenido por dicha venta sea posteriormente destinado a los fines sociales que prevé el artículo 72 de la LOED, como programas para el desarrollo integral infantil, prevención y rehabilitación de uso y consumo de sustancias, prevención de la violencia, entre otros. Por último, esta medida permitiría garantizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos de la entidad administrativa que está a cargo de la administración de los bienes objetos de esta acción y sujetos a las medidas cautelares cuando su conservación o cuidado conlleve erogaciones desproporcionadas en relación a su valor.
- 86.** Por lo expuesto, esta Corte constata que la medida es idónea con el fin perseguido.

¹⁰³ CCE, sentencias 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 87 y 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 113.

¹⁰⁴ CCE, sentencia 68-16-IN/21, 25 de agosto de 2021, párr. 39.

c) Necesidad

- 87.** Este criterio implica observar que el fin constitucionalmente válido no puede alcanzarse a través de una medida menos gravosa.¹⁰⁵ Del análisis efectuado hasta el momento, esta Corte considera que la norma impugnada constituiría una limitación específica al derecho de propiedad respecto a bienes presuntamente de origen o destino ilícito que tienen vinculación con delitos de lavado de activos, narcotráfico, corrupción, entre otros. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia de este Organismo sí es posible, en principio, establecer límites a este derecho respecto a los bienes que son obtenidos con base en conductas y actividades ilícitas. Pues, afectan el tejido social e incumplen la función social del derecho a la propiedad reconocido en el artículo 321 de la Constitución.
- 88.** Ahora bien, esta Magistratura no identifica una medida alternativa que sea equivalente y menos gravosa respecto al derecho a la propiedad, cuando la venta anticipada de los bienes o activos presuntamente ilícitos que están sujetos a medidas cautelares se fundamenta en el riesgo de que perezcan, deterioren, deprecien o desvaloricen significativamente atendiendo a su naturaleza y características.¹⁰⁶ Ya que, esta medida permitiría evitar los efectos negativos –pérdida de valor– de los bienes o activos que sean fungibles, perecibles, de rápida depreciación o semovientes afectados por el transcurso del tiempo y durante el cuidado del ente administrador de bienes del sector público hasta que finalice el proceso de extinción de dominio. Además, la recaudación por la venta anticipada de dichos bienes permitiría asegurar que sean destinados a los fines sociales de inversión en programas de desarrollo integral infantil, prevención y rehabilitación de uso y consumo de sustancias sujetas a fiscalización, y erradicación de violencia intrafamiliar (art. 72 de la LOED).
- 89.** Asimismo, la venta anticipada propiciaría garantizar la eficiencia administrativa y el uso racional de los recursos públicos, ya que permitiría que se reduzca sustancialmente costos o perjuicios hacia el Estado por la conservación, administración y cuidado prolongado de dichos bienes sujetos a medidas cautelares cuando implique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. De tal manera, evitaría que los costos generados durante la administración y custodia de dichos bienes terminen recayendo de forma desproporcionada en comparación con su valor en el erario público, aspecto que tiene relevancia constitucional en virtud del principio de

¹⁰⁵ CCE, sentencias 18-18-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 50 y 42-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 90.

¹⁰⁶ Por ejemplo, la naturaleza de los animales semovientes es aquella que se pueden mover por sí mismos y que históricamente se les ha atribuido un valor económico por su capacidad de ser utilizados como herramientas de trabajo (caballos, burros, entre otros), de producción (ganado, aves, entre otros) o comercio.

eficiencia en la administración pública (art. 227 CRE).¹⁰⁷ Incluso, la medida podría evitar que se genere pérdidas económicas a la persona afectada como propietaria de estos bienes.¹⁰⁸

90. En tal virtud, se cumple con el parámetro de necesidad, en tanto la medida examinada representa la menos restrictiva para alcanzar los fines constitucionales válidos en un contexto de lucha contra la corrupción.

d) Proporcionalidad en sentido estricto

91. Finalmente, este parámetro evalúa si la limitación de los derechos que genera la medida cuestionada resulta por lo menos equivalente a los beneficios que reporta, caso contrario, su aplicación sería desproporcional al generar una afectación mayor a dichos intereses jurídicos de orden superior.¹⁰⁹ Es decir, corresponde verificar que la limitación a los derechos no resulte excesiva en comparación con la protección o beneficios que persigue la medida adoptada en la norma impugnada. En este contexto, esta Corte verificará si la medida contenida en el artículo 37 de la LOED, en conexidad del artículo 26 del Reglamento de Administración, afecta al derecho a la propiedad de forma desproporcional.
92. La norma impugnada establece la venta anticipada de los bienes o activos presuntamente de origen ilícito que están sujetos a medidas cautelares,¹¹⁰ cuando se verifique y se demuestre justificadamente que tales bienes corran el **riesgo de perecer, deteriorarse, despreciarse o desvalorizarse o que su conservación y cuidado implique perjuicios al Estado** en relación con su valor o administración. Para ello, la Fiscalía debe justificar que existe un riesgo de que tales bienes puedan recaer en los supuestos referidos *supra*¹¹¹ y que acarrearían costos o perjuicios desproporcionados

¹⁰⁷ CRE, artículo 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

¹⁰⁸ En la sentencia 35-20-IN/26, la Corte, al analizar la constitucionalidad del artículo 553 del COIP, Decreto 503 y Reglamento de bienes incautados el cual permiten la venta anticipada de los bienes incautados dentro de procesos penales, determinó que “cuando se trate de bienes que, por su naturaleza, corren el riesgo de perecer, deteriorarse o desvalorizarse, su mantenimiento prolongado puede generar una pérdida patrimonial incluso mayor que su enajenación anticipada”. Por lo que, concluyó que aquello podría “generar pérdidas económicas tanto para la administración pública” como para la propia persona propietaria.

¹⁰⁹ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 166.

¹¹⁰ Entre estas medidas esta la prohibición de enajenar, transferir, convertir o mover, retención, incautación, inmovilización, secuestro, entre otras, conforme lo determina el artículo 34 de la LOED.

¹¹¹ El artículo 37 de la LOED prevé que la máxima autoridad del ente administrador –la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público– deberá informar al fiscal mediante resolución motivada cuando se presenten los supuestos referidos en la norma respecto de los bienes que están sometidos a su administración, a fin de que el fiscal justifique y motive las razones ante el juez competente la necesidad de la venta anticipada. Por su parte, el artículo 70 número 1 de la LOED establece que se debe contar con

en comparación con su valor al ente administrador de dichos bienes (párrs. 80 y 89 *supra*). Además, como ya se expuso, esta medida permite preservar el valor de los bienes sujetos a medidas cautelares y a garantizar la eficiencia de los recursos públicos por el ente administrador. Por lo tanto, los fines perseguidos por la norma impugnada se cumple de manera considerable.

93. De lo anterior, esta Corte observa que la autorización de la venta anticipada debe ser aplicada de manera **excepcional** y fundamentada de acuerdo a los supuestos establecidos en la norma impugnada.¹¹² Por ello, la venta anticipada de los bienes o activos no procede de manera automática una vez que estén sujetas a medidas cautelares. Ya que, su aplicación se ata a la obligación del juez competente de verificar los supuestos regulados y justificar motivadamente la disposición de la venta anticipada con observancia del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76 número 7 letra l de la Constitución.
94. Asimismo, esta Corte observa que, aun cuando el juez disponga la venta anticipada de los bienes por configurarse los supuestos excepcionales referidos, el inciso tercero del artículo 51 de la LOED garantiza que la persona afectada sea **compensada económicamente** por esta afectación patrimonial cuando la acción de extinción de dominio no proceda. Así pues, la norma dispone expresamente que, en caso de

“la **resolución motivada** de la máxima autoridad del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público que se disponga la enajenación del bien [...]” y en su inciso final dispone que “[e]n el caso de enajenación anticipada de bienes se estará a los dispuesto en este artículo” (énfasis añadido).

¹¹² En la sentencia 35-20-IN/26, está Magistratura consideró y valoró los criterios de la UNODC o del GAFI para que los Estados cuenten con la facultad de vender bienes de forma anticipada. Así, por ejemplo, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito de febrero de 2013, determinó en su párrafo 259 que “Cualesquiera que sean las circunstancias, el almacenamiento y mantenimiento de esos objetos es costoso. En consecuencia, las buenas prácticas de gestión indican que son candidatos ideales para su venta provisional”. Asimismo, mencionó en el párrafo 277 que “La venta de los activos se puede considerar desde varios puntos de vista diferentes. En algunos casos, es necesario realizar una **venta provisional** de los bienes sujetos a la orden de preservación a fin de sufragar los gastos ordenados por el tribunal o porque los bienes se están depreciando o son percederos. En los casos en que se deba conseguir dinero para satisfacer el pedido del propietario de sufragar las costas comerciales, de subsistencia y judiciales y que el administrador esté autorizado a disponer de bienes percederos o que se deprecien, esos bienes deben ser los primeros en enajenarse. En caso de que el dueño que solicita el dinero para sus costas plantee objeciones, será el tribunal el que decida la cuestión”. En similar sentido, la Organización de Estados Americanos (“OEA”), en el Sistemas de administración de bienes de América Latina y Guía para la administración de bienes incautados y decomisados del crimen organizado de 2011, mencionó que “excepcionalmente y en supuestos especiales puede autorizarse su venta. En efecto, una vez que los bienes han sido inventariados, en caso de ser de lícito comercio puede autorizarse su enajenación o venta, antes incluso de la existencia de sentencia, siempre que concurran una serie de circunstancias en los bienes que veremos a continuación. Para ello se ha de promover un proceso de enajenación de tales bienes, en el que parece conveniente observar los principios de transparencia, celeridad, eficacia, productividad, economía y moralidad”. También, el Grupo de Acción Financiera Internacional (“GAFI”) señala que es una buena práctica que exista una norma que permita a un tribunal ordenar una venta, en el que se incluye casos donde la propiedad sea percedera o se desvalore de forma rápida.

declararse la improcedencia de la acción y de haberse efectuado la venta anticipada de los bienes, el juez debe ordenar “la entrega al afectado del valor íntegro” del resultado de la enajenación.¹¹³

95. En tal sentido, por lo hasta aquí referido, esta Corte constata que la norma impugnada dispone una medida excepcional que procede solo de forma justificada y motivada por parte de la autoridad judicial y que, de no prosperar la acción, corresponde una debida indemnización al afectado. Por ende, es de opinión de esta Magistratura que tal medida afecta en un grado menor al derecho a la propiedad y a la prohibición constitucional de no confiscación.
96. Por todo lo expuesto, la medida contenida en la norma impugnada es proporcional en sentido estricto, pues los beneficios que se obtienen son mayores a la afectación del derecho al patrimonio y prohibición de confiscación.
97. En consecuencia, la norma impugnada supera el test de proporcionalidad y corresponde concluir que el artículo 37 de la LOED no contraviene el artículo 66 número 26 (derecho a la propiedad) ni el artículo 323 (prohibición de confiscación) de 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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad 8-22-IN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹¹³ En similar sentido el artículo 40 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio dispone que “[e]n caso de improcedencia de la pretensión, la jueza o juez ordenará la revocatoria de las medidas cautelares que se hayan impuesto. Si se hubiere procedido con la **enajenación anticipada de bienes**, la jueza o juez dispondrá la **entrega al afectado del valor íntegro resultado de la enajenación**. Si en sentencia se declara la improcedencia de la pretensión de extinción de dominio, ésta, será publicada en el Registro Oficial y en los portales web del Consejo de la Judicatura y de la Fiscalía General del Estado, a manera de reparación, siempre que no exista oposición del afectado y la sentencia se haya ejecutoriado” (énfasis añadido).

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de marzo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández y José Luis Terán Suárez por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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

822IN-8d693



Caso 8-22-IN

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el jueves dos de abril de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Sentencia 1735-22-EP/26
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 12 de febrero de 2026

CASO 1735-22-EP

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

SENTENCIA 1735-22-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias dictadas por la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón de Guayaquil y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en el marco de una acción de protección, tras verificar que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, por cuanto se inobservó el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional relativo a la protección laboral reforzada de las personas trabajadoras sustitutas establecido en la sentencia 689-19-EP/20.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 26 de noviembre de 2021, Vicenta Sonia Castillo López (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). La accionante relató que ocupaba el cargo de estadística distrital -en ese entonces, del Distrito 09D10 Progreso Morro Posorja Salud- y se le terminó su contrato de servicios ocasionales a pesar de que se encontraba a cargo de su hijo con discapacidad intelectual del treinta por ciento¹. La causa se identificó con el número 09284-2021-01640.
2. El 21 de abril de 2022, el juez de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón de Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) declaró sin lugar la demanda.² Ante esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.

¹ El Ministerio del Trabajo emitió el certificado de sustituto directo en favor de la accionante el 23 de junio de 2020. El Ministerio de Salud Pública emitió el certificado de discapacidad en favor del hijo de la accionante el día 15 de junio de 2020 a las 11h38. El mismo 15 de junio de 2020 se dio por terminada la relación laboral, a través de la “carta de agradecimiento”.

² El juez de la Unidad Judicial, en su razonamiento, concluyó que: “Dentro del expediente no existe documentación alguna que acredite la condición de grupo vulnerable de la accionada o de su hijo menor de edad, tampoco se encuentra dentro del expediente un escrito de la trabajadora Castillo López Vicenta Sonia; documentación que demuestre que ella (accionada) se encontraba en trámite para acceder al carnet de discapacidad. Es decir el Ministerio de Salud Pública no sabía que la accionante tenía un hijo con discapacidad como se observa dentro de la prueba que se adjunta a la demanda”.

3. El 09 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Especializada**”) negó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.³
4. El 16 de mayo de 2022, la accionante presentó una acción de hábeas data para que el Ministerio de Salud le entregue su expediente de Talento Humano en el que se encontraría la información de permisos, vacaciones, etc. La audiencia se celebró el 27 de mayo de 2022 y el Ministerio de Salud no compareció, de manera que la acción fue aceptada. Sin embargo, la accionante menciona que no se ha cumplido con la sentencia ya que el Ministerio de Salud le respondió que su expediente se había calcinado el 15 de agosto de 2020.⁴

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 12 de julio de 2022, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 21 de abril de 2022, emitida por la Unidad Judicial y 09 de junio de 2022, emitida por la Sala Especializada (“**sentencias impugnadas**”). La causa se identificó con el número 1735-22-EP y su conocimiento le correspondió a la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. El 02 de septiembre de 2022, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión, conformado por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la demanda.⁵
7. El 05 de octubre de 2022, el juez de la Sala Especializada, Amado Romero Galarza, presentó su informe de descargo, mientras que los otros jueces accionados no han remitido su respectivo informe hasta la presente fecha. Asimismo, cabe indicar que, a

³ Los jueces de la Sala Especializada, en su razonamiento, concluyen que “no corresponde a la esfera constitucional la pretensión de que se anule el acto administrativo denominado ‘carta de agradecimiento’ y como reparación integral, que se la reintegre a sus actividades laborales [...] ya que para ello, debe acudir a la justicia contencioso-administrativa.” Para finalizar, los jueces explican que: “[...] la terminación del contrato de servicios ocasionales se produce el 15 de junio del 2020 y es con posterioridad a dicha fecha, esto es, el 23 de junio del 2020, que obtiene la accionante una calificación de sustituto directo. Incluso, la accionada certifica que en los archivos físicos y magnéticos que reposan en la Oficina de la Unidad de Administración de Talento Humano ‘no consta dentro del Expediente Personal de la señora CASTILLO LOPEZ VICENTA SONIA, desde que ingresó con fecha 01 del mes de Enero del año 2018, documento que refiera la condición de la mencionada ciudadana y de su hijo menor de edad...’ (Fojas 69). Por lo tanto, la terminación del referido contrato no le ha producido ninguna vulneración de derechos protegidos constitucionalmente”.

⁴ Proceso identificado con el número de causa 09201-2022-01692.

⁵ El auto de admisión contó con 3 votos a favor de la admisión, entre ellos se consignó el voto concurrente de la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín. En el auto de admisión se dispuso que “la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón de Guayaquil y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas remitan el expediente completo de la causa a este Organismo y presenten un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días”.

pesar de que el juez de la Unidad Judicial fue debidamente notificado con el auto de admisión, no ha cumplido con el requerimiento de presentar su informe de descargo. El 12 de febrero de 2025 y el 14 de agosto de 2025, la accionante presentó escritos ante la Corte Constitucional.⁶

8. El 18 de marzo de 2025, la causa se resorteó y su conocimiento le correspondió al juez constitucional José Luis Terán Suárez. El 12 de junio de 2025, el juez constitucional José Luis Terán avocó conocimiento del caso conforme al orden cronológico de sustanciación de causas.
9. El proyecto de sentencia fue puesto en conocimiento del Pleno de la Corte y no reunió los votos necesarios para su aprobación. En tal virtud, se realizó un sorteo de la causa y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien avocó conocimiento del caso el 19 de agosto de 2025.

2. Competencia

10. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

11. La accionante considera que las sentencias impugnadas vulneran sus derechos a la tutela judicial efectiva (Art. 75), a la seguridad jurídica (Art. 82), al trabajo (Art. 33), a las personas y grupos de atención prioritaria (Art. 35), específicamente en lo relativo a las personas con discapacidad, a las medidas que el Estado debe adoptar para protegerlas; y, a las familias que cuidan de personas con discapacidad.

⁶ La accionante manifestó que “para demostrar que [el MSP] sabía [...] del problema de [su] hijo solicit[ó] [su] expediente laboral [porque] ahí deben constar todos los permisos que [ella] requería para realizar este trámite, pues talento humano estaba al tanto de este problema”. En ese contexto, refirió que el 12 de abril de 2022, solicitó copias de sus permisos, y “como no tuv[ó] respuesta”, “present[ó] una acción de habeas Data”, y ya que “el [MSP] no concurrió a la audiencia”, se aceptó la acción. Agregó que en fase de ejecución les “indicaron que supuestamente ya [le] habían contestado mediante Quipux y que [su] expediente se ha calcinado”. En consecuencia, acusó al MSP de “pretende[r] vulnerar a la justicia y eludir su responsabilidad”, porque “al no existir registro de [sus] permisos” “no se [los] puede presentar en esta causa como prueba contundente”. Además, mencionó que existe “una serie de interrogantes sobre la transparencia y el compromiso de la Institución con el cumplimiento de la ley”. Finalmente, solicitó la priorización de la causa, dado que no tiene “un trabajo fijo”, y su “hijo se encuentra en una situación de vulnerabilidad” (énfasis eliminado).

3.1.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica

12. Como contexto, la accionante aduce que el MSP conocía que tenía a su cargo a su hijo con discapacidad. De manera que previo a desvincularla, se le exigió presentar el carnet que acredite dicha condición. No obstante, afirma que a pesar de que lo presentó el 15 de junio de 2020, ese mismo día fue cesada de su cargo.⁷ En tal sentido, alega que los jueces de primera y segunda instancia no aplicaron la “sentencia de carácter vinculante” 367-19-EP/20 de 07 de octubre de 2020, que analizó un caso análogo. Haciendo referencia a dicha sentencia señala:

[...] el accionante no habría presentado el carnet de discapacidad de su hija para justificar su condición. Sin embargo, según la jurisprudencia del organismo, la persona con discapacidad y la persona que tiene a su cargo a una, tiene derecho a la garantía de estabilidad reforzada en el ámbito laboral; y, la condición de discapacidad es un hecho que no está supeditado al reconocimiento estatal [...].

13. Aquello, a su juicio, “violenta [...] el precepto y derecho contemplado en el artículo 35 de la Constitución por cuanto desconocen la doble vulnerabilidad a la que pertenece [su] hijo, al ser un adolescente y padecer lastimosamente de discapacidad”.
14. Continúa con su alegación argumentando que, en la sentencia 4-18-SEP-CC de 03 de enero de 2018, la Corte Constitucional, indicó que:

La condición de discapacidad es un hecho que no está supeditado al reconocimiento que el Estado hace de dicha condición. Es decir, el que una persona, al momento en que se produjo el acto presuntamente vulnera[torio] de sus derechos constitucionales, no haya efectuado el trámite ante la autoridad competente para que su condición sea reconocida - y, por tanto, no exista la “prueba documental” requerida por la judicatura- no implica que su discapacidad no exista. [Un]a interpretación contraria infringiría la Constitución, pues supeditaría la titularidad del derecho constitucional al cumplimiento de un trámite administrativo, y no a la fuente primigenia del mismo, que es la dignidad humana.

15. En línea con lo anterior, arguye que, en la sentencia 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, este Organismo determinó que la existencia del certificado de sustituto es estrictamente declarativo y “constituye un medio de acreditación que obedece únicamente al reconocimiento de los derechos del accionante, mas no es un requisito constitutivo para el otorgamiento y ejercicio de sus derechos como miembro de un grupo de atención prioritaria”. Así también, señaló que el carnet “no constituye el fundamento para declarar la existencia de la [discapacidad]”, ya que los jueces “pueden recurrir a otras pruebas para constatar[la]”. Por último, la sentencia 689-19-

⁷ Cabe indicar que en una parte de la demanda la accionante menciona: “[c]on fecha 15 de junio del 2020, tuvo la cita con el médico calificador, en la cual se obtuvo el carnet de discapacidad, y donde se calificó con un 30% debido a esto, en ese momento procedía a realizar todo trámite correspondiente para la certificación Sustituto en el Ministerio Laboral, [...] lo cual lo reali[zó] mediante correos electrónicos, obteniendo una respuesta positiva”.

EP/20 expandió el precedente sobre la estabilidad laboral reforzada para las personas sustitutas y razonó que no únicamente las personas con discapacidad tienen el derecho a la estabilidad laboral reforzada, sino “también a aquellas personas sustitutas pues, como ya quedó establecido, la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional les otorgan la misma protección especial y reforzada”.⁸

16. Además, indica que los jueces accionados trasgredieron “los artículos 35, 47, 48 y 49 de la Constitución, los cuales se refieren a la protección de los niños y las personas con discapacidad”, lo cual se agrava porque “se trataba de un menor de edad, y que sus derechos no solo tienen primacía legal en el ámbito Constitucional si no internacional” (sic).
17. Por último, afirma que, “los jueces de primera y segunda instancia, no observaron los Arts. 48 y 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades por lo que existe una evidente desprotección y vulneración al menor de edad, tomando incluso la Doctrina y principio del Interés superior del niño” (sic).

3.1.2. Respecto a la tutela judicial efectiva

18. La accionante menciona que a pesar de que según la sentencia 367-19-EP/20, la trabajadora sustituta no debe justificar la discapacidad de su hijo, “de forma curiosa el mismo día que [...] solicit[ó] permiso a la Institución para obtener el Carnet de discapacidad, ese mismo día fue despedida”, lo cual a su juicio es “sospechoso y mal intencionado”. Aduce que “[l]a discapacidad de un hijo no se puede ocultar y menos aún en este caso era público y conocido por la institución”, pues manifiesta que “solicit[ó] incluso permiso para las atenciones médicas de su hijo, lo cual [fue] señalado [...] de forma verbal en la Audiencia de Primera y segunda Instancia”. Por ello, acusa que los jueces accionados de “aceptar como cierta la prueba presentada por [el MSP que fue] un simple certificado, no [...] el expediente completo de la accionada donde constan los permisos que pidió para realizar el trámite del sustituto, sin agotar otro tipo de pruebas”.
19. En ese contexto, luego de aludir que “tampoco se valoró la prueba del carnet de discapacidad” asevera:

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 16, le faculta al juez para pedir y solicitar pruebas incluso en este caso al ser público y notorio pudo haber recogido versiones de los funcionarios compañeros de la accionada,

⁸ El artículo 48 de la LOD concede la calidad de sustituto en función del grado de discapacidad de una persona. Por lo que la severidad de la discapacidad es un requisito exclusivamente para obtener la calidad de sustituto, mas no para obtener la protección reforzada o los derechos derivados de la condición de discapacidad.

con la finalidad de salvaguardar los derechos de un menor de edad que en este caso tiene una discapacidad, y con ello garantizar la tutela judicial efectiva, en las dos instancias los señores jueces se parcializaron a favor del MSP.

20. Por último, menciona que los jueces accionados “vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva a la luz de la obligación de debida diligencia de los operadores de justicia, en virtud de que no cumplieron con motivar el caso conforme las disposiciones constitucionales y legales vigentes”.
21. Concretamente, respecto al derecho al trabajo, la accionante no presentó ningún argumento.
22. Finalmente, solicita a esta Corte que deje sin efecto las decisiones impugnadas, se declare la vulneración de derechos, “anule la carta de agradecimiento”; y, se la “reintegre a [sus] actividades laborales [...] en las mismas condiciones que se encontraba” pagándole “tod[a]s las remuneraciones que dejó (sic) de recibir”.

3.2. Argumentos de las partes accionadas

3.2.1. Sobre el informe de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

23. El 05 de octubre de 2022, Amado Romero Galarza, juez de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, replicó extractos de la sentencia de segundo nivel, y añadió que:

[...] la terminación del [...] contrato no le ha producido ninguna vulneración de derechos protegidos constitucionalmente, ya que el tema de la discapacidad de su hijo lo anuncia la accionante luego de terminado su contrato laboral.

Por ello, el tribunal concluyó que a la accionante no se le han violentado derechos constitucionales a efectos de que prospere su acción, por lo que se resolvió NEGAR el recurso de apelación interpuesto por la accionante y CONFIRMAR la sentencia dictada por el juez a quo (sic).

3.2.2. Sobre el informe de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas

24. En dos ocasiones se solicitó a la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil que presente su informe de descargo ante este Organismo. La primera vez, en el auto de admisión, notificado el 22 de septiembre de 2022 y la segunda ocasión, en el auto para avocar conocimiento de la jueza constitucional ponente, notificada el 19 de agosto de 2025. Sin embargo, este Organismo no ha recibido el informe de descargo que ordenó en dos ocasiones.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. En la acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlos violatorios de un derecho constitucional.⁹
26. De la revisión de los cargos sintetizados en los párrafos 17 y 18 *supra*, se desprende que la accionante alega, con respecto a la tutela judicial efectiva, que los jueces accionados tomaron como prueba únicamente un certificado del MSP, sin recabar otros medios de prueba. Este argumento denota inconformidad con la forma en que la Sala Especializada resolvió el mérito de la acción de protección. Al respecto, cabe manifestar que por regla general, no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre el mérito del proceso de origen al conocer una acción extraordinaria de protección, a menos que se cumplan los requisitos jurisprudenciales para ello establecidos en la sentencia 176-14-EP/19.¹⁰ Por tanto, como en otras ocasiones, la Corte no formulará un problema jurídico respecto de este cargo salvo que, una vez realizado el análisis de la violación de derechos en la sentencia impugnada, la Corte de oficio lo considere pertinente.
27. Del cargo resumido en el párrafo 16 *supra*, esta Corte advierte que la accionante enfoca su argumento en la falta de aplicación de normas infraconstitucionales, específicamente de la Ley Orgánica de Discapacidades. En ese sentido, cabe recordar que la revisión de la correcta o incorrecta aplicación de dichas normas constituye un análisis que no se encuentra dentro de las competencias de este Organismo. Por lo que pese a hacer un esfuerzo razonable, esta Corte no procederá con el análisis de la mentada alegación.¹¹
28. En referencia a los cargos sintetizados en los párrafos 12, 15 y 19 *supra*, se observa que la accionante identifica la violación de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, circunscribiéndose específicamente a las personas con discapacidad; así como, a la tutela judicial efectiva en el componente de debida diligencia. Sin embargo, no presenta argumentaciones autónomas que justifiquen tales vulneraciones. Al contrario, se observa que la accionante utiliza dichos cargos como una forma de complementar la justificación respecto la vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ El cumplimiento de estos requisitos es verificado de oficio por la Corte Constitucional. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

¹¹ CCE, sentencia 3236-21-EP/25, 30 de enero de 2025, párr. 22.

29. En consecuencia, se constata que los citados cargos carecen de una base fáctica y justificación jurídica, en tanto que la accionante no describe cómo las actuaciones de los jueces accionados habrían vulnerado sus derechos constitucionales de manera directa e inmediata. Por consiguiente, al no contar con un argumento completo,¹² este Organismo se ve impedido de plantear un problema jurídico al respecto.
30. De modo similar a lo anteriormente expuesto, en el cargo resumido en el párrafo 20 *supra*, se aprecia la alegación en torno a la vulneración de su derecho al trabajo, sin embargo, lo hace sin esgrimir una mínima argumentación que sustente lo aseverado. Por lo tanto, al tenor de los componentes indicados en el párrafo anterior (base fáctica y justificación jurídica), se colige que su alegación no posee un argumento claro que permita construir, y posteriormente resolver, un problema jurídico.
31. A través de la alegación recogida en el párrafo 11 *supra*, se observa que la accionante sostiene que tiene a su cargo a su hijo con discapacidad y por lo tanto cuenta con el derecho a la garantía de estabilidad reforzada en el ámbito laboral por ser una trabajadora sustituta, independientemente de que no haya presentado el carnet de discapacidad, ya que dicha condición “es un hecho que no está supeditado al reconocimiento estatal”.
32. En ese orden de ideas, la accionante identifica la inobservancia del precedente establecido en la sentencia 689-19-EP/20 (relativo a la estabilidad laboral reforzada de las personas que tienen a su cargo a una persona con discapacidad-trabajadores sustitutos), por parte de la Unidad Judicial como de la Sala Especializada. De la revisión integral de su demanda también se observa que la accionante cita las sentencias 367-19-EP/20 y 4-18-SEP-CC (como se puede ver en los párrafos 12, 13 y 15), con el fin de exponer que las mismas ya habían sido emitidas por este Organismo y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento en casos análogos. Por lo tanto, su caso debía ajustarse a los lineamientos respecto a la existencia de un certificado de sustituto y un carnet de discapacidad.
33. En ese sentido, a partir de los cargos esgrimidos por la accionante, la Corte encuentra que la inobservancia que se alega se refiere a la protección laboral reforzada de las personas con discapacidad que suscriben contratos de servicios ocasionales y que más adelante fue ampliada su protección a las personas trabajadoras sustitutas. Así esta Corte constata que las sentencias 367-19-EP/20, 689-19-EP/20 y 4-18-SEP-CC citadas por la accionante como inobservadas, forman parte de la misma línea jurisprudencial y se fundamentan —entre otras— precisamente en la sentencia 258-15-SEP-CC que contiene el precedente jurisprudencial en sentido estricto sobre la protección laboral

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

reforzada de personas con discapacidad. En consecuencia, las sentencias 367-19-EP/20, 689-19-EP/20 y 4-18-SEP-CC reforzaron el criterio sobre la estabilidad laboral reforzada de las personas trabajadoras sustitutas.¹³

34. Por lo anterior, este Organismo considera pertinente formular el siguiente problema jurídico: **¿El juez de la Unidad Judicial y los jueces de la Sala Especializada vulneraron el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el precedente jurisprudencial sobre protección laboral reforzada presente en la sentencia 689-19-EP/20?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. **¿El juez de la Unidad Judicial y los jueces de la Sala Especializada vulneraron el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el precedente jurisprudencial sobre protección laboral reforzada presente en la sentencia 689-19-EP/20?**

35. El artículo 82 de la Constitución determina 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 derecho contiene, entre sus elementos, la confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, en aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.¹⁴

36. En este sentido, la existencia de un ordenamiento jurídico previsible, estable, claro y coherente permite tener una noción de las reglas que serán aplicadas. Esto, con la finalidad de que los individuos tengan la certeza de que su situación se dirigirá conforme lo dispuesto por la normativa hasta el momento; y ordena, por otra parte, a las autoridades el deber de evitar la arbitrariedad.¹⁵
37. Bajo esta lógica, este Organismo en anteriores ocasiones ha señalado que lo referido en el párrafo *ut supra* no se refiere únicamente a normas de carácter legislativo, sino que, atañe igualmente a precedentes jurisprudenciales. De modo que la “inobservancia de un precedente constitucional por parte de los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales que deben ser examinados a la luz

¹³ Por tanto, todas estas sentencias guardan identidad temática.

¹⁴ CCE, sentencia 2707-17-EP/23, 05 de julio de 2023, párr. 39.

¹⁵ CCE, sentencia 1552-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 36.

del derecho a la seguridad jurídica”, y agrega “[de forma que] en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales”.¹⁶

- 38.** Con base en estas consideraciones, la inobservancia de un precedente jurisprudencial emitido por este Organismo, configura una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica.¹⁷ Para determinar que se inobservó un precedente constitucional, este Organismo debe verificar que la sentencia 258-15-SEP-CC contenga un precedente judicial en estricto sentido, y que sea aplicable al caso por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁸
- 39.** Un precedente judicial en sentido estricto se extrae del núcleo de la *ratio decidendi* de una decisión jurisdiccional —es decir, la regla que se utiliza para resolver el caso¹⁹— que es producto de la interpretación del decisor y no meramente extraído del derecho preexistente.²⁰
- 40.** La Corte ha reconocido que la sentencia 258-15-SEP-CC contiene un precedente judicial en sentido estricto. Este precedente, según la sentencia 1095-20-EP/22, puede formularse en la siguiente regla que busca garantizar la protección laboral reforzada de las personas con discapacidad:

Si, **(i)** una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; **(ii)** la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, **(iii)** no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [Supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [Consecuencia jurídica].

- 41.** Como se desprende de esta regla, la sentencia 258-15-SEP-CC se pronunció sobre la desvinculación de una persona con discapacidad al amparo de la causal f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP.²¹ En la sentencia la Corte reconoció que los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una persona con discapacidad y una entidad del sector público pueden terminar por las demás causales del artículo 146 del

¹⁶ CCE, sentencias 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; sentencia 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 36 y sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23.

¹⁷ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48 y sentencia 1510-21-EP/25, 16 de enero de 2025, párrs. 25-26.

¹⁸ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48 y sentencia 1510-21-EP/25, 16 de enero de 2025, párrs. 25-26.

¹⁹ Como toda regla, la regla de precedente se compone de un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 28.

²⁰ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23.

²¹ “Art. 146.- Terminación de los contratos de servicios ocasionales. - Los contratos de servicios ocasionales terminarán por las siguientes causales: [...] f) Por terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito previo”.

Reglamento de la LOSEP, esto es, cumplimiento del plazo, mutuo acuerdo, renuncia, incapacidad absoluta y permanente, pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en sentencia ejecutoriada, por obtener una calificación regular o insuficiente en la evaluación de desempeño, destitución y muerte. En su razonamiento la Corte insistió en que, una vez concluida la actividad ocasional, las entidades públicas pueden reubicar a la persona con discapacidad en otro puesto similar acorde a sus necesidades.

42. Al existir un precedente judicial en sentido estricto en la sentencia 258-15-SEP-CC, la Corte reconoce que la sentencia 689-19-EP/20 amplió la protección de dicho precedente jurisprudencial en sentido estricto a las personas trabajadoras sustitutas.
43. Para comenzar, esta Corte analizará si las sentencias de la Corte Constitucional que la accionante alega que los jueces inobservaron, tanto en primera como de segunda instancia, se encontraban notificadas antes de emitir sus fallos. La sentencia emitida por la Unidad Judicial fue notificada el 21 de abril de 2022, mientras que la sentencia emitida por la Sala Especializada fue notificada el 09 de junio de 2022.
44. Ahora bien, la sentencia 258-15-SEP-CC fue emitida el 12 de agosto del 2015 y la sentencia 689-19-EP/20 (que expandió sus efectos) fue emitida el 22 de julio de 2020. La sentencia 4-18-SEP-CC fue emitida el 03 de enero de 2018 y, la sentencia 367-19-EP/20 fue emitida el 07 de octubre de 2020. De esta manera, este Organismo constata que en efecto era posible exigir que las decisiones emitidas por la Unidad Judicial y por la Sala Especializada tomen en cuenta los criterios allí vertidos.
45. Continuando con el análisis, este Organismo debe verificar si la regla de precedente de la sentencia 258-15-SEP-CC (que fue ampliada en la sentencia 689-19-EP/20) era aplicable al presente caso por compartir las mismas propiedades relevantes. Al respecto, este Organismo observa varios aspectos.
46. En su acción de protección, la accionante alegó que se dio por terminado su contrato de servicios ocasionales a pesar de que se encontraba a cargo de una persona con discapacidad; por lo tanto, era una persona trabajadora sustituta a cargo de una persona con discapacidad, por lo que se cumple con el requisito (i).
47. El segundo requisito se refiere a si la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación. Sobre este punto, ha llegado al conocimiento de este Organismo que la accionante solicitó información sobre todas las veces que pidió permisos para hacer los trámites de reconocimiento de discapacidad de su hijo y le fue negado. Tal es así, que presentó una acción de hábeas data que le

fue concedida, sin embargo, el Ministerio de Salud le respondió que su expediente había sido calcinado con fecha 15 de agosto de 2020 (párr. 4 *supra*).

48. Cabe recalcar que cuando se trata de garantías jurisdiccionales presentadas en contra de entidades públicas, la carga de la prueba se invierte, y son las instituciones públicas las que deben demostrar que lo alegado por la parte accionante no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. Lo mismo sucede si las entidades públicas no suministran la información requerida.
49. La Corte ha determinado que en esta materia se acepta una mayor flexibilidad en la forma de actuar los medios probatorios y se aceptan categorías e instituciones probatorias más amplias que en los procesos ordinarios. Esto debido a que el procedimiento en el que se conoce vulneraciones de derechos debe ser sencillo, rápido y eficaz, pues tales vulneraciones son de tal magnitud que para su verificación debe bastar con una actividad probatoria razonablemente flexible.²²
50. En suma, en procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes:
 - 50.1. En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. Según esta regla, debe tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante cuando (i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.
 - 50.2. Deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP.
 - 50.3. El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el **de mayor probabilidad**: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho.
 - 50.4. Las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma

²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43; No. 2951- 17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94 y; No. 1214-18-EP/22 de 27 de enero de 2022, párrs. 76-74.

conjunta y bajo las reglas de la sana crítica.

50.5. Las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas.²³

51. Con base en lo mencionado, esta Corte encuentra que el hecho de mayor probabilidad es que el Ministerio de Salud sí conocía sobre el estado del hijo de la accionante ya que el proceso de acreditación que debió haber tenido en marcha desde ese mismo Ministerio. El Ministerio de Salud le habría respondido que su expediente habría sido calcinado el 15 de junio de 2020, de manera que para la accionante no fue posible acceder a una prueba crucial para cumplir con el segundo requisito (ii). Ahora bien, este Organismo considera que el hecho de que los expedientes de la accionante se hayan quemado, no es imputable a la hoy accionante y al ser una falla de la entidad accionada no podría ponerle en desventaja para acceder a una protección laboral reforzada.

52. Ahora, con respecto al tercer requisito, (iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo; este Organismo reconoce que no existe documentación tendiente a explicar si el Ministerio de Salud, al menos, intentó reubicar a la hoy accionante a otro puesto de trabajo de similares características y tampoco se ha justificado que la accionante ya no podía ejercer su cargo de manera efectiva. Así, también se cumple con la tercera propiedad relevante del precedente jurisprudencial en sentido estricto de la sentencia 258-15-SEP-CC ampliado por la sentencia 689-19-EP/20.

53. La Unidad Judicial no podía, como lo hizo en el presente caso, concluir que:

Dentro del expediente no existe documentación alguna que acredite la condición de grupo vulnerable de la accionada o de su hijo menor de edad, tampoco se encuentra dentro del expediente un escrito de la trabajadora Castillo López Vicenta Sonia; documentación que demuestre que ella (accionada) se encontraba en trámite para acceder al carnet de discapacidad.

54. De esta manera la Unidad Judicial supeditó el goce y ejercicio de la estabilidad laboral reforzada de una persona trabajadora sustituta, al reconocimiento estatal de las calidades de persona con discapacidad (carnet) y de persona trabajadora sustituta (certificado emitido por el Ministerio del Trabajo). Por estas consideraciones, este Organismo considera que la Unidad Judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica

²³ *Ibid.*

de la accionante.

55. Ahora, con respecto a la sentencia emitida por la Sala Especializada, este Organismo basándose en el razonamiento previo (respecto a la vulneración de la Unidad Judicial) considera que su decisión vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la hoy accionante porque omitió por completo considerar que existía una línea jurisprudencial estable con respecto a la estabilidad reforzada de las personas trabajadoras sustitutas y que el goce y ejercicio de esta estabilidad no puede estar supeditada al reconocimiento estatal de dichas calidades.
56. Por lo anterior, la Corte declara que las sentencias de primera y segunda instancia violaron el derecho a la seguridad jurídica de la accionante al inobservar el precedente jurisprudencial sobre protección laboral reforzada presente en la sentencia 689-19-EP/20.
57. Al declarar la violación del derecho a la seguridad jurídica de la accionante le corresponde a este Organismo dictar las medidas de reparación integral correspondientes.

6. Reparación integral

58. Al declarar la violación de derechos, corresponde dictar medidas de reparación integral. Ante la violación del derecho a la seguridad jurídica, la Corte deja sin efecto las decisiones impugnadas ya que desconocieron la línea jurisprudencial de este Organismo. Por lo tanto, se deberá sortear un nuevo juez o jueza de la Unidad Judicial a fin de que convoque a audiencia pública y resuelva la acción de protección a la luz de los lineamientos jurisprudenciales que le eran exigibles.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1735-22-EP**.
2. **Declarar** que la decisión de 21 de abril de 2022, de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas y la decisión de 09 de junio de 2022 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la accionante reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

3. **Dejar sin efecto** las sentencias emitidas por la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas y por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y retrotraer el proceso hasta el momento anterior de su emisión.
4. **Disponer** que un nuevo juez o jueza de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas, previo sorteo, resuelva la acción de protección.
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 cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández y Claudia Salgado Levy; y cuatro votos salvados de los jueces constituciones Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de febrero de 2026.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 1735-22-EP/26

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 1735-22-EP/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de febrero de 2026.
2. En la sentencia de mayoría se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Vicenta Sonia Castillo López (“**accionante**”) en contra de las sentencias de 21 de abril de 2022, emitida por la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) y 09 de junio de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”), en el marco de una acción de protección, cuyos antecedentes expongo a continuación.

1. Antecedentes del caso¹

1.1 Acción de protección

3. El presente caso tiene su origen en una acción de protección presentada por la accionante, quien manifestó que el 08 de noviembre de 2019 ingresó a prestar sus servicios profesionales en el Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales.
4. La accionante señaló que tiene a su cargo a su hijo menor de edad, quien presenta una discapacidad. Indicó que, desde el año 2019, el niño se encontraba bajo atención de médicos especialistas con la finalidad de determinar el tipo y grado de discapacidad que padecía. Señaló que para marzo de 2020 ya se encontraba en proceso de calificación de discapacidad; sin embargo, dicho trámite se suspendió debido a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.
5. La accionante afirmó que, el 15 de junio de 2020, acudió a una cita con el médico calificador, en la cual se determinó oficialmente que su hijo presenta un 30% de discapacidad intelectual. En virtud de esta calificación, inició el trámite correspondiente ante el Ministerio del Trabajo para obtener la certificación de

¹ El presente voto concurrente se sustenta en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (E-SATJE).

trabajadora sustituta directa.

6. No obstante, ese mismo día, la accionante habría recibido por parte del MSP una comunicación denominada “carta de agradecimiento”, mediante la cual se dio por terminada la relación contractual, bajo el argumento de que había expirado el plazo de duración de su contrato de servicios ocasionales.
7. El 23 de junio de 2020, el Ministerio del Trabajo emitió el certificado de trabajadora sustituta directa a favor de la accionante.
8. El 26 de noviembre de 2021, la accionante presentó una acción de protección en contra del MSP y de la Procuraduría General del Estado, solicitando que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la “carta de agradecimiento” y se disponga su reintegro al puesto de trabajo.
9. El 21 de abril de 2022, la Unidad Judicial negó la acción de protección. En su decisión, señaló que en el expediente no constaba documentación que acreditara la condición de grupo de atención prioritaria de la accionante o de su hijo menor de edad, ni prueba de que se encontrara en trámite la obtención del carné de discapacidad al momento de la terminación contractual. Como argumento central, la autoridad judicial concluyó que el Ministerio de Salud Pública no tenía conocimiento de que la accionante era madre de un niño con discapacidad. Frente a esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.
10. El 09 de junio de 2022, la Corte Provincial negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

1.2 Hábeas data

11. El 16 de mayo de 2022, la accionante presentó una acción de hábeas data, en la que manifestó que el 12 de mayo de 2022 había solicitado formalmente al Ministerio de Salud Pública, mediante oficio, la entrega íntegra de su expediente laboral, sin haber recibido respuesta. En su demanda indicó que requería específicamente su expediente de Talento Humano, el cual contendría, entre otros documentos, la bitácora de los permisos solicitados durante el período en que prestó servicios en dicha institución.
12. La audiencia correspondiente se llevó a cabo el 27 de mayo de 2022. El Ministerio de Salud Pública no compareció a dicha diligencia.
13. El 31 de mayo de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Norte, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, aceptó la acción de hábeas data y dispuso que el Ministerio de Salud Pública entregue a la accionante su

expediente laboral completo, incluyendo todos los documentos relacionados con avisos al IESS, permisos, vacaciones y demás información vinculada a su relación laboral.

14. El 23 de junio de 2022, el Ministerio de Salud Pública presentó un escrito en el que informó que la documentación correspondiente a la accionante se encontraba archivada en una bodega institucional que habría sufrido un siniestro el 15 de agosto de 2020, “dejando como resultado archivos calcinados”.

1.3 Acción extraordinaria de protección y sentencia de mayoría

15. En consecuencia, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas dentro del proceso de acción de protección. En decisión de mayoría, esta Corte aceptó la demanda y declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al considerar que las decisiones de primera y segunda instancia inobservaron el precedente relativo a la protección laboral reforzada desarrollado en la sentencia 689-19-EP/20.
16. Para arribar a esta conclusión, la Corte señaló que la sentencia 1095-20-EP/22 reconoció que la sentencia 258-15-SEP-CC contiene un precedente judicial en sentido estricto. Conforme a dicha regla jurisprudencial:

Si (i) una persona con discapacidad, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; (ii) la entidad empleadora conocía su condición de discapacidad antes de la desvinculación; y (iii) no se procuró su reubicación cuando, por su condición, se encontraba imposibilitada de continuar ejerciendo efectivamente su cargo [*supuesto de hecho*]; entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad, invocando la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP [*consecuencia jurídica*].

17. En esta línea, la sentencia de mayoría señaló que, al existir un precedente judicial en sentido estricto en la sentencia 258-15-SEP-CC, la sentencia 689-19-EP/20 amplió el ámbito de protección de dicha regla jurisprudencial a las personas trabajadoras sustitutas.
18. En consecuencia, correspondía a esta Corte verificar si la regla de precedente contenida en la sentencia 258-15-SEP-CC —y ampliada por la sentencia 689-19-EP/20— resultaba aplicable al caso concreto, en función de la concurrencia de las **mismas propiedades relevantes del precedente**.
19. En cuanto al primer requisito (i), la sentencia de mayoría verificó que la accionante ostentaba la calidad de trabajadora sustituta directa de una persona con discapacidad, por lo que se consideró cumplido este presupuesto.

20. Respecto del segundo requisito (ii), relativo al conocimiento previo por parte de la entidad empleadora sobre la condición de discapacidad, la sentencia de mayoría optó por aplicar un estándar de mayor probabilidad para efectuar el análisis correspondiente. Precisamente sobre este punto se centrará mi voto concurrente, conforme lo desarrollaré con mayor profundidad más adelante (ver sección 2 *infra*).
21. Finalmente, en relación con el tercer requisito (iii), la sentencia de mayoría determinó que no existía evidencia de que el Ministerio de Salud Pública hubiera procurado la reubicación de la accionante, ni que hubiera justificado la imposibilidad de que esta continuara ejerciendo su cargo de manera efectiva. En particular, no consta documentación que demuestre que la entidad, al menos, intentó asignarle un puesto de similares características o evaluó alternativas antes de proceder con la terminación del contrato.
22. Por estas razones, comparto y me adhiero plenamente a la conclusión de la sentencia de mayoría en cuanto estableció que la Unidad Judicial supeditó indebidamente el goce y ejercicio del derecho a la estabilidad laboral reforzada de una persona trabajadora sustituta al reconocimiento formal por parte del Estado —esto es, a la obtención del carné de discapacidad y del certificado de trabajadora sustituta emitido por el Ministerio del Trabajo—. Tal exigencia desconoce la fuerza normativa del precedente constitucional y vulnera el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, lo cual conlleva al menoscabo de su protección laboral reforzada.
23. Asimismo, coincido con la sentencia de mayoría en que la Corte Provincial omitió considerar la existencia de una línea jurisprudencial consolidada en materia de estabilidad laboral reforzada de personas trabajadoras sustitutas, así como el criterio según el cual el ejercicio de dicha protección no puede quedar condicionado al reconocimiento administrativo formal de tales calidades cuando los elementos materiales que las configuran se encuentran acreditados.

2. Estándar de mayor probabilidad

24. Conforme señalé en el párrafo 18 *supra*, correspondía a esta Corte verificar si en el presente caso concurrían las mismas propiedades relevantes que estructuran la regla jurisprudencial contenida en el precedente analizado. En particular, el segundo requisito exige determinar si el Ministerio de Salud Pública conocía, de manera previa a la desvinculación, la condición de la accionante como trabajadora sustituta de una persona con discapacidad.
25. El conocimiento previo por parte del empleador no constituye un elemento meramente formal, sino una condición jurídicamente relevante. Al respecto, esta Corte ha

sostenido que:

A fin de que opere la protección laboral reforzada, el empleador debe conocer la situación particular del titular de forma previa, por cualquier medio posible. Las y los empleadores deben proteger los datos sobre la situación particular de los trabajadores sustitutos, cuidadores y personas con discapacidad. No obstante, esta notificación no debe entenderse como una comunicación formal en la cual el servidor o servidora ponga en conocimiento de su empleador que se ha calificado como trabajador/a sustituto/a o que se encuentra a cargo de una persona con discapacidad y/o con enfermedad catastrófica. Para que el servidor o servidora se encuentre protegido por este derecho resulta suficiente con que el empleador, por cualquier medio, haya conocido sobre este particular. Para dar por probado este hecho, se deben atender las reglas establecidas en el artículo 16 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo (énfasis añadido).²

26. Ahora bien, el análisis de este requisito presentó particular complejidad debido a las limitaciones probatorias del caso. Como se indicó (ver párrafo 14 *supra*), el expediente laboral de la accionante fue destruido en un incendio ocurrido en las dependencias institucionales, lo que impidió el acceso a documentación potencialmente relevante para su caso.
27. Frente a este escenario, la sentencia de mayoría aplicó el denominado “estándar de mayor probabilidad” para determinar si era razonablemente más probable que el Ministerio de Salud Pública conociera la situación del hijo de la accionante antes de su desvinculación. En su argumentación, la sentencia desarrolló consideraciones relativas a: (i) la inversión de la carga de la prueba en garantías jurisdiccionales cuando la accionada es una entidad pública; (ii) la flexibilidad probatoria propia de estos procesos; (iii) reglas generales de valoración probatoria; y (iv) concluyó que el hecho de mayor probabilidad era que la entidad sí tenía conocimiento, dado que el proceso de acreditación de discapacidad se desarrollaba ante la propia institución.
28. Asimismo, la sentencia destacó que el Ministerio de Salud Pública reconoció, en el proceso de hábeas data, que el expediente de la accionante se habría calcinado, lo que le impidió acceder a una prueba relevante para acreditar el segundo requisito. También señaló que dicha destrucción no era imputable a la accionante, sino a una circunstancia atribuible a la entidad accionada.
29. Sin embargo, a mi criterio, el estándar de mayor probabilidad no se agota en la identificación de reglas sobre carga de la prueba ni en la determinación de la imputabilidad de la pérdida de un medio probatorio. El núcleo del análisis debía centrarse en establecer si, a partir del acervo probatorio disponible, era razonablemente

² CCE, sentencia 1937-19-JP/25 (*Protección laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadores sustitutos y personas que tienen a su cargo a personas con discapacidad*), 11 de diciembre de 2025, párr. 248.5.


más probable que el hecho afirmado hubiera ocurrido que lo contrario. En términos del propio estándar: si, valorados integralmente los elementos obrantes en el expediente, resulta más convincente la hipótesis de que la entidad conocía la situación que la hipótesis contraria, el estándar se encuentra satisfecho.³

- 30.** En casos anteriores —como en la sentencia 1424-19-JP/25 (*Derecho a la educación y respuesta estatal ante violencia escolar*)— esta Corte realizó un análisis contextual y concreto de los elementos disponibles en el expediente constitucional para determinar la mayor probabilidad de los hechos alegados. En el presente caso, el examen pudo estructurarse, al menos, a partir de los siguientes elementos objetivos:
- i) Que la accionante prestaba servicios en el Ministerio de Salud Pública desde el 08 de noviembre de 2019.
 - ii) Que, desde 2019, su hijo se encontraba en un proceso médico de determinación de discapacidad, lo cual implicó consultas con especialistas y trámites administrativos, interrumpidos temporalmente por la emergencia sanitaria.
 - iii) Que el 15 de junio de 2020 se realizó la calificación oficial de discapacidad —emitida por el propio sistema de salud pública— y que ese mismo día se produjo la desvinculación de la accionante.
 - iv) Que el 23 de junio de 2020 el Ministerio del Trabajo emitió el certificado de trabajadora sustituta a su favor.
- 31.** Estos elementos permiten advertir que la situación de discapacidad del hijo de la accionante no fue un hecho sobrevenido o súbito, sino el resultado de un proceso prolongado que razonablemente implicó la solicitud de permisos laborales, asistencia a citas médicas y la realización de trámites administrativos. En un contexto institucional como el del Ministerio de Salud Pública resulta altamente plausible que la entidad hubiera tenido conocimiento de tales circunstancias, ya sea por comunicaciones formales, solicitudes de permisos o por la propia dinámica del proceso médico-administrativo.
- 32.** En consecuencia, estimo que, valorados integralmente los elementos disponibles, el hecho de mayor probabilidad es que la entidad accionada conocía la situación particular de la accionante antes de su desvinculación. Comparto, por tanto, la conclusión alcanzada por la sentencia de mayoría; no obstante, considero que el análisis debió estructurarse sobre una valoración concreta y contextual del acervo probatorio, más que sobre consideraciones generales relativas a la carga de la prueba. Esto, adicionalmente, pudo tener mayor fuerza si se hubiera realizado una audiencia para el caso *in examine*.

³ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 93.

- 33.** En consecuencia, si bien comparto la decisión de mayoría, dejo expuestas en este voto concurrente las consideraciones que justifican mi posición.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES



Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2026.03.17
17:17:40 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1735-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 27 de febrero de 2026, a las 09:43; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1735-22-EP/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuoso con la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia 1735-22-EP/26, por las consideraciones que se exponen a continuación.
2. El 12 de julio de 2022, Vicenta Sonia Castillo López (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 21 de abril de 2022 y 9 de junio de 2022 emitidas por la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”), respectivamente. En su demanda, la accionante alegó que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos al trabajo (art. 33 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección por considerar que las decisiones impugnadas inobservaron los precedentes sobre protección laboral reforzada contenidos en las sentencias 258-15-SEP-CC, 004-18-SEP-CC y 689-19-EP/20. En consecuencia, se concluyó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). En específico, consideraron que se inobservó la siguiente regla de precedente:

Si, (i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; (ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, (iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [**supuesto de hecho**], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [**consecuencia jurídica**].¹

4. En particular, la mayoría determinó que las autoridades judiciales omitieron “considerar que existía una línea jurisprudencial estable con respecto a la estabilidad laboral reforzada de las personas trabajadoras sustitutas y que el goce y ejercicio de esta estabilidad no puede estar supeditada al reconocimiento estatal de dichas calidades” (párr. 55). Por esta razón, consideró que el precedente contenido en la sentencia 258-15-SEP-CC era aplicable al presente caso.

¹ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 111.1. En la referida sentencia, este Organismo consideró que en la sentencia 258-15-SEP-CC se configuró un precedente en sentido estricto.

5. No obstante, contrario al criterio de la mayoría, considero que las autoridades judiciales no inobservaron la regla de precedente, porque no le era aplicable al caso concreto. A continuación, expondré las razones de mi disidencia.
6. El artículo 82 de la Constitución estipula 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”. Por su parte, este Organismo ha definido a la seguridad jurídica “como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego”.² Por otro lado, conforme lo establecido en los artículos 436 numerales 1³ y 6⁴ de la Constitución, y 2 número 3⁵ de la LOGJCC, los precedentes judiciales emitidos por la Corte Constitucional son vinculantes. Por tal razón, esta Corte ha determinado que la inobservancia de un precedente vulneraría el derecho a la seguridad jurídica.⁶
7. En esa línea, este Organismo ha determinado que los “precedentes jurisprudenciales son todos aquellos emanados de las decisiones de la Corte Constitucional a través de las cuales pueda extraerse –del núcleo de su *ratio decidendi*– una regla universal que trascienda hacia futuros casos **análogos**”.⁷ En otras palabras, la finalidad de los precedentes jurisprudenciales consiste en fundar reglas de aplicación general que orienten la resolución de casos que compartan las **mismas propiedades relevantes**, lo cual garantiza la certeza, previsibilidad, y estabilidad en la interpretación y aplicación del Derecho.⁸
8. Ahora bien, la mayoría determinó que las autoridades judiciales inobservaron la regla de precedente referida en el párrafo 3 *supra*, ya que el caso comparte las mismas propiedades relevantes. Empero, a diferencia del criterio de la mayoría, considero que el caso bajo análisis no comparte las mismas propiedades relevantes del precedente referido. Esto, por cuanto, los supuestos de hecho no son análogos por las siguientes consideraciones:

² CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

³ CRE. Artículo 436.1.- “1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter **vinculante**”.

⁴ CRE. Artículo 436.6.- “Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia **vinculante** respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la a Corte para su revisión”.

⁵ LOGJCC. Artículo 2.3.- “Obligatoriedad del precedente constitucional. - Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza **vinculante**”.

⁶ CCE, sentencias 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; y, 1499-18-EP, 9 de agosto de 2023, párr. 23.

⁷ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 31.

⁸ *Ibid.*, párr. 32.

- 8.1. Supuesto de hecho (i):** la regla de precedente versa sobre personas con discapacidad que suscribieron contratos de servicios ocasionales. Por su parte, en el presente caso, la accionante sostiene que se encuentra a cargo del cuidado de su hijo con discapacidad; y, además menciona que suscribió un contrato de servicios ocasionales con el Ministerio de Salud Pública. De lo expuesto, se observa que la regla de precedente se encamina a la protección de personas con discapacidad y no a la protección de personas sustitutas, como en el presente caso. Por ello, considero que no cumple con **(i)**.
- 8.2. Supuesto de hecho (ii):** la regla de precedente exige que la entidad empleadora conozca de la discapacidad de manera previa a la desvinculación. En el presente caso, la Unidad Judicial concluyó que el Ministerio de Salud “no sabía que la accionante tenía un hijo con discapacidad como se observa dentro de la prueba que se adjunta a la demanda”.⁹ Por su parte, la Corte Provincial determinó que “no consta dentro del Expediente Personal de [la accionante], documento que refiera la condición de la mencionada ciudadana y de su hijo menor de edad”.¹⁰ En virtud de lo expuesto, a partir del acervo probatorio, las autoridades judiciales concluyeron que el Ministerio de Salud no conocía de la discapacidad del hijo de la accionante y, por ello, consideraron que la protección reforzada no era aplicable. En tal virtud, considero que no se cumple con **(ii)**.
- 9.** Por las razones expuestas, estimo que al no configurarse los supuestos de hecho **(i)** y **(ii)**, el precedente referido no era aplicable al caso concreto, al no compartir las mismas propiedades relevantes que justifican su aplicación. En efecto, dicho precedente se circunscribe a la protección reforzada de personas con discapacidad, supuesto que no se verifica en la presente causa. Además, la entidad accionada no conocía de la discapacidad del hijo de la accionante conforme lo determinaron de manera expresa las judicaturas accionadas. En consecuencia, considero que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
- 10.** Por las consideraciones expuestas, estimo que se debía desestimar la acción extraordinaria de protección y ordenar el archivo del proceso.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2026.03.20
10:36:48 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁹ Ver, Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, sentencia de 21 de abril de 2022, p. 4.

¹⁰ Ver, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, sentencia de 9 de junio de 2022, párr. 28.

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1735-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 02 de marzo de 2026, a las 13:02; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado**Jueces:** Jorge Benavides Ordóñez y
José Luis Terán Suárez**SENTENCIA 1735-22-EP/26****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez****1. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 12 de febrero de 2026 aprobó la sentencia 1735-22-EP/26 (“**decisión de mayoría**”), en la que acepta la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Vicenta Sonia Castillo López en contra de las sentencias de: **i)** 21 de abril de 2022, emitida por el juez de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”); y, **ii)** 09 de junio de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”).
2. En las decisiones impugnadas, el juez de la Unidad Judicial declaró sin lugar la acción de protección y los jueces de la Corte Provincial negaron el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia.

2. Análisis

3. Respetando los argumentos de la decisión de mayoría consignamos nuestro voto salvado por las siguientes consideraciones:
4. Si bien coincidimos en que el único cargo que permitía formular un problema jurídico es el relativo a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, advertimos una deficiencia metodológica en la determinación del precedente supuestamente inobservado. En efecto, la sentencia de mayoría afirma que la sentencia 689-19-EP/20 habría ampliado el precedente fijado en la sentencia 258-15-SEP-CC; no obstante, omite efectuar la reconstrucción de la regla del precedente a fin de explicitar la ampliación del mismo.
5. En ese sentido, estimamos que el voto de mayoría tuvo que indicar que en ocasiones anteriores la Corte ya ha establecido que la sentencia 258-15-SEP-CC contiene un precedente judicial en sentido estricto, respecto a la protección laboral reforzada que cubre a las personas con discapacidad.¹ El cual fue ampliado posteriormente, en la sentencia 689-19-EP/20, a las personas trabajadoras sustitutas. A partir de esa premisa,

¹ CCE, sentencia 3185-21-EP/25, 12 de junio de 2025, párr. 17 y sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 111.1.

correspondía reconstruir de manera sistemática la regla jurisprudencial resultante — integrando la ampliación referida— y, sobre esa base, examinar si el caso concreto comparte las propiedades fácticas y jurídicas relevantes que habiliten su aplicación.

6. Consecuentemente, debió precisarse que la regla debería formularse en los siguientes términos:

Si **(i)** una persona con **discapacidad**, independientemente del momento en que la contrajo, [**o el trabajador sustituto**], celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; **(ii)** la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, **(iii)** no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [**supuesto de hecho**], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [**consecuencia jurídica**] (énfasis añadido).

7. En cuanto al primer elemento, la sentencia de mayoría afirma que, “la accionante alegó que se dio por terminado su contrato de servicios ocasionales a pesar de que se encontraba a cargo de una persona con discapacidad, por lo tanto (sic) era una persona trabajadora sustituta a cargo de una persona con discapacidad, por lo que se cumple con el requisito (i)”.
8. Nuestra preocupación radica en que, de esa formulación, podría desprenderse una interpretación equívoca en el sentido de que la sola alegación de tener a cargo a una persona con discapacidad convierte automáticamente al trabajador o a la trabajadora en sustituto o sustituta. Tal entendimiento no solo simplifica indebidamente el estándar de análisis, sino que resulta incompatible con los criterios que esta Corte ha desarrollado sobre la configuración material de dicha condición.
9. En tal sentido, cabe recordar que en la sentencia 1937-19-JP/25, la Corte Constitucional determinó que:

51. [...] la calificación formal de trabajadora o trabajador sustituto se alcanza con un certificado otorgado por la institución estatal. Sin embargo, el otorgamiento de este certificado no es un requisito para que opere la estabilidad laboral reforzada o los derechos que se derivan de la condición de trabajador sustituto. Se trata de un acto que reconoce una situación fáctica y no de un derecho [...].

52. **El derecho a la protección laboral reforzada no opera automáticamente. Su reconocimiento depende de verificar las condiciones materiales, a partir de las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, que justifican dicha protección [...].**

53. En este sentido, la ausencia de una certificación formal no constituye por sí sola un

obstáculo para el reconocimiento de este derecho, siempre que se constaten las condiciones que materialmente configuran la situación de vulnerabilidad que la protección laboral reforzada pretende tutelar, lo cual, además, resulta indispensable para que la persona con discapacidad pueda ejercer sus derechos constitucionales. Al contrario, el otorgamiento del certificado de trabajador sustituto es un elemento declarativo por el cual el Estado le otorga a una persona esta calidad. Por lo tanto, **el derecho a la protección laboral reforzada les asiste a quienes se encuentren a cargo de una persona con discapacidad, independientemente de contar con un documento adicional, siempre que cumpla los requisitos establecidos por la LOPD y en atención a la modalidad contractual específica.** Esto, sin perjuicio de que se solicite el documento correspondiente que permita verificar que la persona tiene una discapacidad (énfasis añadido).²

10. Desde esa perspectiva, estimamos que la decisión de mayoría debió establecer que, en el caso concreto, la conclusión acerca de la calidad de trabajadora sustituta se sustentaba en que la accionante contaba con un certificado de sustituta directa que reconocía su condición. En tales circunstancias, no resultaba necesario efectuar un análisis pormenorizado de los requisitos materiales establecidos en la legislación aplicable para el reconocimiento de esa condición, puesto que la acreditación formal —de carácter declarativo— ya constataba la concurrencia de los presupuestos correspondientes en su situación particular.
11. Lo anterior no implica desconocer la jurisprudencia consolidada de este Organismo, que ha sido enfática en sostener que la existencia del certificado de sustituto constituye un medio de acreditación de naturaleza declarativa y no un requisito constitutivo para el reconocimiento y ejercicio de los derechos derivados de la pertenencia a un grupo de atención prioritaria.³ Antes, esta propuesta busca garantizar que la determinación de la calidad de trabajador sustituto responda a la verificación de las condiciones materiales previstas en la normativa vigente, cuando no se cuente con la certificación correspondiente.
12. Ahora bien, en cuanto al segundo elemento de la regla del precedente (párr. 6), es preciso manifestar que en la decisión de mayoría expresamente señala:

47. Sobre este punto, ha llegado al conocimiento de este Organismo que la accionante solicitó información sobre todas las veces que pidió permisos para hacer los trámites de reconocimiento de discapacidad de su hijo y le fue negado. Tal es así, que presentó una acción de habeas data que le fue concedida, sin embargo, el Ministerio de Salud le respondió que su expediente había sido calcinado con fecha 15 de agosto de 2020 [...].

² Al respecto, cabe precisar que, si bien la LOPD fue promulgada el 21 de julio de 2025 (Registro Oficial 85, cuarto suplemento) y derogó expresamente la Ley Orgánica de Discapacidades —normativa vigente al momento de ocurrencia de los hechos—, el criterio jurisprudencial referido resulta plenamente aplicable al caso. Ello, en la medida en que ambos cuerpos normativos comparten identidad de objeto y fines.

³ CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 45.

51. [...] [E]sta Corte encuentra que el hecho de mayor probabilidad es que el Ministerio de Salud sí conocía sobre el estado del hijo de la accionante ya que [...] [e]l Ministerio de Salud le habría respondido que su expediente habría sido calcinado el 15 de junio de 2020, de manera que para la accionante no fue posible acceder a una prueba crucial para cumplir con el segundo requisito (ii). Ahora bien, este Organismo considera que el hecho de que los expedientes de la accionante se hayan quemado, no es imputable a la hoy accionante y al ser una falla de la entidad accionada no podría ponerle en desventaja para acceder a una protección laboral reforzada.

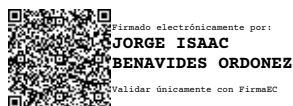
13. Discrepamos con el criterio recogido en el párrafo anterior por las razones que exponremos a continuación.
14. La Corte únicamente tuvo conocimiento de dicho argumento a partir de un escrito presentado por la accionante el 12 de febrero de 2025. Este aspecto no fue objeto de análisis en la sentencia de la Corte Provincial,⁴ ni constituyó un cargo esgrimido en la acción extraordinaria de protección. En consecuencia, se trata de un planteamiento incorporado una vez que la demanda de acción extraordinaria de protección fue admitida.
15. No se corrió traslado a la contraparte del proceso de origen —esto es, al Ministerio de Salud Pública (“MSP”)— con el escrito de 12 de febrero de 2025, ni se efectuó control de méritos, para que esta entidad pueda pronunciarse y ejercer su derecho a la defensa. Pese a ello, la posición de mayoría concluyó que la entidad accionada no le permitió acceder a la accionante a “una prueba crucial para cumplir con el segundo requisito” de la regla de precedente.
16. Utilizar el fundamento del expediente calcinado para dar por satisfecho el estándar de mayor probabilidad, da cuenta de que la posición de mayoría valoró prueba en el marco de una acción extraordinaria de protección, aun cuando este Organismo ha establecido que a través “de la seguridad jurídica no corresponde analizar si existió o no una indebida valoración de pruebas, pues aquello excede su competencia dentro de una acción extraordinaria de protección”.⁵
17. En adición, por la forma en que se resolvió este caso, estimamos que no solo se corrigió la apreciación probatoria efectuada por los jueces de instancia, sino que además se otorgó un valor decisivo a la declaración de la presunta víctima de manera aislada y desvinculada del resto del acervo probatorio, en contravención de los criterios

⁴ Considerando que la acción de hábeas data fue presentada el 16 de mayo de 2022, mientras que la sentencia de la Unidad Judicial fue dictada y notificada el 21 de abril de 2022, resulta cronológicamente imposible que dicho asunto haya sido conocido o valorado por el juez de primer nivel al momento de resolver la controversia.

⁵ CCE, sentencia 1966-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 28 y sentencia 785-13-EP/19, 23 de octubre de 2019, párr. 18.

jurisprudenciales previamente establecidos por este Organismo.⁶

18. Además, aunque la sentencia de mayoría reconoce que los juzgadores deben valorar de manera conjunta las pruebas admitidas al proceso (párr. 50.4), en este caso se consideró como elemento determinante el alegato sobre el expediente calcinado, pese a que la solicitud de incorporar el expediente administrativo no fue una prueba admitida en el proceso. Y sobre todo, porque en la sentencia de mayoría, no se efectúa referencia alguna a la certificación emitida por el MSP, según la cual en los archivos físicos y magnéticos de la Unidad de Administración de Talento Humano no consta documento alguno que refiera la condición de la accionante o de su hijo desde su ingreso institucional.⁷ Es decir, no se advierte que la posición de mayoría hubiera tenido en cuenta una valoración conjunta e integral de los elementos probatorios disponibles.
19. Una vez verificado que en el caso concreto no se cumplía el segundo elemento de la regla jurisprudencial reconstruida en el párrafo 6 del presente voto, este Organismo debía abstenerse de efectuar consideraciones adicionales respecto del tercer supuesto de hecho y la consecuencia jurídica prevista en dicha regla.
20. Por lo previamente expuesto, consideramos que la decisión de mayoría debió concluir que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica alegada por la accionante; y, en consecuencia, correspondía desestimar la acción extraordinaria de protección.



Firmado electrónicamente por:
JORGE ISAAC
BENAVIDES ORDONEZ

Validar únicamente con FirmaEC

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

ROMAN JOSE
LUIS TERAN
SUAREZ

Firmado digitalmente
por ROMAN JOSE
LUIS TERAN SUAREZ
Fecha: 2026.03.20
11:57:02 -05'00'

José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez, anunciado en la sentencia de la causa 1735-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 02 de marzo de 2026, a las 17:10; y, procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

⁶ CCE, sentencia 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42-43; sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94; y, sentencia 1214-18-EP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 76-74.

⁷ Certificación e informe técnico remitido por el responsable de Talento Humano de la Gestión Distrital 09D08- Pascuales 2 Salud. Véase más de fs. 63 a 70 del expediente de la Unidad Judicial.

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 1735-22-EP/26

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional y se sintetizan a continuación.
2. En este caso, se resolvió una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 21 de abril de 2022, emitida por la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) y 9 de junio de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala Especializada**”). A las sentencias me las referiré como “**sentencias impugnadas**”. Estas negaron una acción de protección signada con el número 09284-2021-01640, pues consideraron que Vicenta Sonia Castillo López (“**accionante**”) no acreditó la condición de discapacidad de su hijo, en consecuencia, no podía tener la calidad de trabajadora sustituta.
3. El voto de mayoría, con base en el precedente reconstruido por la sentencia número 1095-20-EP/22,⁴⁴ así como en aplicación de la sentencia 689-19-EP/20, resolvió que la Unidad Judicial y la Sala Especializada vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, debido a que se incumplió el precedente sobre estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad o sus sustitutos, por lo siguiente: (i) la accionante tenía un contrato de bajo la modalidad de servicios ocasionales; (ii) la entidad empleadora conocía su condición como trabajadora sustituta; y, (iii) la entidad empleadora no habría procurado la reubicación de la accionante en el supuesto de que esta se viese imposibilitada de seguir ejerciendo efectivamente su cargo.
4. En mi opinión, el análisis del voto de mayoría es errado en relación con el punto (ii) de la regla de precedente, pues no se probó en el proceso que la entidad tenía conocimiento de que la accionante tenía a su cargo un hijo con discapacidad.
5. En efecto, el voto de mayoría, en relación con el mencionado punto (ii) concluye:

⁴⁴ La regla de precedente es la siguiente: Si, (i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; (ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, (iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [Supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [Consecuencia jurídica].

Con base en lo mencionado, esta Corte encuentra que el hecho de mayor probabilidad es que el Ministerio de Salud sí conocía sobre el estado del hijo de la accionante ya que el proceso de acreditación que debió haber tenido en marcha desde ese propio Ministerio. El Ministerio de Salud le habría respondido que su expediente habría sido calcinado el 15 de junio de 2020, de manera que para la accionante no fue posible acceder a una prueba crucial para cumplir con el segundo requisito (ii). Ahora bien, este Organismo considera que el hecho de que los expedientes de la accionante se hayan quemado, no es imputable a la hoy accionante y al ser una falla de la entidad accionada no podría ponerle en desventaja para acceder a una protección laboral reforzada.

6. Es decir, el voto de mayoría parte de la premisa de que la entidad accionada conocía la condición de trabajadora sustituta de la accionante, fundamentalmente porque esta prestaba servicios en la misma cartera de Estado encargada de emitir los carnés de discapacidad y porque, pese a haber sido requerida, el Ministerio de Salud Pública no aportó cierta información considerada “crucial” para esclarecer si existía dicho conocimiento. No obstante, esta inferencia no ofrece una justificación concluyente respecto de si la institución efectivamente conocía o no la condición alegada. Así, el razonamiento mayoritario se limita a señalar que la pérdida de la información — atribuida al calcinamiento del expediente— no podía imputarse a la accionante; sin embargo, ello no resuelve la cuestión central del análisis probatorio, esto es, si el expediente contenía elementos suficientes para establecer, siquiera bajo un estándar de mayor probabilidad, que la entidad demandada tenía conocimiento previo de la condición de trabajadora sustituta. En consecuencia, la conclusión adoptada se sustenta más en la ausencia de información que en la existencia de prueba que permita afirmar razonablemente dicho conocimiento.
7. Dicho de otra forma, la conclusión según la cual la entidad demandada tenía conocimiento de la condición de discapacidad alegada carece de sustento probatorio suficiente dentro del expediente. El hecho de que la accionante haya prestado servicios en el Ministerio de Salud Pública no permite, por sí solo, afirmar que las unidades responsables de la administración del talento humano conocieran la condición de discapacidad de su hijo ni, en consecuencia, la eventual condición de trabajadora sustituta de la accionante. La circunstancia de que el Ministerio de Salud sea también la entidad encargada de emitir carnés de discapacidad no autoriza a presumir la existencia de un cruce automático de información entre las dependencias que administran dichos registros y aquellas que gestionan las relaciones laborales de los servidores públicos. Para efectos de dicho trámite, la accionante actuaba como usuaria del sistema de salud y no como servidora pública de la entidad, de modo que no existe base objetiva para sostener que tal información formara parte del conocimiento institucional del área empleadora.

8. Asimismo, la referencia a la presunta existencia de documentación que habría acreditado tal conocimiento —y que, según se alegó, se habría perdido como consecuencia de la incineración del expediente— no puede considerarse como fundamento suficiente para tener por probado un hecho determinante en la resolución del caso. La pérdida o destrucción de documentación no habilita al juez tramitador de la garantía jurisdiccional a suplir dicha ausencia probatoria mediante presunciones carentes de respaldo suficiente.

9. Si bien, en el marco de las garantías jurisdiccionales, el análisis probatorio puede realizarse bajo un estándar de razonabilidad o de mayor probabilidad, en el presente caso ni siquiera es posible sostener que resulte más probable que la entidad conociera la condición de discapacidad alegada. Los elementos invocados en el proceso — particularmente la existencia de permisos o ausencias laborales solicitadas por la accionante para atender la situación de salud de su hijo— no permiten concluir que la institución conociera de la discapacidad.

10. En estas condiciones, el segundo elemento del supuesto de hecho previsto en la regla jurisprudencial invocada —esto es, el conocimiento previo por parte de la entidad empleadora de la condición de discapacidad— no se encuentra acreditado en el proceso. En consecuencia, la aplicación de dicho precedente en el presente caso carece de fundamento fáctico suficiente, pues se sustenta en una premisa cuya existencia no ha sido debidamente demostrada.

11. En conclusión, a mi juicio, se debieron desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección.

ALI VICENTE
 LOZADA
 PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1735-22-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 02 de marzo de 2026, a las 18:31; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
 CAIZA
 ASITIMBAY**

Firmado electrónicamente

**Cristian Caiza Asitimbay
 SECRETARIO GENERAL**

173522EP-8cb0f

**Caso 1735-22-EP**

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecisiete de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. El voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día martes diecisiete de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz el día viernes veinte de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez el día lunes veintitrés de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado del juez constitucional José Luis Terán Suárez el día viernes veinte de marzo de dos mil veintiséis. El voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado el día viernes veinte de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY**



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

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.