

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
DICTÁMENES Y SENTENCIAS:	
96-22-IS/25 En el Caso No. 96-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 96-22-IS	3
66-23-IS/25 En el Caso No. 66-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 66-23-IS/25	15
146-23-IS/25 En el Caso No. 146-23-IS Se acepta parcialmente la acción de incumplimiento No. 146-23-IS	33
28-24-IS/25 En el Caso No. 28-24-IS Se rechaza la acción de incumplimiento No. 28-24-IS	53
177-24-IS/25 En el Caso No. 177-24-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 177-24-IS	62
59-22-AN/25 En el Caso No. 59-22-AN Se desestima la demanda de acción por incumplimiento planteada en el caso No. 59-22-AN	72
3-25-TI/25 En el Caso No. 3-25-TI Se dictamina que el “Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la autoridad internacional de los fondos marinos” no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación, no requiere de aprobación legislativa	84
1-25-CP/25 En el Caso No. 1-25-CP Se declara que la propuesta de consulta popular No. 1-25-CP no cumple con los parámetros de control previstos en la Constitución de la República y la LOGJCC	90

Págs.

AUTO:

Caso No. 3-25-RC Se avoca conocimiento de la causa No. 3-25-RC, petición de dictamen de vía sobre la propuesta de enmienda a la Constitución, presentada por la Asamblea Nacional	113
--	------------

SALA DE ADMISIÓN:**RESUMEN DE CAUSAS:**

50-25-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimados Activos: Geovanni Javier Atarihuana Ayala y otro	115
51-25-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Erick Orlando Gavilánez Díaz.....	116



Sentencia: 96-22-IS/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 96-22-IS

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

SENTENCIA 96-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la compañía Tarcom S.A. respecto de la sentencia de 19 de septiembre de 2011 dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y de la sentencia 084-16-SEP-CC emitida por esta Magistratura dentro del caso 2101-11-EP, al carecer de medidas de reparación a ser cumplidas. Este Organismo verifica, con relación a la primera sentencia, que la acción presentada no cumple con los requisitos previstos en la LOGJCC; y, en cuanto a la segunda sentencia, que carece de medidas de reparación a ser cumplidas.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Proceso 09286-2014-5979 (acción de protección 09263-2011-0599)

1. El 15 de abril de 2011, Fadua Aucar Dacchah (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra del Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil (“**Registro de la Propiedad**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En su demanda, la actora pretendía que se declare la vulneración de sus derechos a la propiedad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica. Solicitó que se declare la nulidad del acto administrativo de cancelación de su matrícula inmobiliaria 232274 y, consecuentemente, se deje sin efecto la inscripción de la compraventa del inmueble 10-0001-001 de la compañía Jangers S.A. a favor de la compañía Tarcom S.A.¹
2. El 3 de mayo de 2011, el Juez Décimo Tercero de Garantías Penales del Guayas (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción y ordenó medidas de reparación.² La compañía Tarcom S.A. como tercero perjudicado (“**Tarcom**”) interpuso un recurso de apelación.

¹ Proceso 09286-2014-5979 (anteriormente signado como 09263-2011-0599). La actora argumentó que se le adjudicó a su favor el 7 de junio de 1991 el bien inmueble con código catastral 10-0001-001, ubicado en la avenida 9 de octubre, entre avenida Quito y calle Hurtado de la ciudad de Guayaquil, provincia del Guayas, particular que constaba debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad del mismo cantón. A pesar de lo expuesto, indicó que el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil certificó el 12 de marzo de 2011 que sobre su inmueble constaba registrada una compraventa de la compañía Jangers S.A. a favor de la compañía Tarcom S.A. efectuada el 8 de mayo de 2009. Así, presentó su acción ante el peligro de compartir en el catastro el inmueble con la compañía Tarcom S.A. y el despojo de la propiedad de este bien.

² La Unidad Judicial declaró la nulidad de la cancelación de la matrícula inmobiliaria 232274 y de la inscripción de 8 de mayo de 2009 en el libro de propiedades 7138 de la compraventa que hizo la compañía

3. El 19 de septiembre de 2011, la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”), en decisión de mayoría, aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado por no evidenciar la vulneración de ningún derecho.³ La actora presentó una acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión. La causa fue signada con el número 2101-11-EP.
4. El 16 de marzo de 2016, esta Corte emitió la sentencia 084-16-SEP-CC, en la que rechazó la acción extraordinaria de protección, al determinar la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales.⁴
5. El 2 de agosto de 2016, la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes procesales la recepción del proceso remitido por la Corte Provincial y dispuso oficiar al Registro de la Propiedad para que se inscriba el fallo de segunda instancia.⁵ La actora interpuso un recurso de aclaración.
6. El 6 de agosto de 2016, la Unidad Judicial ofició al Registro de la Propiedad en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo precedente.
7. El 16 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial rechazó el recurso de aclaración y ordenó nuevamente que se oficie de manera inmediata al Registro de la Propiedad para que se inscriba la sentencia de la Corte Provincial y lo ordenado en esta.
8. El 28 de agosto de 2017, la Unidad Judicial resolvió revocar las providencias identificadas en los párrafos 6 y 7 *supra*,⁶ y ordenó oficiar al Registro de la Propiedad “para que proceda conforme a derecho”.

Jangers S.A. a favor de la compañía Tarcom S.A. En esa línea, aclaró que la única titular de la matrícula inmobiliaria 232274 debería ser Fadua Aucar Daccach.

³ Proceso de apelación 09121-2011-0329. La Corte Provincial razonó que la vía constitucional no era la idónea para tratar las pretensiones de la acción de protección por la naturaleza de estas, puesto que incluso existía un litigio civil sobre hechos y pretensiones similares. Añadió que Tarcom S.A. se encontraba legitimado para interponer el recurso de apelación, dado que sería un tercero interesado dentro de la causa.

⁴ CCE, sentencia 084-16-SEP-CC, caso 2101-11-EP, 16 de marzo de 2016.

⁵ En su providencia, la Unidad Judicial aclaró que “queda vigente y en su estado anterior, la inscripción de cancelación del bien inmueble del Código Catastral 10-0001-001 y su respectiva matrícula inmobiliaria No. 232274 que consta a nombre de la Abogada Fadua Aucar Daccach y la inscripción de la compraventa realizada por la Compañía JANGER S.A. a favor de la Compañía TARCOM S.A.”.

⁶ La Unidad Judicial fundó su decisión principalmente en la providencia dictada el 6 de enero de 1999 por los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional en la acción de amparo constitucional 29-98-RZ en la que se dictaminó que “De existir alguna impugnación legal y formalmente formulada o posibles derechos de terceros sobre asuntos o cuestiones ajenas lo que fue materia de conocimiento y resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales y de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, el asunto o asuntos deben ser conocidos y resueltos por las correspondientes instancias [...]”.

9. El 20 de julio de 2018, la Unidad Judicial dispuso oficiar al Registro de la Propiedad con el contenido de la sentencia 084-16-SEP-CC, conforme lo solicitado por Tarcom. El 2 de agosto de 2018, el Registro de la Propiedad informó a la Unidad Judicial la inscripción de la sentencia referida.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. El 2 de junio de 2022, la compañía Tarcom S.A. (“**compañía accionante**”) presentó ante esta Magistratura una acción de incumplimiento de sentencia por el presunto incumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial el 19 de septiembre de 2011 (“**sentencia 1**”) y de la sentencia 084-16-SEP-CC dictada por este Organismo el 16 de marzo de 2016 dentro del caso 2101-11-EP (“**sentencia 2**”).
11. El 2 de junio de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa el 30 de octubre de 2024, dispuso a la Unidad Judicial remitir el expediente físico y completo, y que la compañía accionante indique detalladamente si subsiste el presunto incumplimiento. Además, ordenó que la Unidad Judicial y el Registro de la Propiedad presenten un informe de descargo sobre tal particular.
12. El 7 y 8 de noviembre de 2024, la compañía accionante remitió su informe. Por su lado, el 11 de noviembre de 2024, el Registro de la Propiedad envió su informe.
13. El 2 de diciembre de 2024, este Organismo ordenó por segunda ocasión a la Unidad Judicial que presente su informe de descargo y que remita el expediente físico y completo.
14. El 10 y 16 de diciembre de 2024, la compañía accionante se pronunció –mediante escritos– respecto del informe presentado por el Registro de la Propiedad.
15. El 18 de diciembre de 2024, Fadua Aucar Dacah presentó un escrito, en el que se pronunció sobre la acción de incumplimiento presentada por la compañía accionante.
16. El 20 de diciembre de 2024, esta Corte ordenó a la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Guayas (“**Consejo de la Judicatura**”) que realice las gestiones necesarias para ubicar y remitir a este Organismo el expediente físico y completo del proceso.

17. El 21 de enero de 2025, la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas,⁷ remitió a esta Magistratura el expediente físico y completo del proceso 09286-2014-5979.
18. El 24 de marzo de 2025, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas⁸ remitió a este Organismo el expediente físico y completo del proceso 09121-2011-0329.
19. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

2. Competencia

20. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Decisiones judiciales objeto de la acción de incumplimiento

21. La sentencia de 19 de septiembre de 2011 emitida por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**sentencia 1**”) en decisión de mayoría dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **REVOCA la sentencia subida en grado y declara improcedente la presente acción** conforme lo ordena el artículo 42 numeral[es] 1, 3, 4 y 5 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales. Notifíquese y cúmplase [énfasis añadido].⁹

22. La sentencia 084-16-SEP-CC de 16 de marzo de 2016 (“**sentencia 2**”) dictada por este Organismo dentro del caso 2101-11-EP dispuso:

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, expide la

⁷ Consta en el cuerpo 3 del expediente procesal de instancia que el 11 de abril de 2014 se realizó el sorteo de la causa, a partir de esta fecha el conocimiento del caso le correspondió a la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

⁸ Consta en el cuerpo 5 del expediente procesal de segunda instancia que el 29 de enero de 2025 la Corte Provincial cambió su denominación a Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

⁹ Corte Provincial de Justicia del Guayas, Primera Sala de lo Penal y Tránsito, sentencia 19 de septiembre de 2011, caso 329-2011, foja 4v.

siguiente: SENTENCIA **1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales. 2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada** [énfasis añadido].¹⁰

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de Tarcom

- 23.** En su demanda, Tarcom solicita principalmente que se disponga el cumplimiento de la sentencia de 19 de septiembre de 2011 expedida por la Corte Provincial y de la sentencia 084-16-SEP-CC de 16 de marzo de 2016 dictada por esta Corte Constitucional. Así señala que “los funcionarios demandados procedan a dar cumplimiento en forma irrestricta y sin evasivas o dilatorias lo que fue materia de las indicadas resoluciones”.
- 24.** La compañía accionante expresa que le “causa extrañeza” que el Registro de la Propiedad hizo caso omiso a la sentencia emitida por la Corte Provincial por no hacer prevalecer su derecho a la propiedad respecto del inmueble con código catastral 10-0001-001, ubicado en la ciudad de Guayaquil, provincia del Guayas.¹¹ Así, manifiesta:

[E]l Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil ha cumplido parcialmente con lo determinado en [la] sentencia [emitida] por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, toda vez que ha inscrito debidamente [sic] todas las sentencias constitucionales que devienen de un conflicto legal entre la señora abogada Aucar Daccach Fadua, las compañías Tarcom S.A. y Janger S.A. y el Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil [mayúsculas y énfasis omitido].¹²

- 25.** Adicionalmente, la compañía accionante precisa que “el incumplimiento de la Sentencia No. 329-2011 aún subsiste por parte de la Institución Pública del Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, por cuanto no se ha cumplido con los efectos de la misma, esto es, retrotraer al estado original la inscripción de cancelación del bien inmueble”.¹³

4.2. Argumentos del Registro de la Propiedad

- 26.** En su informe, el Registro de la Propiedad explica que se cumplieron las órdenes registrales relacionadas con la acción de protección inicial, pero que fueron anuladas el 1 de agosto de 2018 por la sentencia 084-16-SEP-CC. Además, que se restauró la situación jurídica del inmueble desde el 1 de agosto de 2018 con la sentencia 084-16-

¹⁰ CCE, sentencia 084-16-SEP-CC, caso 2101-11-EP, 16 de marzo de 2016, p. 17.

¹¹ La compañía accionante presentó un escrito a esta Corte el 7 de noviembre de 2024.

¹² Expediente constitucional 96-22-IS, escrito de 7 de noviembre de 2024, p. 147.

¹³ *Ibíd.*, escrito de 8 de noviembre de 2024, p. 181.

SEP-CC; y, se encuentran canceladas las inscripciones de las demandas de reivindicación de dominio presentadas por las compañías Jangers S.A. y Tarcom S.A. contra Fadua Aucar Daccach.

4.3. Argumentos de Fadua Aucar Daccach

27. Fadua Aucar Daccach, en su escrito, afirma que se “ha enterado de forma casual y extraprocesal” de la actual acción de incumplimiento,¹⁴ y que conforme los artículos 10, 11 y 53 de la LOGJCC “se me debe citar con la demanda de acción de incumplimiento para poder ejercitar mis derechos”.¹⁵
28. También expresa que en este proceso “las cosas regresaron al estado en que se encontraban antes por lo que No [sic] hay nada que ejecutar ni nada que se haya incumplido”.¹⁶ Puesto que la sentencia 1 dictada por la Corte Provincial revocó el fallo emitido por la Unidad Judicial y que “esto fue registrado puntual y oportunamente por el Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil”.¹⁷ Por otro lado, refiere que la presente acción de incumplimiento debería ser inadmitida en tanto que Tarcom presentó una acción subjetiva en la justicia ordinaria por los mismos hechos y pretensiones, de conformidad con el número 3 del artículo 56 de la LOGJCC.

5. Cuestiones previas

29. Conforme lo expresado en el párrafo 10 *supra*, la compañía accionante ha presentado la acción de incumplimiento en contra de dos sentencias constitucionales diferentes. Al respecto, se observa que la acción de incumplimiento reviste de ciertas características en razón del órgano que emitió el fallo demandado. De esa forma, esta Corte considera apropiado estudiar la presente garantía jurisdiccional de manera individual con relación a cada una de las sentencias cuyo incumplimiento demandó la compañía accionante.

5.1. Sentencia de 19 de septiembre de 2011 emitida por la Corte Provincial (sentencia 1)

¹⁴ Respecto de esta afirmación, esta Magistratura considera importante aclarar que en el auto en que se avocó conocimiento se notificó este y copia simple de la demanda a Fadua Aucar Daccach. Véase la razón de notificación en el siguiente enlace:

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic0OTg2MTAxMi04ZmRkLTQ5YWUzMS1hMjZlYmZjNDVjOGEucGRmJ30.

¹⁵ Con relación a la citación con la acción de incumplimiento, es oportuno aclarar que el artículo 53 de la LOGJCC regula la acción por incumplimiento, por lo que no es aplicable tal precepto a la presente acción.

¹⁶ Expediente constitucional 96-22-IS, escrito de 18 de diciembre de 2024, p. 192.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 193.

30. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales les corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma **subsidiaria**,¹⁸ esta Corte puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
31. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha sido reiterativa en precisar que el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales. Con ello, se pretende garantizar que la Corte asuma esta competencia sólo cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar sus decisiones, después de haber agotado todas las atribuciones que la ley les otorga para hacer cumplir sus propias decisiones.¹⁹
32. De esta manera, es preciso mencionar que esta Magistratura ha señalado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma **excepcional** la competencia de ejecución de sentencias, la persona afectada deberá cumplir los requisitos contenidos en la LOGJCC,²⁰ atendiendo al carácter subsidiario de esta acción. Por ende, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para presentar esta acción directamente ante esta Magistratura. Para tal efecto, este Organismo se plantea el siguiente problema jurídico:
- ¿La compañía accionante cumplió los requisitos previstos para presentar la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional respecto de la sentencia emitida por la Corte Provincial?**
33. En particular, en la sentencia 103-21-IS/22, esta Magistratura estableció que la presentación de una acción de incumplimiento **directamente** ante esta Corte Constitucional está sujeta a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.
34. De tal manera, a partir de las normas pertinentes y la jurisprudencia constitucional, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona

¹⁸ CCE, sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 26; y, sentencia 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 25.

¹⁹ CCE, sentencia 107-22-IS/24, 4 de julio de 2024, párr. 29.

²⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 30.

afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante este Organismo:

34.1. Impulso: La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.

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

34.3. Plazo razonable: El requerimiento aludido debe haber ocurrido después del transcurso de un tiempo prudencial para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.²¹ Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión judicial ante el juez ejecutor, y este debe tener el tiempo necesario para tomar todas las medidas necesarias para ejecutar su propia decisión.

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

35. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción, pues **no son subsanables**.²² En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.²³

36. En el caso bajo análisis, esta Corte verifica que la acción de incumplimiento fue presentada el 2 de junio de 2022 directamente ante este Organismo por el presunto incumplimiento de la **sentencia 1**. Por ello, corresponde la verificación de los requisitos sistematizados previamente.

²¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

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

²³ CCE, sentencia 107-21-IS/24, de 28 de febrero de 2024, párr. 51.

37. Sobre el **impulso**, la compañía accionante identifica como “prueba del reclamo previo”: i) “Requerimiento de cumplimiento de sentencia de 3 de julio de 2020” al Registro de la Propiedad;²⁴ y, ii) cuatro requerimientos efectuados por Tarcom **de manera directa** al Registro de la Propiedad vía correo electrónico con relación a la inscripción del inmueble con código catastral 10-0001-01. Al respecto, es importante recordar que las autoridades judiciales de primera instancia son las encargadas de la ejecución de las sentencias que provienen de garantías jurisdiccionales,²⁵ razón por la cual la promoción del cumplimiento de la decisión debe realizarse a través del juez ejecutor de instancia. De manera que, esta Magistratura concluye que las peticiones efectuadas por Tarcom directamente ante el Registro de la Propiedad no cumplen con este requisito, pues debió requerir el cumplimiento de la sentencia a través de la Unidad Judicial.
38. En cuanto al **requerimiento**, de la revisión del expediente físico, esta Corte verifica que Tarcom presentó la acción de incumplimiento directamente ante este Organismo el 2 de junio de 2022, sin haber solicitado de manera previa a la Unidad Judicial la remisión del expediente junto a su informe a esta Corte. De tal manera, es evidente que la compañía accionante no cumplió con el requisito analizado al presentar su demanda y, consiguientemente, resulta imposible verificar la **negativa expresa o tácita del juez ejecutor** respecto de su requerimiento.
39. En virtud de lo expuesto, se comprueba que la presente acción incumplió los requisitos previamente analizados que exige la LOGJCC y la jurisprudencia que ha emitido este Organismo, por lo que corresponde desestimar la acción y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora.

5.2. Sentencia 084-16-SEP-CC de 16 de marzo de 2016 emitida por esta Magistratura (sentencia 2)

40. Los números 1 y 4 del artículo 164 de la LOGJCC permiten proponer una demanda de acción de incumplimiento a quien se considere afectado por la falta de ejecución de una decisión emitida por esta Corte. Asimismo, este Organismo determinó que, cuando la demanda se circunscriba al cumplimiento de una sentencia dictada por esta Magistratura, no resulta necesario constatar los requisitos previos –impulso, requerimiento, plazo razonable y negativa del juez ejecutor– para que proceda el análisis de fondo de la acción de incumplimiento planteada directamente ante esta

²⁴ Expediente constitucional 96-22-IS, demanda de acción de incumplimiento, p. 141.

²⁵ CCE, sentencia 61-23-IS/24, 24 de octubre de 2024, párr. 46; sentencia 83-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 23.

Corte.²⁶ Lo anterior, siempre y cuando el análisis se limite a un fallo emitido por este Organismo.

41. Ahora bien, esta Magistratura ha subrayado que el alcance de la acción de incumplimiento radica en “proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de **obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional**” [énfasis añadido].²⁷ Esta Corte entiende por **obligaciones concretas** a aquellas disposiciones que se establecieron en la sentencia cuyo cumplimiento se exige y que, en consecuencia, deben ejecutarse una vez que esta fue notificada.²⁸
42. En el caso *in examine*, la compañía accionante se limita a pretender que esta Corte “[d]isponga a los funcionarios demandados procedan a dar cumplimiento en forma irrestricta y sin evasivas o dilatorias lo que fue materia de [la] [...] Sentencia No. 084-16-SEP-CC”. Al respecto y revisado el decisorio de la sentencia 2, se observa *prima facie* que este fallo no contendría medidas de reparación a ser cumplidas. Por ello, antes de pronunciarse sobre el cumplimiento o el incumplimiento de la sentencia demanda, este Organismo considera pertinente plantear y resolver el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia 084-16-SEP-CC ordenó medidas de reparación a ser cumplidas?

43. Como ya se anotó, la sentencia 084-16-SEP-CC de 16 de marzo de 2016 dictada por este Organismo dentro del caso 2101-11-EP dispuso:

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, expide la siguiente: **SENTENCIA 1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales. 2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada** [énfasis añadido].²⁹

44. Es decir, esta Corte sólo declaró la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales y negó la acción extraordinaria de protección. Por ende, tampoco otorgó medidas de reparación tendientes a restablecer daños específicos.
45. En consecuencia, este Organismo encuentra que la sentencia 084-16-SEP-CC no es susceptible de ser verificada en el caso concreto, puesto que la acción extraordinaria de protección fue negada. En realidad, lo que pretende la compañía accionante es que

²⁶ CCE, sentencia 47-23-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 22.

²⁷ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 15.

²⁸ CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero 2023, párr. 18.

²⁹ CCE, sentencia 084-16-SEP-CC, caso 2101-11-EP, 16 de marzo de 2016, p. 17.

esta Magistratura disponga el cumplimiento de medidas que no fueron dispuestas en la decisión judicial impugnada.

46. Por tanto, al no existir medidas de reparación por verificar su cumplimiento, la pretensión de la compañía accionante relacionada con el cumplimiento de la **sentencia 2** resulta improcedente. Por consiguiente, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **96-22-IS**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. **Notifíquese y archívese**.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



9622IS-7f5c9



Caso Nro. 96-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 66-23-IS/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 05 de junio de 2025

CASO 66-23-IS

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

SENTENCIA 66-23-IS/25

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón y José Daniel Gómez Bilbao, al comprobar que la entidad accionada cumplió con las medidas de reparación ordenadas en sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Además, la Corte aclara que la sentencia no ordenó expresamente el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 17 de diciembre de 2021, José Daniel Gómez Bilbao, Sebastián Francisco Viracocha Velástegui, Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón y Santiago Andrés Pinto Aldaz (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**” o “**entidad accionada**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En la demanda impugnaron los actos administrativos con los que se les notificó el cese definitivo de sus funciones.¹ El proceso fue identificado con el número 17981-2021-05369.
2. El 14 de marzo de 2022, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**” o “**juez ejecutor**”) rechazó la acción de

¹ Los accionantes alegaron la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo, a la seguridad jurídica y al debido proceso. En la acción de protección, sostuvieron que suscribieron varios contratos de servicios ocasionales con el MAG de manera sucesiva e ininterrumpida para trabajar en el Proyecto Agenda de Transformación Productiva Amazónica - Reconversión Agroproductiva Sostenible en la Amazonía Ecuatoriana (“ATPA-RAS”). No obstante, en octubre de 2021 fueron notificados con su desvinculación. Asimismo, los accionantes argumentaron que dichos contratos se desnaturalizaron, ya que trabajaron por más de 24 meses superando el plazo máximo establecido por la ley. También señalaron que ya existía una necesidad institucional permanente que obligaba a la entidad a convocar un concurso de méritos y oposición para cubrir esos puestos de trabajo. Por tal motivo, solicitaron que se dejen sin efecto los memorandos mediante los cuales se dispuso su desvinculación y que se ordene su reintegro a sus puestos de trabajo.

protección por improcedente.² Inconformes con esta decisión, los accionantes presentaron recurso de apelación.

3. El 8 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), en voto de mayoría, aceptó parcialmente el recurso de apelación respecto a los accionantes Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón y José Daniel Gómez Bilbao;³ y por otro lado, lo negó respecto de Sebastián Francisco Viracocha Velástegui y Santiago Andrés Pinto Aldaz, por lo que, en relación a aquellos confirmó la sentencia impugnada. Los accionantes y la entidad accionada interpusieron recursos de ampliación y aclaración, respectivamente.⁴
4. El 30 de junio de 2022, la Corte Provincial negó los recursos interpuestos por ambas partes procesales.⁵
5. El 28 de julio de 2022, Karen Isabel Aguilar Acevedo, directora de patrocinio judicial del MAG presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de junio de 2022. Misma que fue inadmitida por el Tribunal de la Sala de Admisión el 11 de noviembre de 2022. Finalmente, el 10 de enero de 2023 la Corte Constitucional devolvió el expediente a la Corte Provincial.⁶

² El juez determinó que no se vulneraron los derechos de los accionantes, ya que la naturaleza de sus contratos —vinculados a un proyecto de inversión— no les otorgaba estabilidad laboral. Aunque los contratos superaron el plazo máximo permitido, esto no evidenciaba una necesidad permanente del cargo ni obligaba a la institución pública a realizar un concurso de méritos y oposición.

³ La Corte Provincial aceptó la acción de protección al considerar aplicable la Disposición Transitoria Undécima de la LOSEP a los señores Mariela Vizcaíno y José Gómez. En su decisión, determinó que, dado que los accionantes laboraron por más de cuatro años en la entidad, sus contratos de servicios ocasionales debían mantenerse vigentes hasta la realización del concurso de méritos y oposición, conforme a las directrices del Ministerio de Trabajo. Como medidas de reparación, se estableció que, si los accionantes no resultan seleccionados en dicho concurso o si la entidad determina que no corresponde convocarlo por tratarse de un proyecto de inversión no permanente —según informe del área administrativa-financiera—, los contratos podrán darse por terminados. Todo el proceso, incluida la renovación de contratos y la ejecución del concurso, no deberá exceder un plazo de seis meses.

⁴ Los accionantes solicitaron a la Corte Provincial que: (i) aclare en su parte resolutive los derechos que se declaran vulnerados; (ii) amplíe la sentencia y, por congruencia frente a las partes, se pronuncie sobre las medidas de reparación expresamente solicitadas tanto en la demanda como en el recurso de apelación con respecto a la medida de reparación económica, sin perjuicio de las medidas de restitución ya establecidas en la sentencia. Por su parte, la entidad accionada pidió que se aclare la sentencia en relación con la aplicación de la Disposición Transitoria Undécima de la LOSEP, alegando que existía una norma previa, clara y pública que fue desconocida por la Corte Provincial.

⁵ La Corte Provincial concluyó que la sentencia está correctamente redactada y aborda de manera clara y precisa todos los aspectos de la controversia. Además, estableció que el hecho que originó la violación de los derechos constitucionales está adecuadamente expuesto, por lo que no procede la solicitud de aclaración y ampliación.

⁶ La acción extraordinaria de protección fue identificada con el número 2180-22-EP.

1.2. El proceso de ejecución y la acción de incumplimiento

6. El 5 de agosto de 2022, el juez de la Unidad Judicial dispuso que la entidad accionada informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
7. El 12 de septiembre de 2022, la señora Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón y José Daniel Gómez Bilbao (“**accionantes**”) presentaron un escrito ante el juez ejecutor solicitando que, al existir una orden de pago implícita de los valores dejados de percibir, se proceda con el proceso de cuantificación económica. En su solicitud, pidieron la reparación económica correspondiente por los haberes dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación hasta su reintegro. Los accionantes solicitaron que, dado que existe una orden implícita de pago, se remita el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo para la cuantificación de la reparación económica.
8. El 27 de enero de 2023, tras la devolución del expediente por parte de la Corte Constitucional a la Corte Provincial, el juez de ejecución notificó a las partes la recepción del proceso original de la acción de protección, junto con el auto de 11 de noviembre de 2022, mediante el cual la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la acción extraordinaria de protección. Asimismo, solicitó a las partes que, en el término de diez días y con la documentación respectiva, informen sobre el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Provincial el 8 de junio de 2022, con el fin de proceder al archivo del expediente.
9. El 31 de enero de 2023, los accionantes informaron al juez ejecutor que la entidad accionada no había realizado el concurso de méritos y oposición dispuesto en la sentencia. Como antecedentes, señaló que el señor José Daniel Gómez Bilbao, mediante oficio CIUDADANO-CIU-2023-0319, de 4 de enero de 2023, solicitó al MAG información sobre la realización del concurso, ya que no ha sido convocado a participar. En respuesta, el MAG señaló que, tras su reincorporación, se le informó que su contrato concluyó el 31 de diciembre de 2022 debido a la finalización del proyecto (ATPA–RAPS) y a la falta de asignación presupuestaria para su continuidad en el ejercicio fiscal 2023. Los accionantes señalaron que dicha terminación no podía realizarse sin antes cumplir con lo ordenado en sentencia. Finalmente, reiteraron su solicitud para que se remita el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, a fin de que se cuantifiquen los haberes dejados de percibir y los gastos derivados, ya que es lo único que correspondía para garantizar así el cumplimiento integral de la decisión judicial.
10. En auto de 9 de marzo de 2023, el juez ejecutor advirtió que la entidad accionada ha guardado silencio frente al auto de sustanciación de 27 de enero de 2023. En

consecuencia, dispuso su notificación física a través de la máxima autoridad del MAG o su delegado, con los respectivos escritos y autos, requiriendo un pronunciamiento expreso y sin ambigüedades. Además, se ordenó a los accionantes proporcionar las copias necesarias del expediente para la entrega del oficio de forma física.

11. El 24 de marzo de 2023, el MAG informó al juez ejecutor lo siguiente:

11.1. Que la señora Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón, mediante el oficio MAG-DGDA 2022-13622-E, comunicó a la Dirección de Talento Humano que “[...] al momento me encuentro laborando en un organismo internacional que brinda mejores condiciones laborales un excelente trato y reconocimiento a la buena gestión de su equipo [...]”. Asimismo, indicó que “[...] no retornaré a mi anterior puesto de trabajo en el MAG y continuaré con los trámites para que se cumpla con la sentencia completa, lo cual incluye la compensación económica”. En virtud de ello, el MAG dejó constancia de la negativa de la accionante a retornar a su cargo anterior.

11.2. En relación con el señor José Daniel Gómez Bilbao, la entidad accionada informó que fue reincorporado a su puesto de trabajo bajo un contrato ocasional en el proyecto ATPA-RAPS, en el cargo de servidor público 7, con vigencia del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2022.⁷ No obstante, el MAG no incluyó este proyecto en la programación presupuestaria de los proyectos de inversión porque concluyó en 2022 y, por lo tanto, feneció. Asimismo, con respecto a la solicitud de reparación económica, el MAG consideró que es improcedente, dado que dicha medida no fue ordenada en la sentencia de segunda instancia. Por lo tanto, solicitó el archivo de la causa.

12. En auto de 24 de marzo de 2023, el juez ejecutor notificó a los accionantes con los escritos presentados por el MAG y, además, les recordó que el juzgador “no puede disponer que se cumplan” medidas no dispuestas en la sentencia.

13. En escrito de 31 de marzo de 2023, los accionantes rechazaron la actuación del juez ejecutor, señalando una demora en el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia. En dicho escrito, sostuvieron que “[se] ha impuesto exclusivamente sobre los accionantes obligaciones y formalismos no previstos en la ley, es decir, perjudicando con obligaciones irrazonables a la parte que ha sido víctima de violación de derechos”. Además, advirtieron que existe “motivación implícita”. En consecuencia, sostuvieron que la sentencia no ha sido cumplida íntegramente, por lo

⁷ EL MAG informó que la reincorporación se basó en el informe técnico 452-UATH-DATH-MAG-2023, emitido por la Dirección de Talento Humano el 10 de marzo de 2023.

que no cabe ordenar su archivo. En tal virtud, solicitaron que se apliquen las reglas establecidas en la sentencia 25-19-IS/22 de la Corte Constitucional, y que se activen las facultades coercitivas y correctivas previstas en el artículo 22.1, de la LOGJCC y el artículo 132.1 y 132.2, del Código Orgánico de la Función Judicial, a fin de garantizar el cumplimiento de la sentencia por parte del MAG.

14. El 18 de abril de 2023, el juez ejecutor convocó a las partes procesales a una audiencia de seguimiento para verificar el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia de 8 de junio de 2022.

15. En la audiencia de seguimiento celebrada el 24 de abril de 2023, se expusieron los siguientes puntos:

15.1. Los accionantes señalaron que, a su juicio, las medidas pueden modificarse y que el juez ejecutor puede dictar autos sobre reparación económica. En desacuerdo con las actuaciones del juez ejecutor, manifestaron su intención de presentar una acción de incumplimiento, al considerar que el MAG no ha ejecutado de forma íntegra la sentencia.⁸

15.2. Por su parte, la entidad accionada afirmó el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia y solicitó el archivo del proceso. Se indicó que el contrato concluyó el 31 de diciembre de 2022, en cumplimiento con lo dispuesto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establece que los proyectos de inversión tienen una fecha de vencimiento, como ocurrió en el presente caso. Adicionalmente, sostuvo que dicha actuación se ajusta a lo dispuesto en la sentencia, la cual exige la presentación de un informe técnico en el caso de proyectos no permanentes, el cual fue debidamente presentado como informe técnico 105-GDO-DATH-MAG-2022, de 30 de diciembre de 2022.

15.3. Respecto de la exservidora Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón, la entidad accionada informó que, mediante oficio MAG-DGDA-2022-13622-E, consta su decisión de no reincorporarse. En el documento señaló: “no retornaré a mi anterior puesto de trabajo en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y continuaré con los trámites para que se cumpla con la sentencia completa, lo cual incluye el tema de la compensación económica”. También indicó que “se encuentra laborando en un organismo internacional que brinda mejores condiciones laborales, un excelente trato y reconocimiento a la buena gestión

⁸ Esta afirmación fue realizada particularmente por la terminación del contrato otorgado a José Daniel Gómez Bilbao sin haberse realizado el concurso de méritos y oposición, ni haber presentado documentación que justifique la imposibilidad de llevar a cabo dicho proceso.

de su equipo”, condiciones que, según manifestó, el proyecto ATPA no garantiza. La entidad accionada aclaró que, pese a haber gestionado su reincorporación, la negativa fue expresa por parte de la exservidora, por lo que no fue posible concretar su retorno al puesto de trabajo.

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

- 16.** El 3 de mayo de 2023, los accionantes presentaron acción de incumplimiento ante el juez ejecutor para que remita el expediente con respectivo informe a la Corte Constitucional del Ecuador.
- 17.** El 24 de mayo de 2023, el juez ejecutor remitió el expediente a la Corte Constitucional junto con el informe de 11 de mayo de 2023. Adicionalmente, negó la petición de los accionantes para que se remita el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme lo solicitaron en el escrito presentado el 12 de septiembre de 2022.
- 18.** La causa se identificó con el número 66-23-IS y por sorteo electrónico, su conocimiento le correspondió al entonces juez Enrique Herrería Bonnet.
- 19.** El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez.
- 20.** El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.
- 21.** El 1 de mayo de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó a las partes procesales sus informes de descargo, los cuales fueron presentados el 7 y 9 de mayo de 2025, respectivamente.

2. Competencia

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

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

- 23.** La decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita es la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 08 de junio de 2022, que resolvió “aceptar

parcialmente el recurso de apelación de la parte accionante, referente a los accionantes señores: Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón y José Daniel Gómez Bilbao”, y estableció que, al haber laborado por más de cuatro años, “quedan vigentes sus últimos contratos ocasionales renovados, debiendo procederse a los respectivos concursos para que puedan participar y pudiesen ser considerados como ganadores de esos concursos, conforme las directrices emanadas por el Ministerio de Trabajo”(sic).

24. Asimismo, se estableció que “este proceso no tendrá una duración mayor a seis meses, tanto para la renovación de sus contratos ocasionales, como para el desarrollo del concurso público, o la decisión en contrario”, en caso de que se determine, mediante informe técnico, que no corresponde su realización o no se trata de cargos de carácter permanente dentro de un proyecto de inversión. Respecto de los señores Sebastián Francisco Viracocha Velasteguí y Santiago Andrés Pinto Aldaz, la Sala resolvió “negar el recurso y confirmar la sentencia venida en grado”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de los accionantes

25. Los accionantes solicitaron al juez ejecutor que, en virtud de la existencia de una orden implícita de reparación económica por concepto de haberes laborales dejados de percibir durante el tiempo en que estuvieron cesados, remita el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 18 de la LOGJCC, a fin de que se proceda con la cuantificación de la compensación económica por la pérdida o detrimento de sus ingresos, así como los gastos efectuados con motivo de los hechos. Además, recalcan que a pesar de haber solicitado la reparación económica en su demanda “los jueces provinciales aceptaron la apelación, pero no concedieron expresamente la reparación económica”.
26. Los accionantes sostuvieron que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la reparación integral incluye el pago de los haberes dejados de percibir, incluso cuando la sentencia no lo ordena de forma expresa, siempre que esa medida haya sido solicitada en la demanda. Para sustentar esta pretensión, citaron las sentencias 109-11-IS/20, 56-17-IS/21 y 004-13-SAN-CC, y señalaron que, en este caso, la acción de protección fue aceptada, se pidió expresamente la reparación económica y el tribunal no se pronunció sobre ello. Por tanto, según la regla jurisprudencial aplicable, se debe entender que dicho pago fue implícitamente dispuesto. En consecuencia, solicitaron que el juez ordene el pago de las remuneraciones no percibidas desde la emisión de los actos violatorios hasta la reincorporación efectiva, y que se remita el expediente al Tribunal Distrital de lo

Contencioso Administrativo para su cuantificación, conforme al artículo 19 de la LOGJCC.

27. Los accionantes indicaron que, ante la falta de pronunciamiento de la entidad accionada, el juez ejecutor impuso “obligaciones a las víctimas de violación de derechos, e inobservando el art. 8.4 de la LOGJCC establece la obligación de realizar una notificación física al accionado, es decir, la víctima, debe a su costa pedir al accionado que cumpla con su obligación, con la anuencia del juzgador y con un medio de notificación contrario a la ley” (sic). Además, argumentaron que el juez exigió la presentación de “firma y rúbrica con sus abogados sin que exista norma que obligue a cumplir esta formalidad [...], lo que demuestra es la intención del juzgador por agotar a las víctimas de vulneraciones de derechos en el proceso de ejecución”.
28. En cuanto a la ejecución de la sentencia, los accionantes manifestaron en su acción de incumplimiento, presentada el 3 de mayo de 2023, que el juez “se ha limitado a correr traslado con los pedidos a las partes y a imponer dificultades desproporcionadas a los accionantes para conseguir la ejecución de la sentencia”, lo que les ha obligado a recurrir a la Corte Constitucional en ejercicio de la acción subsidiaria de incumplimiento.
29. En cuanto al cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de segunda instancia, los accionantes señalaron que el señor José Daniel Gómez Bilbao fue reintegrado a su puesto de trabajo. Sin embargo, su relación laboral terminó antes del plazo previsto en la sentencia, según consta en el oficio MAG-CGAF-2023-0046-OF de 9 de enero de 2023, lo que configura un cumplimiento defectuoso. Por su parte, la señora Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón decidió voluntariamente no reintegrarse, al haber consolidado una nueva relación laboral, generándose una situación jurídica distinta.
30. Respecto de la segunda medida, referida a la realización del concurso de méritos y oposición o la decisión motivada de no llevarlo a cabo, los accionantes afirmaron que la entidad accionada “ha señalado de manera expresa que no realizó el concurso ni lo realizará”, y que no se han presentado los informes técnicos requeridos por la sentencia —del área administrativa-financiera y de la Unidad de Talento Humano— con lo cual se evidencia un incumplimiento de dicha medida.
31. Por todo lo señalado, los accionantes solicitan que se acepte la acción presentada y se declare el incumplimiento de la sentencia de fecha 8 de junio de 2022, en cuanto a “la medida de restitución al cargo mediante la recuperación de la vigencia de los contratos”. Además, solicitan a la Corte Constitucional remitir el expediente al

Tribunal Contencioso Administrativo para que se cuantifique la reparación económica y se ordene el pago de haberes dejados de percibir a favor de José Daniel Gómez Bilbao y Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón. Por último, piden que se llame la atención al juez executor por la imposición de formalismos indebidos y que, de ser procedente, la Corte remita el expediente al Consejo de la Judicatura para su investigación.

4.2. Argumentos de la Unidad Judicial

32. El 24 de mayo de 2023, el juez executor remite el expediente a la Corte Constitucional junto con el informe de 11 de mayo de 2023, en el que realizó un recuento de los antecedentes de la causa y, posteriormente, arguyó que:

32.1. Los argumentos presentados por los accionantes en esta etapa ya fueron planteados en el recurso de aclaración y ampliación de la sentencia de segunda instancia, por lo que resultan reiterativos.

32.2. A su criterio, los accionantes actúan de forma “suspica” al “[utilizar] hábilmente un juego de palabras o términos y citando a su conveniencia jurisprudencias de la Corte Constitucional” para solicitar reparaciones “improcedentes por no haber sido ordenadas en la sentencia de Alzada”.

32.3. Asimismo, califica como “absurda” la solicitud de que se determine una incorrección en su actuación como juez de ejecución. En consecuencia, niega la petición de remitir el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo, afirma que la entidad accionada ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia.

33. El 7 de mayo de 2025, el juez executor remitió el informe y el expediente solicitados mediante auto de avoco dictado por este juez constitucional el 1 de mayo de 2025.

34. En su informe, detalló los antecedentes de la acción de protección y citó la normativa que obliga a los jueces a ejecutar las sentencias constitucionales. Del mismo modo, el juez executor arguyó que:

[...] la institución pública accionada Ministerio de Agricultura, ha justificado en debida forma el cumplimiento de la sentencia con voto de mayoría dictada con fecha 8 de junio del año 2022, por lo que este juzgador, se vio impedido de atender y ordenar medidas de reparación que no hayan sido dispuestas en la sentencia del Tribunal de Alzada. Para finalizar se debe señalar que, según las intervenciones de las partes procesales, que constan transcritas en el considerando primero del auto de fecha 11 de mayo de 2023, los accionantes [...] pretendían que como medida de reparación se ordene aspectos que no

constan y no fueron ordenados como medidas de reparación por el Tribunal de Alzada (sic).

35. El juez ejecutor, tras calificar las solicitudes de los accionantes como reiterativas y sin sustento alguno, señaló que estas pretendían medidas de reparación no dispuestas en la sentencia de alzada. A su juicio, la entidad accionada ha cumplido con lo ordenado, por lo que no corresponde disponer reparaciones adicionales ni remitir el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo.

4.3. Argumentos de la entidad obligada

36. El 30 de diciembre de 2022, mediante informe técnico 105-GDO-DATH-MAG-2022, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”), como entidad responsable del cumplimiento de la sentencia de segunda instancia respecto de los señores Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón y José Daniel Gómez Bilbao, presentó un informe mediante el cual sostuvo haber ejecutado íntegramente las medidas dispuestas por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
37. Respecto del señor José Daniel Gómez Bilbao, el MAG indicó que fue reincorporado a su puesto mediante contrato de servicios ocasionales dentro del proyecto (ATPA–RAPS), con vigencia del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2022. Posteriormente, se le notificó la terminación del contrato debido a la conclusión del referido proyecto.
38. En la misma línea argumentativa señala que, mediante informe técnico 105-GDO-DATH-MAG-2022 se concluyó que no existía necesidad institucional para mantener al personal vinculado al proyecto (ATPA–RAPS), ya que dicho proyecto no constaba en el Plan Anual de Inversiones para el año 2023, conforme a lo señalado en el Memorando MAG-CGPGE-2022-1716-M, de 28 de noviembre de 2022. Además, el MAG citó el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que impide asumir obligaciones o celebrar contratos sin la debida certificación presupuestaria, condición que no se verificaba en este caso.
39. En cuanto a la señora Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón, el MAG manifestó que, fue convocada para su reincorporación, sin embargo, expresó su negativa a retomar el cargo, motivo por el cual consideraron cumplida la orden judicial también en su caso.
40. Finalmente, respecto a la solicitud de los accionantes para que se disponga una compensación económica, el MAG consideró que tal pretensión resultaba improcedente, en virtud de que la sentencia del 8 de junio de 2022 estableció de forma específica las medidas de reparación integral aplicables, las cuales, a su criterio, fueron debidamente ejecutadas.

- 41.** El 9 de mayo de 2025, el MAG en atención a lo requerido en el auto de avoco de 1 de mayo de 2025, indicó que el 2 de mayo de 2023 el juez ejecutor ya había informado sobre el cumplimiento de la sentencia por parte de dicha entidad. En virtud de ello, solicitó que se disponga el archivo de la causa. En consecuencia, el MAG solicitó a este Organismo que se declare que la sentencia constitucional dictada en la presente causa ha sido cumplida de manera íntegra por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

5. Cuestión previa

- 42.** De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria⁹ este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. Por ello, en la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que para poder ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada deben concurrir los siguientes requisitos:¹⁰

i) La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.

ii) La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.

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

- 43.** Este Organismo ha definido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar

⁹ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr. 23.

¹⁰ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17.

que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹¹

44. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos, constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹²
45. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó el 3 de mayo de 2023 ante la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Es decir, (i) fue presentada por los accionantes; y, (ii) ante el juez ejecutor. Por esto, es preciso que este Organismo analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Los accionantes cumplieron los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento ante el juez ejecutor?

46. De los antecedentes procesales se identifica que, los accionantes presentaron ante el juez ejecutor, en escrito de 3 de mayo de 2023, una acción de incumplimiento. En la misma solicitaron la remisión del informe motivado conjuntamente con el expediente de la causa a la Corte Constitucional, debido a un presunto incumplimiento de la sentencia de 8 de junio de 2022. Previo a ello, promovieron el cumplimiento de dicha decisión¹³ ante el juez ejecutor, con lo cual se cumplen los requisitos (i) y (ii).
47. Finalmente, respecto al requisito (iii), se observa que en la presentación de la presente acción ha mediado un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, considerando los elementos de complejidad de las medidas dispuestas y el tiempo transcurrido para su cumplimiento, además de ratificar que las sentencias constitucionales que reconozcan la vulneración de derechos son de inmediato cumplimiento. Este Organismo constata que los accionantes i) promovieron la ejecución de la sentencia ante el juez ejecutor mediante escrito de 12 de septiembre de 2022, y ii) solicitaron al mismo juez la remisión del expediente a la Corte Constitucional el 3 de mayo de 2023. En cuanto al tercer requisito, esta Corte advierte que, incluso tomando en cuenta la complejidad de las medidas señaladas en los

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹² CCE, sentencia 15-22-IS, 23 de mayo de 2024, párr. 22.

¹³ Escritos de 12 de septiembre de 2022 y 31 de enero de 2023 presentados por los accionantes en el que solicitan en cumplimiento de la decisión de segunda instancia.

párrafos 22 y 23 de la referida sentencia, transcurrió un tiempo razonable para ejecutar la decisión, al punto que se habría realizado una audiencia de seguimiento para verificar la ejecución de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 8 de junio de 2022. Por ende, se cumple el requisito (iii). En razón de lo antes mencionado, corresponde a este Organismo proceder con el análisis de fondo del caso.

6. Análisis constitucional

48. En este tipo de acciones, a la Corte Constitucional le corresponde verificar si la entidad accionada, MAG, cumplió lo que ordenó en sentencia. Para tal propósito, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El Ministerio de Agricultura y Ganadería cumplió las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de 8 de junio de 2022 emitida por la Corte Provincial dentro del proceso 17981-2021-05369?**
49. Para resolver el alegado incumplimiento de sentencia, la Corte Constitucional estima necesario iniciar su análisis esclareciendo: i) cuáles fueron las disposiciones ordenadas; y ii) si fueron cumplidas todas las disposiciones.
50. En este sentido, se observa que la sentencia de la Corte Provincial de 8 de junio de 2022, resolvió expresamente:

ACEPTAR PARCIALMENTE el recurso de apelación de la parte ACCIONANTE, referente a los accionantes señores: MARIELA YADIRA VIZCAINO BALDEÓN y JOSÉ DANIEL GÓMEZ BILBAO, por lo que, considerándose que han permanecido laborando por más de cuatro años, *quedan vigentes sus últimos contratos ocasionales renovados, debiendo procederse a los respectivos concursos para que puedan participar y pudiesen ser considerados como ganadores de esos concursos*, conforme las directrices emanadas por el Ministerio de Trabajo, *luego de lo cual, en caso de no ingresar definitivamente al sector público a través del respectivo concurso podrá darse por terminados sus contratos. Por lo tanto, este proceso no tendrá una duración mayor a seis meses*, tanto para la renovación de sus contratos ocasionales, como para el desarrollo del concurso público, o la decisión en contrario *en caso de que la parte accionada no considere necesario tal concurso o no lo considere de desarrollo permanente en relación a un proyecto de inversión que es en lo que se estuvieron desarrollando laboralmente los accionantes, conforme al informe que emita el área administrativa-financiera y de talento humano.* (énfasis añadido)

51. Del análisis de la parte resolutive, se observa que la Corte Provincial estableció: 1) mantener vigentes los últimos contratos ocasionales renovados de los accionantes Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón y José Daniel Gómez Bilbao; y 2) disponer la convocatoria a los respectivos concursos públicos, conforme a las directrices del Ministerio de Trabajo, para que puedan participar y ser considerados como ganadores, todo ello dentro de un plazo máximo de seis meses, salvo que la entidad, con base en

un informe emitido por el área administrativa-financiera, considere que no existe una necesidad permanente para realizar dicho concurso.

- 52.** Sobre la primera disposición referente a mantener vigentes los últimos contratos ocasionales, este Organismo observa que la entidad accionada no evidenció el incumplimiento de la medida ordenada. En relación con la situación de Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón, consta que el juez ejecutor, mediante providencia de 5 de agosto de 2022, puso en conocimiento de las partes procesales la recepción del proceso de garantías jurisdiccionales, tras la aceptación parcial del recurso de apelación. Posteriormente, mediante oficio sin número ingresado con trámite institucional como MAG-DGDA-2022-13622-E, Mariela expresó de forma escrita su decisión de no reincorporarse al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dicha decisión fue reiterada por la entidad a través del memorando MAG-CGAF-DATH-2023-2146-M de 17 de marzo de 2023, en el que se informó que la accionante manifestó: “no retornaré a mi anterior puesto de trabajo en el Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, continuaré con los trámites para que se cumpla la sentencia completa, lo cual incluye el tema de la compensación económica”. En atención a lo anterior, se advierte que la entidad intentó gestionar la reincorporación dentro del plazo de seis meses previsto en la sentencia, y que la negativa de reintegro obedeció a una decisión libre y voluntaria de la accionante, por lo que no se verifica un incumplimiento de dicha medida por parte de la entidad accionada.
- 53.** En cuanto a la situación de José Daniel Gómez Bilbao, en los recaudos procesales consta que fue reincorporado a través del contrato de servicios ocasionales 1739-UATH-DATH-MAG-2022, con vigencia del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2022, conforme lo establece el Informe Técnico 452-UATH-DATH-MAG-2023. Dicho contrato finalizó al concluir el proyecto de inversión al que estaba vinculado, conforme a lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Por tanto, se concluye que la entidad accionada cumplió con la disposición de mantener vigentes los contratos, tanto por el reintegro efectivo del señor José Daniel Gómez Bilbao como por la manifestación expresa de la señora Mariela Yadira Vizcaíno Baldeón de no retomar el cargo ofrecido.
- 54.** Sobre la segunda disposición ordenada por la Corte Provincial, relativa a la convocatoria de los respectivos concursos públicos conforme a las directrices del Ministerio de Trabajo, para que puedan participar y ser considerados como ganadores, todo ello dentro de un plazo máximo de seis meses, salvo que la entidad, con base en un informe emitido por el área administrativa-financiera y de talento humano, determine que las funciones desempeñadas por los accionantes no corresponden a una

necesidad institucional permanente, al estar relacionadas con un proyecto de inversión.

- 55.** Esta Corte observa que, la entidad accionada presentó ante el juez ejecutor el informe técnico 105-GDO-DATH-MAG-2022, de 30 de diciembre de 2022, suscrito por la directora de administración de talento humano, en el cual se concluyó que:

La Dirección de Administración del Talento Humano, con base a los antecedentes y análisis técnico realizado en el presente informe, determina que no existe la necesidad institucional para mantener al personal del Proyecto Agenda de Transformación Productiva Amazónica - Reconversión Agroproductiva Sostenible en la Amazonia Ecuatoriana (ATPA-RAPS), en razón de que este proyecto no se encuentra registrado en el Plan Anual de Inversión para el año 2023, de acuerdo a lo establecido en el Memorando No MAG-CGPGE-2022-1716-M, de 28 de noviembre de 2022. (sic)

- 56.** De conformidad con lo expuesto en el párrafo anterior, esta Corte constata que la entidad accionada informó que el proyecto en el que se encontraban vinculados los accionantes correspondía a un proyecto de inversión cuyo período de ejecución concluyó en el año 2022. En ese marco, y conforme a lo dispuesto en el fallo de segunda instancia, que estableció un plazo máximo de seis meses para convocar al concurso público de méritos y oposición o justificar su no procedencia mediante informe técnico, se verifica que el MAG presentó el informe correspondiente el 30 de diciembre de 2022. Considerando que la sentencia fue emitida el 8 de junio de 2022, se concluye que la actuación de la entidad se produjo dentro del plazo previsto por el órgano jurisdiccional.
- 57.** En lo que respecta al señor José Daniel Gómez Bilbao, único accionante que expresó su voluntad de continuar en funciones, consta que su contrato concluyó en diciembre de 2022, con base en la causal establecida en el literal a) del artículo 146 del Reglamento General a la LOSEP. La terminación del vínculo laboral fue sustentada en un informe técnico que determinó que su contratación no respondía a una necesidad institucional de carácter permanente ni correspondía a una función de desarrollo permanente en relación con un proyecto de inversión.
- 58.** En consecuencia, esta Corte advierte que, en el caso concreto, la entidad accionada dio cumplimiento a la medida de reparación dispuesta en la sentencia, al presentar dentro del plazo de seis meses un informe técnico que justificó la no realización del concurso de méritos y oposición. A partir de dicho informe, se argumentó que la contratación no respondía a una necesidad institucional de carácter permanente. Por tanto, este Organismo constata que la entidad accionada cumplió con lo ordenado en la decisión judicial.

- 59.** Ahora bien, independientemente de las medidas de reparación ordenadas en el fallo, los accionantes cuestionan que, a pesar de que los jueces de la Corte Provincial, con voto de mayoría, aceptaron el recurso de apelación parcialmente, no concedieron la reparación económica a pesar de que fue explícitamente solicitada.
- 60.** Ante estas circunstancias, solicitaron al juez executor que remita el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, toda vez que, a su criterio, existiría una orden implícita de pago de haberes dejados de percibir durante el tiempo en que los legitimados activos estuvieron cesados. Del mismo modo, el juez executor mediante, auto de 24 de marzo de 2023, notificó a los accionantes sobre los escritos presentados por el MAG y les recordó que el juzgador no puede ordenar el cumplimiento de medidas no dispuestas en la sentencia del tribunal superior. En razón de ello, presentaron un recurso de aclaración y ampliación para que los jueces provinciales se pronuncien sobre dichas medidas, el cual fue rechazado por la Corte Provincial el 30 de junio de 2022.
- 61.** Al respecto, esta Corte ya ha indicado que “resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada.”¹⁴ Es preciso recalcar que, este Organismo en la sentencia 24-21-IS/24 se alejó de la regla de precedente establecida en la sentencia 57-18-IS/21 y, de forma posterior, en la sentencia 61-22-IS/24 estableció que se debe tomar en cuenta que (i) en acciones de protección no se puede considerar que la reparación económica es implícita cuando se acepta la demanda y, (ii) sobre todo, la reparación económica no puede considerarse concedida cuando se han proporcionado expresamente los motivos para negarla.¹⁵
- 62.** Por lo tanto, esta Corte no identifica que las supuestas medidas de reparación económica que están siendo exigidas por los accionantes sean obligaciones que se desprendan de la sentencia de segunda instancia de acción de protección y que, por tanto, debían ser ejecutadas. Consecuentemente, no procede que a través de esta acción verificar su cumplimiento.
- 63.** Por todo lo anteriormente expuesto, este Organismo no identifica que la sentencia de 08 de junio de 2022, emitida por la Corte Provincial, haya sido incumplida, de modo que, corresponde desestimar la presente acción de incumplimiento.

¹⁴ CCE, sentencias 16-17-IS/20, 15 de enero de 2020, párr.54 y 102-23-IS/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 35.

¹⁵ CCE, sentencias 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párrs. 58 a 61 y 61-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 38.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **66-23-IS/25**.
2. Disponer la devolución de los expedientes a los juzgados de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



6623IS-7efc2



Caso Nro. 66-23-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 146-23-IS/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 146-23-IS

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

SENTENCIA 146-23-IS/25

Resumen: Se acepta parcialmente la acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional al verificar que la medida que ordenaba la suscripción del contrato de servicios ocasionales a favor del accionante para el año 2023, fue cumplida de forma integral y que la medida que ordenaba a la Contraloría General del Estado que realice un examen especial respecto a la administración y ejecución de los contratos de servicios ocasionales en el Hospital General Docente de Ambato desde el año 2019 hasta la presente fecha, fue cumplida de forma defectuosa y tardía ya que no se informó trimestralmente, ni se remitió el informe en el plazo previsto, conforme lo ordenado por la sentencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 08 de marzo de 2023, Galo Tito Japón Núñez (“**accionante**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares¹ en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), la Coordinación Zonal 3 del MSP, el Hospital General Docente de Ambato (“**Hospital de Ambato**”), el Ministerio de Trabajo, la Procuraduría General del Estado y la Contraloría General del Estado (“**CGE**”). El accionante consideró que habría sido víctima de discriminación y que se habría inobservado su derecho a la estabilidad laboral reforzada como trabajador sustituto de su hijo con discapacidad por “no ubicarle en el puesto de cirujano pediátrico” y “por no contar con un contrato laboral debidamente otorgado”. El proceso fue signado con el número 18334-2023-01306.
2. En sentencia emitida y notificada el 21 de marzo de 2023, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, rechazó la acción de protección.² De esta decisión el accionante interpuso recurso de apelación.

¹ La solicitud de medidas cautelares fue declarada improcedente mediante auto de 14 de marzo de 2023.

² El juez consideró que el contrato de servicios ocasionales no genera estabilidad laboral, ya que esta sólo se adquiere a través del concurso de méritos y oposición. Además, consideró que sus alegaciones respecto a la presunta vulneración de su derecho a igual trabajo igual remuneración por no “ubicarle en el puesto que a criterio del legitimado activo le corresponde”, no tendrían fundamento ya que la escala salarial de los empleados públicos se encuentra fijada por ley. Por lo que a juicio del juzgador “la violación alegada al trabajo por la legitimada activa, no se adecua a la dimensión del derecho social, puesto que la entidad pública ha respetado en derecho del trabajador [sic], no existe desvinculación del cargo, pues se le sigue cancelando su remuneración, se ha respetado la inclusión laboral por ser sustituto directo de un menor de edad con discapacidad”.

3. En sentencia de emitida y notificada el 05 de junio de 2023, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el accionante y revocó la sentencia subida en grado (ver acápite 3 infra). El accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron negados mediante auto de 21 de junio de 2023. El 19 de julio de 2023 el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.³
4. Así mismo, se observa que, mediante escritos de 12, 26 de junio, 22 de agosto y 04 de septiembre de 2023 el accionante impulsó el cumplimiento de la sentencia.
5. El 07 de septiembre de 2023, el accionante solicitó que se remita el expediente a esta Corte, por el presunto incumplimiento de la sentencia de 19 de julio de 2023.
6. El 19 de octubre de 2023, el accionante presentó directamente ante esta Corte su demanda de acción de incumplimiento de sentencias, solicitando:
 - a) Que se reintegre inmediatamente al accionante con un contrato de servicios ocasionales de servidor público 13 en grado 19, o con otro con igual rango y remuneración, y cumplir exclusivamente las funciones de cirujano pediátrico, hasta la creación de la partida de cirujano pediátrico.
 - b) Que se cancele los valores adeudados desde que se vulneró el derecho por el despido injustificado desde el 04 de abril del 2023, de manera inmediata, ya que me encontrado [sic] en el desempleo 7 meses.
 - c) Que se sirvan convocar a audiencia pública para tratar los daños producidos y la reparación integral material e inmaterial el pago de la reparación integral a la que haya lugar por los daños causados durante todo el tiempo en que fui injusta y arbitrariamente separado de mis funciones, este momento de tener lugar se sustanciara en el Contencioso Administrativo, en un tiempo prudente.
 - d) Que se garantice no ser sujeto de hostigamientos y sanciones injustificadas ni por los accionados ni a través de terceros.
 - e) Las disculpas públicas en las páginas web del Ministerio de Salud Pública, al accionante y a la comunidad de los discapacitados,
 - f) Capacitación a nivel de todo el MSP y en el Consejo de la Judicatura, sobre el trato y las acciones afirmativas, constitucionalidad condicionada que tienen los discapacitados
 - g) Que se declare la responsabilidad del Estado, para establecer las responsabilidades y repetición correspondiente, de los servidores judiciales encargados de ejecutar la sentencia la calidad de omisos [sic] y de los servidores públicos que tienen
 - h) Declarar la vulneración de derechos por el despido injustificado al debido proceso, seguridad jurídica, discriminación material, jurisprudencia señalada en la Resolución Constitucional Nero [sic] 258.
7. El 24 de octubre de 2023, el accionante presentó ante este Organismo una solicitud de medidas cautelares.

³ El accionante consideró que las decisiones impugnadas han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la igualdad formal, material y no discriminación, a la seguridad jurídica y al trabajo en su numeral 4, que establece que a trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.

8. El 10 de noviembre de 2023, este Organismo inadmitió la acción extraordinaria de protección.⁴ La causa fue signada con el número 2355-23-EP.
9. El 23 de octubre de 2023, la causa fue sorteada al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien mediante auto de 20 de septiembre de 2024 solicitó al accionante, a las entidades obligadas (MSP, Ministerio de Trabajo, Hospital General Docente de Ambato, CGE) así como a las autoridades judiciales de primera y segunda instancia, la remisión de sus respectivos informes de descargo.
10. El 24 de septiembre de 2024, el accionante presentó un informe actualizado de sus pretensiones. Así mismo, el 30 de septiembre de 2024, el MSP y la CGE presentaron sus informes de descargo. Las autoridades judiciales de primera y segunda instancia, presentaron sus informes de descargo el 04 y 05 de diciembre de 2024, respectivamente.
11. El Ministerio de Trabajo y el Hospital General de Ambato a pesar de haber sido debidamente notificados no presentaron sus informes de descargo.
12. El 17 de diciembre de 2024, el accionante presentó un escrito de desistimiento de la solicitud de medidas cautelares (párrafo 7 *supra*).

2. Competencia

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

3. Sentencia cuyo cumplimiento se exige

14. En la causa *in examine*, se evidencia que la decisión de 05 de junio de 2023 emitida por la Sala dispuso lo siguiente:

23.4.- Garantizar el derecho a la estabilidad reforzada del accionante NN JAPÓN TERÁN, en su condición de persona con discapacidad; y, en consecuencia, disponer que en el término de 10 días de notificada esta sentencia, se proceda a la suscripción del contrato de servicios ocasionales a favor de su sustituto directo generado para el año 2023, el también accionante GALO TITO JAPÓN NUÑEZ, por el tiempo que falta para la terminación del presente ejercicio fiscal. En caso de que alguna de las partes, no

⁴ El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (ponente) y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

suscribieren el referido contrato, ello no obstará la continuación de la relación contractual hasta la fecha referida, en cuyo caso, el Juez a quo abonará las firmas del o los ausentes, sin perjuicio de la imposición de las respectivas sanciones por el incumplimiento. 23.5.- Disponer que por Secretaría de este Tribunal se remita atento oficio al señor Contralor General del Estado, a fin de que inicie un examen especial de auditoría en el que se analicen los hechos descritos en esta sentencia, referentes a la falta de firma de contratos de servicios ocasionales por más de dos años, al supuesto ingreso de personas extranjeras sin cumplir con los requisitos legales y al ejercicio de las funciones de pediatra y cirujano pediátrico en el Hospital General Docente Ambato desde el año 2019 hasta la presente fecha. La referida institución pública informará al Juez a quo, encargado de ejecutar esta sentencia conforme al art. 142 del COFUIJ [sic], del cumplimiento de esta sentencia en forma trimestral; previniéndole legalmente de que en caso de incumplimiento se procederá conforme al art. 163 de la LOGJCC.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Informe del accionante

15. El accionante realiza un recuento de las actuaciones judiciales dentro del proceso de ejecución, menciona que se han “comprobado irregularidades e incumplimientos de disposiciones constitucionales y de ley, cometidas dentro de esta causa, por las partes procesales: jueces de 1era y 2da instancia y de los accionados”. Menciona su inconformidad con la sentencia de segunda instancia, ya que ésta no habría declarado la vulneración de sus derechos. Adicional menciona su desacuerdo con las medidas de reparación integral ordenadas por la autoridad judicial de instancia. También menciona, hechos que dieron origen al proceso.
16. Finalmente, solicita que se acepte su demanda, se convoque a audiencia, que la Defensoría del Pueblo sea incluida como *amicus curiae*, que se cumpla con la misión de la Corte Constitucional según el artículo 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que se declare la responsabilidad del Estado, que se declare error inexcusable por parte de los jueces de la Sala, que se declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, estabilidad laboral reforzada. Así mismo, solicita que se hagan cumplir las sentencias 258-15-SEP-CC y 223-18-SEP-CC, y como reparación integral solicita que se ordenen disculpas públicas por parte de “los funcionarios públicos del Hospital HPGDA en las páginas web del Consejo de la Judicatura y en el Ministerio de Salud”, que se ordene el pago de remuneraciones dejadas de percibir desde el 04 de abril de 2023, hasta su efectivo reintegro, el pago de gastos generados por defensa técnica, “compensación económica por daños psicológicos y de salud por abusos sufridos a causa de estos abusos de autoridad”, “[q]ue se proceda con las investigaciones para determinar las responsabilidades y que se proceda con la repetición a todos los funcionarios causantes del daño y por los valores a erogar por el Estado” y “Disponer que la Contraloría

General del Estado ejecute las responsabilidades establecidas en el examen especial realizado al Hospital HPGDA”.

17. En el informe actualizado sobre sus pretensiones solicita a la Corte Constitucional que, en observancia de los principios de supremacía constitucional y de protección de derechos fundamentales, se disponga el cumplimiento efectivo de la sentencia, la reparación integral de los derechos vulnerados y se garantice el acceso pleno al goce de los derechos de las personas con discapacidad, conforme lo estipula el artículo 48 numeral 7 de la Constitución.

4.2. Informe del juez ejecutor

18. El 04 de diciembre de 2024, el juez ejecutor presentó su informe de descargo, y después de realizar un recuento de las actuaciones procesales indicó que:

[...] desde que el Juzgador de primer nivel, avocó nuevamente conocimiento de la acción de protección 12 de septiembre del 2023, hasta la fecha de suscripción del contrato 19 de octubre del 2023, han transcurrido 1 MES 7 DÍAS, TIEMPO RAZONABLE para ejecutar la sentencia, luego de correr traslado a las partes, atender los incidentes y múltiples escritos de las partes, incluso diferir la audiencia a petición de las partes; sin que exista incumplimiento de sentencia, [...] .25. Respecto a vigilar las actuaciones de la Contraloría General del Estado, para que efectúe un examen especial de auditoría en el que se analicen la falta de firma de contratos de servicios ocasionales por más de dos años, al supuesto ingreso de personas extranjeras sin cumplir con los requisitos legales y al ejercicio de las funciones de pediatra y cirujano pediátrico en el Hospital General Docente Ambato desde el año 2019 hasta la presente fecha; se remitió oficio la Contraloría General del Estado como a la Delegación Provincial, con fecha 30 de noviembre de 2023, a fin de que se pronuncie sobre lo dispuesto en la sentencia constitucional; respondiendo la entidad de control con fecha 05 de diciembre del 2023 (fs. 377 del expediente constitucional) que se ha dispuesto se ejecute el examen especial al ingreso de personal bajo la modalidades de nombramientos y contratos de servicios ocasionales y sus correspondientes remuneraciones en el Hospital Provincial General Docente Ambato, examen que se encuentra aprobado, encontrándose actualmente en ejecución una vez que se haya concluido y se encuentre aprobado dicho informe se pondrá en su conocimiento. [...] A través del presente informe de descargo, comunico a ustedes señores Jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, que la sentencia constitucional dentro de la acción de protección 18334-2023-01306, se ha cumplido a cabalidad sin tener nada más que ejecutar.

4.3. Informe de la Sala accionada

19. Los jueces de la Sala presentaron el 05 de diciembre de 2024 sus informes de descargo, después de hacer un recuento de los antecedentes procesales del caso mencionaron que “no existe ningún incumplimiento de los infrascritos ni del Tribunal de apelaciones al que pertenecemos, ya que se han garantizado los derechos del accionante, observando

la tutela judicial efectiva, y el debido proceso, siendo obligación del Juez de primera instancia la ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal de apelaciones”.

4.4. Informe del Ministerio de Salud Pública

- 20.** El 30 de septiembre de 2024, el Ministerio de Salud Pública presentó su informe de descargo respecto al cumplimiento de sentencia y mencionó que:

La Unidad de Administración de Talento Humano del Hospital General Docente Ambato ha dado estricto cumplimiento a la Sentencia de Segunda Instancia de Acción de Protección 18334-2023-01306; por lo que se procedió a la suscripción del Contrato de servicios ocasionales elaborado para el año 2023, que fue legalizado mediante el abono de la firma del Juez Dr. Marcelo Alejandro López Zea además se usaron los medios institucionales para notificar al Dr. Galo Tito Japón Núñez, con la finalidad de que se presente a cumplir las obligaciones que devienen del contrato de servicios ocasionales, sin haber conseguido que el profesional asista a esta casa de Salud.

4.5. Informe de la CGE

- 21.** El 30 de septiembre de 2024, la CGE remitió a este Organismo su informe de descargo, del cual se desprende lo siguiente:

Existieron deficiencias en el control de asistencia del personal médico como marcaciones de entrada y salida no registradas, atrasos compensados al final de la jornada, y ausencia de médicos sin justificación ni autorización; adicionalmente, pese a contar con relojes biométricos y un sistema informático para el control de asistencia, el mismo se realizó de forma manual; hechos que se originaron por cuanto los servidores de talento humano no implementaron medidas para el control de asistencia y permanencia del personal, poniendo en riesgo la calidad de los servicios de salud que brinda el Hospital.

5. Cuestión previa

- 22.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁵ Por ello, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

⁵ En la sentencia 56-18-IS/22, de 13 de octubre de 2022, párrafo 20, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC.

23. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

¿El accionante cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercitar la acción de incumplimiento de sentencias directamente ante la Corte Constitucional?

24. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).⁶
25. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁷
26. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁸ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁹

⁶ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción

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

⁷ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁸ CCE, sentencia 129-21-IS/22, 17 de enero de 2024, párr. 53.

⁹ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

- 27.** En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.¹⁰

- 28.** A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:

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

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

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

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

- 29.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.

- 30.** En el presente caso, la Corte verifica que el accionante cumplió con el primer y segundo requisito respecto a impulsar la ejecución de la causa (párrafo 4 *supra*) y solicitar al juez ejecutor la remisión del expediente y su informe a la Corte Constitucional (párrafo 5 *supra*). Respecto al tercer requisito se observa que la sentencia alegada como incumplida otorgó el término de 10 días para la suscripción

¹⁰ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

del contrato de servicios ocasionales; sin embargo, transcurrieron aproximadamente 4 meses sin que esto se haya cumplido, hasta que el accionante el 19 de octubre de 2023 presentó la acción de incumplimiento ante esta Corte, por lo que se verifica que cumplió con este requisito. Finalmente, respecto al cuarto requisito se observa que existió una negativa tácita para remitir el expediente y el informe a esta Corte por parte del juez ejecutor ya que no se remitió el expediente ni tampoco se negó el requerimiento. Por tanto, una vez que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercitar directamente la acción de incumplimiento ante este Organismo, corresponde a esta Corte analizar el fondo del caso.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 31.** En el caso concreto, el accionante alega que las medidas dispuestas en la sentencia de 05 de junio de 2023 emitida por la Sala fueron incumplidas, por cuanto no habría sido reintegrado “mediante contrato de servicios ocasionales de servidor público 13 en grado 19”. Por lo que solicita que se dé cumplimiento a sus pretensiones y se dicten medidas de reparación. Sin embargo, el juez ejecutor en su informe de descargo alega que la sentencia ha sido cumplida sobre este punto, por cuanto y conforme lo disponía la sentencia, abonó la firma del accionante en el contrato de servicios ocasionales, debido a que él no se presentó a la diligencia. Con base a estos cargos y descargos se plantea el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿Las medidas de reparación dispuestas por la Sala en la sentencia de 05 de junio de 2023 fueron integralmente cumplidas?

- 32.** En este apartado la Corte sostendrá que la medida que ordenaba la suscripción del contrato de servicios ocasionales a favor del accionante para el año 2023, fue cumplida de forma integral y que la medida que ordenaba a la Contraloría General del Estado que realice un examen especial respecto a la administración y ejecución de los contratos de servicios ocasionales en el Hospital General Docente de Ambato desde el año 2019 hasta la presente fecha, fue cumplida de forma defectuosa ya que no se informó trimestralmente ni se entregó el informe conforme el plazo ordenado por la sentencia. Así mismo, resalta el carácter subsidiario de esta acción, desestima las pretensiones del accionante por ser ajenas al objeto de esta garantía.
- 33.** De lo dispuesto por la Sala en la sentencia de 05 de junio de 2023 se detallan las siguientes medidas a ser verificadas:
- 33.1** Disponer que en el término de 10 días de notificada esta sentencia, se proceda a la suscripción del contrato de servicios ocasionales a favor de su sustituto directo

generado para el año 2023, el también accionante GALO TITO JAPÓN NUÑEZ, por el tiempo que falta para la terminación del presente ejercicio fiscal. En caso de que alguna de las partes, no suscribieren el referido contrato, ello no obstará la continuación de la relación contractual hasta la fecha referida, en cuyo caso, el Juez a quo abonará las firmas del o los ausentes, sin perjuicio de la imposición de las respectivas sanciones por el incumplimiento.

33.2 Disponer que por Secretaría de este Tribunal se remita atento oficio al señor Contralor General del Estado, a fin de que inicie un examen especial de auditoría en el que se analicen los hechos descritos en esta sentencia, referentes a la falta de firma de contratos de servicios ocasionales por más de dos años, al supuesto ingreso de personas extranjeras sin cumplir con los requisitos legales y al ejercicio de las funciones de pediatra y cirujano pediátrico en el Hospital General Docente Ambato desde el año 2019 hasta la presente fecha. La referida institución pública informará al Juez a quo, encargado de ejecutar esta sentencia conforme al art. 142 del COFUIJ [sic], del cumplimiento de esta sentencia en forma trimestral; previniéndole legalmente de que en caso de incumplimiento se procederá conforme al art. 163 de la LOGJCC.

6.1.1. Sobre la medida de reparación establecida en el numeral 33.1.

- 34.** La medida de reparación dispuso que en el término de 10 días se suscribiera un contrato de servicios ocasionales a favor del accionante por el tiempo que faltaba para la terminación del ejercicio fiscal 2023. Sin perjuicio de que, en caso de que alguna de las partes no suscriba el referido contrato, la relación contractual se mantendría vigente hasta la fecha señalada, correspondiendo al juez ejecutor proceder con la suscripción en representación de los ausentes y la imposición de las respectivas sanciones por el incumplimiento.
- 35.** Se observa que el término para que se diera cumplimiento a esta medida feneció el 01 de julio de 2023; sin embargo, en respuesta a los escritos de impulso ingresados por el accionante de 26 de junio de 2023, el juez ejecutor, el 30 de junio de 2023, mediante providencia solicitó que se sienta razón de si el proceso había sido devuelto al juez de instancia, sentando razón de la falta de devolución del proceso mediante razón de 04 de julio de 2023, y señalando mediante providencia que una vez que el proceso sea devuelto se proveerá los escritos presentados.
- 36.** Así, una vez que el proceso fue devuelto el 12 de septiembre de 2023, el juez a quo inició con el trámite de ejecución, mediante providencia de 29 de septiembre de 2023, luego, mediante providencia de 13 de octubre de 2023 convocó a las partes a la suscripción del contrato, consignándose la firma del contrato de servicios ocasionales

el 19 de octubre de 2023, sin contar con la presencia del legitimado activo, por lo que la autoridad judicial de ejecución conforme consta en el acta de diligencia de esta fecha consignó la firma en su lugar.

37. Así mismo esta Corte evidencia que de la revisión del sistema EXPEL el 29 de agosto de 2023 el gerente del Hospital General Docente de Ambato (“**HGDA**”) informó a la autoridad judicial ejecutora que:

[...] el día Viernes 18 de Agosto del presente año, fue aprobada la reforma de reingreso a la institución del Doctor Galo Tito Japón como Médico/a Especialista en Pediatría 1, motivo por el cuál fue notificado mediante correo electrónico el día Lunes 21 de Agosto del 2023, para que presente de manera inmediata los documentos de ingreso y posterior a ello empiece a laborar, además debo indicar que de manera verbal ese mismo día a través de una llamada telefónica el Dr. Fabían Chango Gerente del Hospital, le informó al Dr. Galo Japón que fue notificado mediante correo electrónico para que prepare los documentos y se acerque a laborar a esta casa de salud.

38. Luego, mediante escrito de 21 de septiembre de 2023, el HGDA nuevamente informó que el “accionante sigue incumpliendo el fallo de segunda instancia de esta acción de protección” y señaló que “el accionante se ha centrado en realizar varios requerimientos al Hospital General Docente Ambato, mismos que retardan el cumplimiento de la sentencia”.
39. En virtud de lo expuesto, este Organismo observa que, si bien la medida no fue cumplida dentro del plazo de diez días establecido en la sentencia emitida por la Sala, el contrato fue efectivamente suscrito el 19 de octubre de 2023 por parte del juez ejecutor, sin la presencia del accionante. Esto se debió a que, en reiteradas ocasiones, el accionante se negó a reincorporarse a sus funciones y a firmar el contrato correspondiente ya que a su juicio y, según lo descrito en la acción de incumplimiento y de la revisión del expediente constitucional, su pretensión habría sido ser reincorporado como “servidor público 13 en grado 19”. Sin embargo, esto no fue ordenado por la sentencia constitucional, ya que ésta únicamente dispuso la suscripción del contrato de servicios ocasionales por el tiempo que faltaba para la conclusión del ejercicio fiscal 2023.
40. En este contexto, queda claro que la demora no es atribuible ni al juez ejecutor ni al HGDA ya que se ha demostrado que la entidad obligada a cumplir esta medida adoptó una actitud proactiva para dar cumplimiento a la sentencia. Asimismo, el juez ejecutor desempeñó adecuadamente su rol al consignar su firma en el contrato de servicios ocasionales, pese a la ausencia del accionante, por lo que la medida se encuentra cumplida de forma integral.

6.1.2. Sobre la medida de reparación establecida en el numeral 33.2.**41. La medida ordenó a la CGE que:**

[...] inicie un examen especial de auditoría en el que se analicen los hechos descritos en esta sentencia, referentes a la falta de firma de contratos de servicios ocasionales por más de dos años, al supuesto ingreso de personas extranjeras sin cumplir con los requisitos legales y al ejercicio de las funciones de pediatra y cirujano pediátrico en el Hospital General Docente Ambato desde el año 2019 hasta la presente fecha. La referida institución pública informará al Juez a quo, encargado de ejecutar esta sentencia conforma al art. 142 del COFUIJ [sic], del cumplimiento de esta sentencia en forma trimestral; previniéndole legalmente de que en caso de incumplimiento se procederá conforme al art. 163 de la LOGJCC.

42. El 29 de noviembre de 2023, el juez ejecutor mediante providencia ordenó que se remita atento oficio a la CGE a fin de que informe si se ha iniciado un examen especial de auditoría, respecto a lo señalado en el numeral precedente.**43. El 07 de diciembre de 2023, la CGE informó que mediante memorando 4234-DNPYEI-AGPSYEI-2023 de 21 de julio de 2023, la subcontralora de Auditoría de la CGE dispuso que:**

[...] la Dirección Provincial de Tungurahua ejecute el examen especial al ingreso de personal bajo las modalidades de nombramientos y contratos de servicios ocasionales y sus correspondientes remuneraciones en el HGDA, por el período comprendido entre el 01 de enero de 2019 y el 31 de agosto de 2023, acción de control dispuesta mediante Orden de Trabajo No. 0001-DPT-AE-2023-I de 18 de septiembre de 2023.

44. Finalmente, la CGE entregó el informe final de auditoría “DPT-0020-2024” a este Organismo el 30 de septiembre de 2024. En el informe se observa los resultados del examen realizado en cuanto al ingreso de personal bajo las modalidades de nombramiento y contratos de servicios ocasionales, sus respectivas remuneraciones, el cumplimiento de su jornada laboral y la existencia de inconsistencias en los contratos objeto de análisis, particularmente en cuanto al cumplimiento de requisitos para ser contratados. Por lo que se recomienda:

[...] al Director médico la emisión de lineamientos de control de la permanencia y asistencia de personal a los líderes de cada servicio, para el estricto cumplimiento por parte de los profesionales de la salud. Así mismo, se recomienda al responsable de la Unidad de Talento Humano el seguimiento y control de la asistencia de los servidores del Hospital, además de la presentación de informes mensuales con los reportes del reloj biométrico, que permite verificar el cumplimiento de la jornada de trabajo y de existir novedades la toma de acciones correctivas.

45. No obstante, se advierte que la CGE no cumplió con su obligación de informar trimestralmente al juez ejecutor sobre el avance del examen realizado al HGDA, lo que implica un cumplimiento defectuoso de esta medida. Asimismo, tal como se indicó en el párrafo 44 *supra*, se observa que la CGE entregó el informe final de auditoría a este Organismo el 30 de septiembre de 2024, incumpliendo el plazo otorgado por el juez ejecutor. Por lo tanto, se declara el cumplimiento defectuoso y tardío de esta medida.

6.1.3. Sobre las pretensiones del accionante en la acción de incumplimiento

46. El accionante en su acción de incumplimiento ha solicitado a esta Corte que ordene nuevas medidas de reparación (párrafo 6 *supra*) las cuales resultan ajenas a lo dispuesto en la sentencia que se alega como incumplida. Por lo que este Organismo desestima tales pretensiones por ser ajenas al objeto de esta garantía.¹¹
47. Al respecto, este Organismo recuerda que “el objeto de la acción de incumplimiento es hacer efectivas las medidas dispuestas por la sentencia constitucional en cuestión, mas no exigir —por regla general— el cumplimiento de otras medidas no contenidas —ni aun de forma implícita— en la decisión”.
48. Finalmente, respecto a la solicitud de medidas cautelares se observa que de acuerdo al SACC, el 17 de diciembre de 2024 el accionante desistió de esta solicitud, por lo que se acoge su solicitud sin que sea pertinente realizar consideraciones adicionales al respecto.
49. Conforme lo expresado, este Organismo concluye que la sentencia de 5 de junio de 2023 emitida por la Sala ha sido cumplida conforme los términos expresados en los párrafos precedentes, sin que existan otras medidas que revisar, corresponde declarar el archivo de la presente causa.

7. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento **146-23-IS**.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 37-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 30.

2. Declarar el cumplimiento integral de la medida que ordenaba la suscripción del contrato de servicios ocasionales a favor del accionante para el año 2023.
3. Declarar el cumplimiento defectuoso y tardío de la medida que ordenaba a la Contraloría General del Estado que realice un examen especial respecto a la administración y ejecución de los contratos de servicios ocasionales en el Hospital General Docente de Ambato desde el año 2019 hasta la presente fecha.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

14623IS-78580

**Caso Nro. 146-23-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración 146-23-IS/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 01 de mayo de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional la solicitud de aclaración presentada por Galo Tito Japón Núñez. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto de aclaración:

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes 146-23-IS/25, en la que se declaró el cumplimiento integral de la medida que ordenaba la suscripción del contrato de servicios ocasionales a favor de Galo Tito Japón Núñez (“**accionante**”) para el año 2023 y el cumplimiento defectuoso y tardío de la medida que ordenaba a la Contraloría General del Estado que realice un examen especial respecto a la administración y ejecución de los contratos de servicios ocasionales en el Hospital General Docente de Ambato (“**HGDA**”) desde el año 2019 hasta la presente fecha. Esta decisión fue notificada a las partes el 21 de enero de 2025.
2. El 24 de enero de 2025, el accionante presentó una solicitud de aclaración y ampliación respecto de la sentencia antes referida.
3. El 13 de marzo de 2025, con motivo de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

2. Oportunidad

4. El accionante presentó el recurso el 24 de enero de 2025. La Corte notificó el fallo 146-23-IS/25 el 21 de enero de 2025.¹ Por lo tanto, el recurso de aclaración y ampliación fue interpuesto dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

3. Fundamentos

5. El accionante solicita aclaración en los siguientes términos:

¹ CCE, razón de notificación de sentencia, caso 146-23-IS/25. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlGE6J3RyYW1pdGUnLCBldWlkOidmODY3NmY3NC1lOWQyLTQ1OGItYmZhOS1mNmRhNzcxZGUxNmMucGRmJ30=

[De] todo el fundamento fáctico y jurídico en que se basó su señoría para considerar cumplida una sentencia integralmente, si la sentencia tiene la disposición de generar un contrato ilegal y de otra especialidad cuando determina el contrato en sus cláusulas: funciones, responsabilidades, obligaciones y remuneraciones corresponden a un pediatra. Este contrato de pediatra al no corresponder a un cirujano pediátrico se anula automáticamente.² (Mayúsculas omitidas)

6. El accionante solicita que se aclare y amplíe la sentencia sobre los siguientes puntos:
- i) “incumplimiento de plazos en la entrega de informes de descargo por parte de los jueces de instancia y de Sala” ya que a juicio del accionante “la Corte Constitucional no habría señalado si hubo error en la notificación electrónica”, ii) “Explicación de los fundamentos legales por los cuales el Ministerio de Trabajo y el Hospital Provincial General Docente Ambato fueron liberados de responsabilidad a pesar de no haber entregado los descargos requeridos”, iii) “Justificación sobre la validez del informe de la Contraloría General del Estado, señalando que este sí cumplió los plazos establecidos y reveló irregularidades en la contratación de una cirujana pediátrica extranjera”, iv) Aclaración sobre la “inobservancia de la Resolución Constitucional Nro. 258-15-SEP-CC”, v) Corrección de argumentos en la sentencia que, según el accionante, “fueron modificados en relación con su demanda original, especialmente respecto a su situación de discriminación y estabilidad laboral reforzada”, vi) “Explicación sobre la declaración de cumplimiento de la sentencia”, a pesar de que, según el accionante, “el contrato otorgado no se ajusta a su especialidad y constituye una violación a sus derechos”, vii) Aclaración sobre el “incumplimiento de la Resolución Constitucional Nro. 223-18-SEP-CC, que obliga a la correcta elaboración y registro de los contratos laborales”, viii) “Explicación sobre la negativa del juez de instancia a dictar un auto resolutorio final”, ix) “Fundamentación de por qué se han desechado pruebas relevantes que demostrarían la violación de derechos y que deberían ser consideradas bajo el principio de tutela judicial efectiva”.

4. Análisis

7. La aclaración sirve para corregir la oscuridad y ambigüedad de una decisión judicial, mientras que la ampliación sirve para suplir alguna omisión que resulta indispensable sobre uno o varios puntos controvertidos de la sentencia de conformidad con el artículo 253 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”),³ norma supletoria en materia constitucional.⁴ De tal forma, quien presenta una solicitud de aclaración debe identificar los aspectos oscuros o ambiguos de una decisión.

² Escrito de aclaración y ampliación presentado por el accionante el 24 de enero de 2024.

³ COGEP, artículo 253: “La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”.

⁴ CCE, auto de aclaración y ampliación 117-21-IS/22, 30 de marzo de 2022, párr. 30; y, CCE, auto de aclaración 335-13-JP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

8. En consecuencia, los recursos de aclaración y ampliación constituyen mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Por lo cual, mediante esos recursos la jueza o juez no puede modificar su decisión porque es inmutable, pues aquello atentaría al derecho a la seguridad jurídica y desconocería la cosa juzgada jurisdiccional, los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones en materia constitucional, al tenor de lo prescrito en el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador.
9. En el presente caso, el accionante solicita que se “aclare y amplíe” la sentencia respecto a “todo el fundamento fáctico y jurídico en que se basó su señoría para considerar cumplida una sentencia integralmente”, en relación con los puntos detallados en el párrafo 5. Sin embargo, si bien el recurrente se refiere al mismo en el primer inciso como “recurso de aclaración y ampliación”, tanto en el asunto como en el contenido del escrito se encuentra que pretende solo la aclaración de la sentencia, por lo que a continuación se lo tratará de esa forma.
10. Sobre los puntos i) y ii) de su petición, relacionadas a los informes de descargo se observa que estos fueron atendidos dentro de la sentencia, en el numeral 10 se ha mencionado que las autoridades judiciales de primera y segunda instancia entregaron sus informes de descargo el 04 y 05 de diciembre de 2024, respectivamente. Además, en el numeral 11 se ha dejado constancia de la falta de entrega de informes de descargo por parte del Ministerio de Trabajo y el HGDA a pesar de haber sido debidamente notificados. Por lo tanto, no existe oscuridad sobre estos puntos y se observa que las pretensiones del accionante en su solicitud exceden el objeto del recurso y buscan alterar el sentido de la sentencia.
11. Sobre las peticiones que constan en los puntos iii) y vi), se dirigen a señalar oscuridad sobre los argumentos desarrollados por esta Corte para determinar el cumplimiento de las medidas de reparación. Sin embargo, se observa que el acápite 6.1 de la sentencia 146-23-IS/25, objeto de la petición, analizó sí las medidas dispuestas en sentencia en relación con la suscripción del contrato de servicios ocasionales para el año 2023 (“**primera medida**”) y el examen especial de auditoría respecto a la administración y ejecución de los contratos de servicios ocasionales en el HGDA desde el año 2019 fueron cumplidas o no (“**segunda medida**”).
12. En el acápite 6.1.1 se analiza el cumplimiento de la primera medida y se establece que, pese a que no fue cumplida dentro de los plazos previstos en la sentencia impugnada, la demora no fue atribuible ni al juez ejecutor ni al HGDA; sino al accionante, por cuanto de la revisión del expediente y de los informes de descargo, quedó demostrado que él se negó a reincorporarse a sus funciones y a firmar el contrato, ya que su

pretensión era ser reincorporado como cirujano pediátrico. En conclusión, se verifica que sus argumentos se dirigen a expresar su inconformidad con la sentencia ya que señala “el contrato otorgado no se ajusta a su especialidad y constituye una violación a sus derechos” por lo que no procede aclaración sobre este punto.

- 13.** Asimismo, el accionante en el punto iii) solicita que se declare el cumplimiento de los plazos establecidos para esta medida y se haga referencia a las presuntas “irregularidades en la contratación de una cirujana pediátrica extranjera”. Sobre la primera parte de su petición se constata que en el acápite 6.1.2 se señala que, desde el 7 de diciembre de 2023, se dispuso el inicio del examen especial a la Dirección Provincial de Tungurahua, y que “la CGE entregó el informe final de auditoría ‘DPT-0020-2024’ a este Organismo el 30 de septiembre de 2024”. En dicho informe se presentaron:

[...] los resultados del examen realizado en cuanto al ingreso de personal bajo las modalidades de nombramiento y contratos de servicios ocasionales, sus respectivas remuneraciones, el cumplimiento de su jornada laboral y la existencia de inconsistencias en los contratos objeto de análisis, particularmente en cuanto al cumplimiento de requisitos para ser contratados.

- 14.** No obstante, se constató que la Contraloría incumplió con los plazos establecidos en la sentencia, así como la obligación de informar trimestralmente al juez ejecutor sobre el avance del informe. Por esta razón, la Corte determinó que la segunda medida fue cumplida de manera defectuosa y tardía, sin que corresponda analizar el contenido del informe emitido por la Contraloría. De allí que la sentencia fue lo suficientemente clara y expresa al declarar el cumplimiento integral de la primera medida y el cumplimiento defectuoso y tardío de la segunda medida. Por lo que a este Organismo no le corresponde pronunciarse sobre el contenido del referido informe, de ahí que no se constata oscuridad o ambigüedad que precise ser aclarada.
- 15.** Finalmente, sobre los puntos iv), v), vi), vii), viii) y ix) se constata que se fundamentan en la inconformidad del accionante con los puntos resueltos por la sentencia 146-23-IS/25, cuando expresamente busca la “corrección de argumentos de la sentencia”. Además de buscar que se traten hechos ajenos a la IS como el incumplimiento de la sentencia 223-18-SEP-CC o que esta Corte explique sobre “la negativa del juez de instancia a dictar un auto resolutorio final”. De modo que, al no existir algún punto de derecho que sea oscuro dentro de la sentencia, el pedido de aclaración resulta improcedente. En consecuencia, este Organismo niega la solicitud de aclaración presentada por el accionante.

5. Decisión

16. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

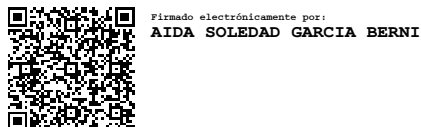
1. Negar la solicitud de aclaración presentada por Galo Tito Japón Núñez.
2. Las partes deberán atenerse a lo dispuesto por la sentencia 146-23-IS/25.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL





Sentencia 28-24-IS/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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

CASO 28-24-IS

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

SENTENCIA 28-24-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de una acción de protección, por cuanto carece de objeto, en razón de que la sentencia fue dejada sin efecto por este Organismo a través de acción extraordinaria de protección 2038-23-EP/24.

1. Antecedentes procesales

1.1 De la acción de protección

1. El 07 de junio de 2022, David Andrés Rojas Ulloa y otros¹ (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra de la Empresa Pública de

¹ David Andrés Rojas Ulloa compareció en calidad de procurador común de: Sergio Raúl Encarnación Enrique, Santos Eudovigues Calero Celi, Joselito Drausin Riofrío Armijos, Nelson Yimy Castillo Moreno, Alex Iván Chapa Cruz, José Telesforo Gonzaga Jiménez, José Vicente Buenaño Gaibor, Jesús Emiliano España Burbano, Walter Sacapi Calva, Segundo Amilcar Reyes Maldonado, Carlos Eulogio Gonzaga Jiménez, Jonathan Antonio Chávez López, Nestor Oswaldo Velásquez Saavedra, Frank Cortez Paredes, Liborio Leocadio Figueroa Pazmiño, Ángel Aníbal Jumbo Morocho, Manuel de Jesús Campoverde, Milton Nazareno Santellán Santellán, Pastor Ángel Campos Martínez, Tomas Gregorio Valdiviezo Gómez, Santos Anival Ortiz Charcopa, Carlos Enrique Peña Castillo, German Efren Jumbo Bustamante, Marco Antonio Bone Mosquera, José Tacito Murillo Solorzano, Franklin Geovanny Bravo Jara, José Manuel Calva Pardo, Nicolás Gabriel Andi Alvarado, Nelson Danilo Estrella Zurita, Emilio Leonardo Cedeño Macías, Eulogio Parcemon Sarango Salinas, Tomas Fabricio Valdiviezo Roldan, Agustín Capuz Lema, Steven Medel Herrera Sánchez, Servio Bacilio Requelme Encarnación, Galo Raúl Ochoa Carrión, José Adalberto Ramón Romero, Hermel Rodolfo Chumbo Mera, Manuel Alfredo Cueva García, Walter Vicente Mármol Pavón, Edgar Luzgardo Capuz Guaquipana, Luis Paucar Simisterra, Segundo Juan Gavilanes Avilés, Cesar Augusto Napa Santana, Johnson Yerovi Estrella Zurita, Edilberto Pinargote Palma, Wilmer Marcelo Alarcón Lucio, Galo Gilberto Gaibor Salazar, José Luis Cevallos Marquinez, Flavio Manuel Rivera Lalangui, Manuel Benito Guapulema Guamán, Betto Leonardo Estrella Zurita, Wilson Fernando Chávez Soto, Mauro Arquimides Santiana Villalva, Ángel Ernesto Crespo Arteaga, Santos Nicolás Pineda Nole, Freiman Udiel Arboleda Hurtado, Hermenegildo Gastón Reyes Querene, José Armengo Delgado Mero, José María Alulima Campoverde, Silvino Alfonso Briones Ordeñana, Jefferson José Mosquera Cuero, José Andrés Ortiz Alcívar, Carlos Magno Brussil Pazmiño, Olmedo Orlando, Marino Gallardo Guaicha Jumbo, Rene Eduardo Solís Zambrano, Wilson Geovany Armas, Jorge Wilmer Rodríguez Quirumbay, Walter Javier Saltos Zambrano, Andrés Hernán Tamayo Aguilar, Santos Servilio Calero Córdova, Victor Froilan Canchingre Estupiñan, Bolívar Alfonso Montaña Bazán, Víctor Enrique Quiñonez Quiñonez, Nelson Rafael Cárdenas Ramírez, Jaime Patricio Sánchez Pantoja, Jimmy Néstor Tarira Caicedo, Domingo Juvenal Hernández Alverca, José Miguel Moya Atiencia, Luis Rodrigo Quishpe Grefa, Santos Enrique Astudillo Campoverde, Héctor Manuel Díaz, Isauro Figueroa Pazmiño, Milton Orlando

Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador (“**EP Petroecuador**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).² El proceso fue signado con el número 08308-2022-00637.

2. El 15 de agosto de 2022, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Atacames, provincia de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**” o “**juez ejecutor**”) aceptó la acción de protección.³ EP Petroecuador solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.⁴ Además, tanto EP Petroecuador como la PGE, interpusieron recursos de apelación.
3. El 05 de junio de 2023, la Sala Especializada de los Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“**Sala**”) rechazó los recursos de apelación planteados por EP Petroecuador y por la PGE y confirmó la sentencia subida en grado.⁵
4. El 3 de julio 2023, EP Petroecuador presentó una acción extraordinaria de protección⁶ en contra de (i) la sentencia de primera instancia emitida el 15 de agosto de 2022; y, (ii) la sentencia de segunda instancia emitida el 05 de junio de 2023.

Castillo Poma, Fredi Yovani Díaz Campoverde, Klever Efraín Díaz Campoverde, Wilson Suarez Armijos, Laureano Gregorio Guerrero , Henry Javier Nole López , Ramón Remigio Sornoza, Luis Hernán Miño Montero.

² Los accionantes sostuvieron que el Mandato Constituyente 8 eliminó y prohibió la tercerización e intermediación laboral, por lo que, según la Disposición Transitoria Primera del mismo y la sentencia 053-10-SEP-CC, EP Petroecuador debía incorporarlos directamente como servidores públicos, reconociendo así sus derechos a estabilidad laboral, remuneración justa y beneficios sociales. Denunciaron que EP Petroecuador no cumplió con esta obligación, ya que no los contrató directamente ni garantizó el año mínimo de estabilidad laboral conforme al artículo 171 del Código del Trabajo. Indicaron que, el 1 de mayo de 2008, fueron forzados a firmar contratos a plazo fijo por un año y que, en 2009, algunos recibieron nombramientos provisionales por seis meses, mientras que otros fueron desvinculados. Añadieron que, al no aceptar estos nombramientos provisionales, EP Petroecuador desvinculó a varios mediante acciones de personal del 29 de octubre de 2009. Alegaron, en consecuencia, la vulneración de sus derechos al debido en la garantía de motivación, al trabajo, a la seguridad jurídica y a la igualdad formal, material y no discriminación.

³ La Unidad Judicial declaró que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad formal en relación con la mayoría de los accionantes. Sin embargo, rechazó la acción presentada por los señores Felipe Antonio Zambrano Cedeño, Wilfrido Rolendio Yungazaca Yánez y Jhony Patricio Martínez Villacís.

⁴ El 30 de agosto de 2022, la Unidad Judicial señaló: “se niega la aclaración y ampliación de la sentencia solicitada”.

⁵ La Sala ratificó la sentencia de primera instancia al constatar que EP PETROECUADOR no desvirtuó la omisión en el cumplimiento del Mandato Constituyente 8, lo cual según su análisis configuró vulneraciones al derecho al trabajo, estabilidad laboral y seguridad jurídica, al no asumir directamente a los trabajadores pese a las disposiciones expresas del mandato, y no presentar pruebas suficientes para justificar su actuación.

⁶ El caso fue signado con el número 2038-23-EP.

5. El 21 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional, aceptó la acción extraordinaria de protección signada con el número 2038-23-EP/24, en consecuencia, dejó sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia.

1.2 Fase de ejecución

6. Previo a la resolución del recurso de apelación, a partir del 1 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial, a pedido de los accionantes, procedió a realizar diligencias para la ejecución y cumplimiento de la sentencia de primera instancia.
7. El 19 de septiembre de 2022, el juez ejecutor dispuso que el cálculo del monto de reparación económica sea determinado a través de un peritaje. El 1 de diciembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial, emitió un mandamiento de pago y dispuso a EP Petroecuador que consigne el valor de USD 30 388 071.53 (treinta millones trescientos ochenta y ocho mil setenta y un dólares con cincuenta y tres centavos) en la cuenta de la Unidad Judicial en el término de cinco días.
8. El 15 de diciembre de 2022, los accionantes pusieron en conocimiento de la Unidad Judicial que hasta la presente fecha EP Petroecuador no ha cumplido con pagar las reparaciones económicas dictadas en sentencia.
9. El 9 de enero de 2023, EP Petroecuador presentó un escrito informando a la Unidad Judicial sobre el cumplimiento parcial de la sentencia, toda vez que realizó un pago de USD 15 000 000 (quince millones de dólares).
10. El 20 de enero de 2023, la Unidad Judicial dispuso que se elabore la orden de retiro para que BANEQUADOR B.P. pague a los actores los montos que les correspondían. El 04 de mayo de 2023, los accionantes solicitaron al juez ejecutor hacer uso de sus facultades coercitivas para el cumplimiento de la sentencia, en vista de que EP Petroecuador estaba realizando “actos contundentes para retardar la ejecución y por ende el cumplimiento de su sentencia”.⁷
11. El 8 de mayo de 2023, el mismo juzgador dispuso que EP Petroecuador cancele el saldo restante, correspondiente a USD 15 388 071.53 (quince millones trescientos ochenta y ocho mil setenta y uno con 53/100 dólares) en el término de cinco días.
12. El 06 de junio de 2023, EP Petroecuador⁸ señaló al juez de la Unidad Judicial que “al encontrarse sometida a las normas que regulan la administración pública respecto del

⁷ El 13 de julio de 2023, los accionantes nuevamente pusieron en conocimiento de la Unidad Judicial el incumplimiento de la sentencia de 15 de agosto de 2023.

⁸ La misma petición fue referida el 12 de diciembre de 2022.

presupuesto anual, no cuenta con los recursos necesarios para cumplir con el pago dispuesto”, por lo que solicitó una prórroga de un año.

13. En lo posterior, la Unidad Judicial continuó con las diligencias de ejecución de la sentencia. Para el efecto, dictó los siguientes autos: (i) el 22 de junio de 2023, rechazó la prórroga solicitada por EP Petroecuador y ordenó que se cumpla con el pago del saldo pendiente ordenado a cancelar; (ii) el 24 de octubre de 2023, dispuso a EP Petroecuador que consigne el saldo restante de los valores dispuestos en el informe pericial, ascendentes al valor de USD 15 388 071.53 (quince millones trescientos ochenta y ocho mil setenta y uno con 53/100 dólares) en el término de cinco días y (iii) en atención al escrito presentado por los actores el 25 de octubre de 2023, en auto de la misma fecha, dispuso en contra del señor Reinaldo Daniel Armijos del Hierro, en calidad de representante legal de EP Petroecuador: prohibición de salida del país; y, que se remitan piezas procesales del expediente a la Fiscalía del cantón Atacames “a fin de que se inicie el proceso de investigación” por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.
14. El 25 de octubre de 2023, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que realice el correspondiente informe y eleve a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de la sentencia de 15 de agosto de 2022.⁹

1.3 Procedimiento de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional

15. El 19 de febrero de 2024, David Andrés Rojas Ulloa en su calidad de procurador común, con base en lo señalado en el artículo 162 y siguientes de la LOGJCC planteó directamente ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia emitida el 15 de agosto de 2022.
16. Mediante sorteo electrónico de 19 de febrero de 2024, se asignó la sustanciación de la causa 28-24-IS al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 19 de febrero de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y otorgó el plazo de 5 días para que la Unidad Judicial y EP Petroecuador se pronuncien sobre el alegado incumplimiento de la sentencia.

⁹ La Unidad Judicial al respecto señaló: “En cuanto la realización del **informe del incumplimiento de la sentencia**. Conforme el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales el juez debe ejecutar la sentencia, y el incumplimiento de la sentencia deber puesto a conocimiento cuando al (sic) entidad accionada se niegue al cumplimiento de la misma. Esta autoridad ha dispuesto que se cumpla con lo ordenado en mandamiento de ejecución de fecha 22 de junio del 2023, a las 08h34, cumplido el termino en caso de seguir incumpliendo lo ordenado será puesto a conocimiento de la Corte Constitucional”. (énfasis original).

17. El 21 y 25 de febrero de 2025, EP Petroecuador y la Unidad Judicial, respectivamente presentaron su informe sobre el alegado incumplimiento.

2. Competencia

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

3. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

19. La sentencia que se reclama como incumplida fue emitida el 15 de agosto de 2022 y ratificada por la Sala el 05 de junio de 2023; y, en su parte pertinente, se dispuso que EP Petroecuador cumpla con el Mandato Constituyente 8, emita nombramientos regulares y definitivos a favor de todos los accionantes, deje sin efecto los actos administrativos mediante los cuales algunos de los actores fueron desvinculados, los reintegre inmediatamente y ofrezca disculpas públicas difundidas por treinta días en su página web institucional.
20. En cuanto a la reparación económica, ordenó el pago de (i) “los valores resultantes de las diferencias de remuneraciones no pagadas y demás beneficios de ley” a los accionantes que no fueron desvinculados y (ii) “las remuneraciones dejadas de percibir por la desvinculación” a los accionantes que sí fueron desvinculados. Dichos valores debían contabilizarse desde el 1 de mayo de 2008 hasta la emisión de los nombramientos regulares, “en plena igualdad de funcionarios de la misma jerarquía y aplicando las tablas salariales” de dicha entidad, reconociendo los intereses y aportaciones al IESS, los cuales debían ser liquidados a través de la Unidad de Talento Humano de EP Petroecuador y consignados en la cuenta de la Unidad Judicial, dejando a salvo el derecho de los accionantes a que se liquiden de manera pericial.

4. Alegaciones de las partes

4.1 Fundamentos y pretensión de la acción

a. Argumentos del accionante

21. Los accionantes citan extractos de la parte resolutive de las sentencias de primera y segunda instancia. Agregan las actuaciones, impulsos y requerimientos que han realizado ante la Unidad Judicial para promover el cumplimiento de la sentencia; y añaden:

A pesar de las reiteradas disposiciones de la Unidad Judicial, la EMPRESA PUBLICA (sic) DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR y su Gerente General actualmente Ing. Marcela Reinoso Esparza, como Representante Legal de dicha empresa, se ha negado reiteradamente a acatar la sentencia, desacatando la orden judicial, por lo que una vez cumplido el procedimiento previsto en el Art. 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ustedes señores Jueces de la Corte Constitucional, se dignarán ejercer todas las facultades previstas en la Constitución y la Ley, para que la entidad demandada cumpla las resoluciones judiciales que se han incumplido.

b. Argumentos de la Unidad Judicial

22. El 25 de febrero de 2025, Lorena Elizabeth Torres Gracia, en su calidad de jueza de la Unidad Judicial, relata cronológicamente los hechos ocurridos dentro del proceso 08308-2022-00637, y señala que la sentencia fue dictada “por el juez de la época Ab. Jorge Bolívar Pinos Galindo”, no obstante, ha sido dejada sin efecto a través de la acción extraordinaria de protección 2038-23-EP/24.

c. Argumentos de EP Petroecuador

23. El 21 de febrero de 2025 Andrea del Pilar Pantoja Maldonado, en su calidad de procuradora judicial del gerente general y representante legal de EP Petroecuador, arguye que la sentencia objeto de la presente acción de incumplimiento, ha sido dejada sin efecto por este Organismo a través de una acción extraordinaria de protección, puntualmente señala:

Al respecto, es medular indicar a su distinguida autoridad que con fecha 21 de noviembre de 2024 la Corte Constitucional emitió la sentencia 2038-23-EP/24, que se originó de una Acción Extraordinaria de Protección presentada por la EP PETROECUADOR, por la vulneración de derechos constitucionales por parte de los juzgadores que conocieron el proceso constitucional signado con Nro. 08308-2022- 00637, el mismo proceso sobre el cual se interpuso la acción de incumplimiento por parte de los accionantes [...].

[...] administrativamente mediante Memorando Nro. PETRO-AJU-2024- 3677-M, de fecha 30 de diciembre de 2024, se puso en conocimiento de la máxima autoridad empresarial el Informe de sentencia favorable, se solicitó se efectúen acciones para recuperar los valores pagados a los accionantes, en este caso el monto asciende a \$15000000 USD (QUINCE MILLONES DE DÓLARES) [...].

5. Cuestión previa

24. Respecto al caso en concreto, dentro del proceso 08308-2022-00637 se observa que, una vez emitida la sentencia de primera y segunda instancia, EP Petroecuador planteó ante este Organismo una acción extraordinaria de protección, la misma que fue

admitida a trámite el 29 de septiembre de 2023 y fue signada con el número 2038-23-EP.

- 25.** El 21 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección 2038-23-EP/24¹⁰, dejando sin efecto la sentencia de primera y segunda instancia objeto de la presente acción de incumplimiento, señalando en los puntos tres, cuatro y siete del decisorio, lo siguiente:

3. Dejar sin efecto las sentencias de 15 de agosto de 2022 y 5 de junio de 2023, incluyendo las medidas de reparación económica ordenadas por las judicaturas accionadas y toda actuación en el proceso de ejecución de la acción de protección 08308-2022-00637.

4. Disponer a los beneficiarios de la acción de protección que restituyan el dinero que cobraron en un plazo de tres meses. En caso de que no se restituyan dichos valores, se dispone a EP Petroecuador que proceda a ejercer las acciones de cobro pertinentes para recuperar la totalidad de los valores que han sido pagados en cumplimiento de las decisiones que han sido dejadas sin efecto por esta Corte. Con este propósito, deberá ejecutar todas las acciones administrativas y/o judiciales necesarias para asegurar la devolución de los valores pagados.

4.1 EP Petroecuador deberá informar trimestralmente a la Corte Constitucional el Ecuador sobre el cumplimiento de esta medida.

7. Inadmitir la acción de protección número 08308-2022-00637.

- 26.** En consecuencia, debido a que la Corte Constitucional revocó totalmente la sentencia cuyo cumplimiento se solicita, esta perdió automáticamente toda validez y eficacia jurídica. En efecto, la acción extraordinaria de protección 2038-23-EP/24 dejó sin efecto la sentencia que se reclama como incumplida y ordenó la restitución de valores, por lo tanto, la acción de incumplimiento presentada carece de objeto, ya que no existe una sentencia vigente que pueda ser ejecutada. En consecuencia, este Tribunal considera innecesario analizar el cumplimiento de una decisión que ya no tiene efectos legales. Por estas razones, la Corte concluye que la acción de incumplimiento es improcedente y debe ser rechazada.

6. Decisión

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

¹⁰ La Corte declaró vulnerado el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por inobservancia del artículo 19 de la LOGJCC, inadmitió la acción por falta de competencia territorial, precisó límites de la acción de protección y determinó error inexcusable de los jueces que emitieron esta decisión, cuyo accionar generó un grave perjuicio económico para EP Petroecuador; además remitió el caso a Fiscalía por posible prevaricato.

1. Rechazar la acción de incumplimiento 28-24-IS.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.
3. Los accionantes estarán sujetos a lo dispuesto en la sentencia 2038-23-EP/24.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2824IS-7f9e0



Caso Nro. 28-24-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 177-24-IS/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 177-24-IS

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

SENTENCIA 177-24-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la entidad obligada ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo. Se verifica que no existe una imposibilidad jurídica para el cumplimiento de la sentencia y que la entidad obligada pretendió la revisión y modificación de la sentencia que debía cumplir.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2022, 16 funcionarios (“**accionantes**”) del Hospital General IESS Santo Domingo (“**Hospital**”) presentaron una demanda de acción de protección en contra de este y de la Procuraduría General del Estado. Alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales (a la igualdad, a la garantía del debido proceso y a la seguridad jurídica) pues no se les habría cambiado del régimen laboral contenido en la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”) al previsto en el Código de Trabajo en aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC, que dejó sin efecto las enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea en el año 2015.¹
2. El 19 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección. El 13 de diciembre de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación de los accionantes y dispuso el cambio de su régimen laboral en un plazo máximo de seis meses. El recurso de aclaración presentado por los accionantes fue resuelto el 11 de enero de 2023.²
3. En varios escritos,³ los accionantes solicitaron que la Unidad Judicial disponga el cumplimiento de la sentencia. El 27 de septiembre de 2023, el Hospital indicó que

¹ El proceso fue identificado con el número 23201-2022-02116.

² El recurso de aclaración fue resuelto en relación con un error en los nombres de los accionantes.

³ Específicamente, en los presentados en las siguientes fechas: 29 de marzo de 2023, 14 de abril de 2023, 26 de abril de 2023, 12 de junio de 2023, 30 de junio de 2023, 2 de agosto de 2023, 13 de septiembre de

existe la predisposición para cumplir con las sentencias emitidas por los jueces competentes y solicitó una prórroga para hacerlo en este caso en particular. En auto de 29 de enero de 2024, la Unidad Judicial estableció el 31 de marzo de 2024 como fecha máxima e improrrogable para el cumplimiento de la sentencia.

4. El 13 de junio de 2024, el Hospital solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Sala Provincial con el fin de que module la sentencia pues el acuerdo ministerial MDT-2019-373, mencionado en la sentencia, no sería aplicable al caso. El 18 de julio de 2024, la Unidad Judicial negó lo solicitado y ordenó el cumplimiento inmediato de la sentencia.
5. El 6 de diciembre de 2024, el Hospital presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial señalando las razones por las que, en su opinión, la sentencia sería de imposible cumplimiento y requiriendo la remisión del expediente a esta Corte Constitucional.
6. El 13 de diciembre de 2024, la Unidad Judicial remitió el expediente del caso de origen junto con su informe de descargo.
7. El 26 de marzo de 2025, el Director Administrativo del Hospital General IESS Santo Domingo ingresó en la Corte Constitucional del Ecuador un escrito sobre ciertas actuaciones llevadas a cabo en la fase de ejecución.⁴

2. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente

2023, 27 de septiembre de 2023, 1 de noviembre de 2023, 18 de enero de 2024, 31 de enero de 2024, 10 de abril de 2024, 29 de mayo de 2024 y 26 de junio de 2024. La solicitud de prórroga fue presentada “en virtud que se está realizando los pasos [sic] previos apegados a la normativa legal, para habilitar, modificar o crear partidas, movimientos administrativos pertinentes; dejando sentado que existe toda la predisposición del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para dar cumplimiento a lo ordenado en sentencia [...]. Con base a [sic] lo expuesto, solicito a su autoridad se nos conceda un tiempo prudencial con la finalidad de dar cumplimiento a la sentencia antes referida [...]”.

⁴ En este escrito, el Director Administrativo del Hospital General IESS Santo Domingo solicitó que se dicten las pautas para el cumplimiento o inejecutabilidad de la sentencia e hizo referencia a una consulta realizada por la entidad al Ministerio de Trabajo, en relación a cómo proceder en los casos de cambio de régimen que no se encuentran dentro de la presunta temporalidad del acuerdo ministerial número MDT-2019-373. Asimismo, realizó una transcripción de la respuesta dada por el Ministerio de Trabajo, que, a través de oficio MDT-SISPTE-2021-0050-O de 11 de febrero de 2021 señaló: “el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), deberá aplicar el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; razón por lo que, el cumplimiento de la sentencia emitida dentro del proceso Nro. 23201-2022-02116, es de exclusiva responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS como accionada dentro de la misma”.

para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se cuestiona

- 9.** El Hospital identifica como sentencia de imposible cumplimiento la dictada por la Sala Provincial el 13 de diciembre de 2022, que resolvió lo siguiente:

[A]cepta el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, en consecuencia se revoca la sentencia venida en grado, por existir omisión del IESS a través del Hospital General del IESS Santo Domingo al no realizar el cambio de régimen laboral (dentro del plazo razonable) del personal contratado bajo la modalidad de servicios ocasionales, lo cual vulneró los derechos constitucionales al trabajo y a la seguridad jurídica de los accionantes conforme análisis realizado en este fallo; disponiéndose como medida de reparación que en el plazo de 6 meses se realice el cambio de régimen laboral de los accionantes.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del Hospital

- 10.** La entidad demandada señala que los servidores, que fueron favorecidos por la sentencia de la Sala Provincial, ingresaron antes “del periodo de regulación del Acuerdo Ministerial Nro. 2019-373”.⁵ Añade que la Sala Provincial resolvió que para el cambio de régimen laboral se debía observar el mencionado acuerdo ministerial que “rigió desde el 02 de agosto de 2018” a pesar de que “los accionantes [...] ingresaron en los años 2016, 2017 y uno ingresó el 01 de mayo de 2018”. Finalmente, afirma que la sentencia es de imposible cumplimiento, pues la Corte Constitucional ha establecido que las sentencias inejecutables son aquellas que contravengan el ordenamiento jurídico.

4.2. Del juez de ejecución

- 11.** El 18 de diciembre de 2024, el juez Juan Carlos Paz Gaviláñez presentó su informe de descargo en el que describió lo ordenado para el cumplimiento de la sentencia. Entre estas medidas mencionó la imposición de una “multa compulsiva DEL 50% DE UNA REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA DIARIA, hasta que se cumpla lo ordenado”. Luego, concluyó lo siguiente:

⁵ El acuerdo estableció las directrices para implementar la sentencia 018-18-SIN-CC, que declaró la invalidez por la forma de las reformas a la Constitución que sometían a todos los trabajadores del sector público al régimen del servicio público, es decir, que impedían que se les aplique el Código del Trabajo.

Es decir, el suscrito Juez, al amparo del art. 21 de la LOGJCC dictó un sinnúmeros [sic] de autos para ejecutar integralmente la sentencia, pues, ha ejecutado todas las acciones dentro de las competencias establecidas en la ley tendientes a obtener la ejecución de la resolución emitida, sin que hasta la presente fecha exista pronunciamiento alguno por parte del INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS de Santo Domingo de los Tsáchilas, sin embargo, en lugar de cumplir con la sentencia presentan la acción de incumplimiento de conformidad al art. 164.2 de la LOGJCC.

5. Cuestión previa

12. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, el afectado debe cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁶ Por lo tanto, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
13. En el presente caso, la demanda de acción de incumplimiento fue presentada por la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia de 13 de diciembre de 2022. El artículo 164.1 de la LOGJCC contempla la posibilidad de que “quien se considere afectado” presente una acción de incumplimiento. Por lo tanto, el obligado por una sentencia constitucional también pueda presentar esta acción, alegando, entre otras alternativas, la imposibilidad de su ejecución,⁷ como ocurre en el presente caso.
14. A partir de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte verificará los requisitos que el obligado debe satisfacer para presentar una acción de incumplimiento ante el juez de ejecución.⁸ Estos requisitos son los siguientes:

14.1. Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia:

El obligado por la sentencia debe plantear ante el juez de ejecución la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.

⁶ En el párrafo 20 de la sentencia 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁷ La Corte ha señalado que una medida de reparación es inejecutable por razones jurídicas o fácticas. CCE, sentencias 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45; y, 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32.

⁸ Estos requisitos son similares, pero no exactamente iguales a los establecidos en la sentencia 98-21-IS/24, de 13 de junio de 2024. Las diferencias se explican porque el caso 98-21-IS se refiere a demandas presentadas directamente ante la Corte Constitucional y este caso a una demanda presentada ante el juez ejecutor.

- 14.2. Requerimiento:** El obligado debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 14.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional o de imposibilidad de cumplimiento.
- 15.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, esta sería una razón suficiente para desestimar la acción, considerando que estos requisitos no son subsanables. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación del juez de instancia a quien le corresponde ejecutar la decisión. Por consiguiente, la Corte verificará si estos requisitos se cumplen en este caso.
- 16.** Conforme al antecedente expuesto en el párrafo 4 *supra*, se concluye que el Hospital cumplió con el requisito establecido en el párrafo 14.1 *supra* consistente en plantear la imposibilidad de cumplir la sentencia ante el juez ejecutor, pues solicitó su modulación bajo el argumento de la existencia de una imposibilidad jurídica porque el acuerdo ministerial MDT-2019-373, cuya aplicación se habría dispuesto en la sentencia, empezó a regir luego del ingreso de los accionantes.
- 17.** Posteriormente, de conformidad con lo resumido en el párrafo 5 *supra*, el Hospital requirió a la Unidad Judicial que remita el expediente a esta Corte Constitucional para que tramite la acción de incumplimiento. Por tanto, cumplió con el requisito señalado en el párrafo 14.2 *supra*.
- 18.** Finalmente, se verifica que el tiempo que transcurrió entre la solicitud de modulación (13 de junio de 2024) y la presentación de la acción de incumplimiento (6 de diciembre de 2024) fue de casi seis meses, es decir, de un plazo razonable para resolver la petición de la entidad accionante, considerando la complejidad del asunto planteado. En consecuencia, se constata el cumplimiento del requisito mencionado en el párrafo 14.3 *supra*.
- 19.** Así, dado que la demanda planteada cumple con los requisitos resumidos en el párrafo 14 *supra*, esta Corte continuará con el análisis del fondo de la acción.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 20.** En consideración de lo expuesto en el párrafo 10 *supra*, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **La sentencia de la Sala Provincial, ¿es inejecutable debido a una imposibilidad jurídica?**

- 21.** Sobre la imposibilidad jurídica, que impide la ejecución de una sentencia, esta Corte ha señalado que

una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez. Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.⁹

- 22.** Es decir, esta Corte ha resuelto que el estándar para revertir la presunción de validez de una sentencia constitucional es elevado. Esto, en razón de la deferencia que esta Corte debe observar frente a las decisiones de los demás órganos jurisdiccionales. En consecuencia, lo ordenado por estos órganos debe, en principio, ejecutarse.¹⁰

- 23.** Específicamente, esta Corte ha establecido que, a través de una acción de incumplimiento, si bien esta Magistratura no podría establecer la validez de una sentencia, tampoco podría ordenar la ejecución de una sentencia, que contiene un vicio tan grave e insubsanable que la convertiría en inejecutable. Esto, por cuanto

[u]n vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable e insubsanable. La desnaturalización de una garantía acontece cuando, por ejemplo, se presenta una demanda con una pretensión que no se corresponde con el objeto de la garantía o cuando en sentencia se ordena algo que sobrepasa las finalidades de la acción constitucional.¹¹

- 24.** Adicionalmente, en relación con la inejecutabilidad de una sentencia, esta Magistratura ha señalado que hay razones de orden jurídico que, por el cambio de circunstancias de esta naturaleza, para la situación concreto del caso, tornan en inejecutables a las obligaciones contenidas en las sentencias.¹² En este orden de ideas, la Corte ha desarrollado que tampoco es exigible el cumplimiento de medidas de reparación que sean contrarias al ordenamiento jurídico.¹³ Asimismo, se ha desarrollado que, si bien en una acción de incumplimiento la Corte se debe limitar a analizar lo resuelto por los jueces constitucionales, aquello puede ser inejecutable si lo que se pretende cumplir es (1) incompatible expresa y manifiestamente con el ordenamiento jurídico, (2)

⁹ CCE, sentencia 79-24-IS/24, 8 de noviembre de 2024, párr. 47. En similares términos, sentencias 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 28; 33-21-IS/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 34-36; y, 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 32.

¹⁰ CCE, sentencia 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 34.

¹¹ *Ibíd.*, párr. 33.

¹² CCE, sentencia 61-18-IS/22, 20 de julio de 2022, párr. 43.

¹³ CCE, sentencia 23-17-IS/22, 1 de febrero de 2023, párr. 41.

desnaturaliza la garantía jurisdiccional pudiendo afectar derechos y, con ello, (3) genera un vicio grave e insubsanable.¹⁴

25. Por consiguiente, a partir de la jurisprudencia de la Corte corresponde dilucidar si lo alegado por el Hospital corresponde a una incompatibilidad grave e insubsanable contrario a la naturaleza de la acción de protección, que enerva la presunción de validez de una sentencia constitucional.
26. El Hospital alega que existe una imposibilidad jurídica debido a que el acuerdo ministerial MDT-2019-373, al que se remitiría la sentencia, no sería aplicable a los accionantes porque se vincularon al Hospital antes de que dicho acuerdo empiece a regir.
27. El argumento planteado por el Hospital no es aceptable, en primer lugar, porque la parte dispositiva de la sentencia nunca se refirió a dicho acuerdo ministerial (ver párrafo 9 *supra*), sino en la parte considerativa se afirmó lo siguiente en relación al mismo:

[L]os accionantes estaban contratados bajo un régimen laboral (Losep) que no le [sic] correspondía dada las actividades (obreros) que venían desempeñado, por lo que en el presente caso debe observarse lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2019-373 [sic] artículos 9 y 10 [...] señalando que deben pasar al régimen del Código de Trabajo, las personas que tengan contratos de servicios ocasionales y no se encuentren cumpliendo actividades administrativas a quienes se les debe otorgar contratos indefinidos de trabajo.

28. Es decir, la sentencia solo mencionó el acuerdo para establecer que el Hospital había incurrido en una omisión, la de cambio del régimen laboral, omisión a la que consideró vulneradora de los derechos constitucionales al trabajo y a la seguridad jurídica de los accionantes.
29. Además, dado que la mencionada sentencia estableció como medida de reparación el cese de la omisión, es decir, que se realice el cambio de régimen laboral de los accionantes, resulta intrascendente, para esta acción de incumplimiento, la fecha de su vinculación con el Hospital, fecha en la que el Hospital basa su alegación sobre la inejecutabilidad de la sentencia. En definitiva, lo alegado por el Hospital no permite establecer un vicio procesal en la sentencia y, menos aún, uno que sea grave e insubsanable y, por lo tanto, no se debe declarar su inejecutabilidad.
30. Más bien, esta Corte observa que el Hospital pretende que se revea la decisión tomada en la sentencia, lo que no guarda conformidad con el objeto de una acción de

¹⁴ CCE, sentencia 33-21-IS/22, de 2 de noviembre de 2022, párr. 34.

incumplimiento.¹⁵ Adicionalmente, inobserva lo previsto en el artículo 162 de la LOGJCC, respecto de la obligación de cumplir de forma inmediata las sentencias constitucionales, sin que pueda dilatarse su ejecución.¹⁶ En razón de lo anterior, esta Corte subraya que el Hospital tiene la obligación de cumplir la sentencia constitucional, de conformidad con la norma señalada.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **177-24-IS**.
2. **Disponer** que el Hospital General IESS Santo Domingo cumpla de forma inmediata la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2022, aclarada el 11 de enero de 2023, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas y que informe, dentro de 6 meses, a partir de la notificación de esta sentencia, sobre el cumplimiento íntegro de la sentencia.
3. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen y que se continúe con la ejecución de la sentencia.
4. **Notifíquese** y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹⁵ Ver CCE, sentencia 112-21-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 18.

¹⁶ LOGJCC, artículo 162: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

17724IS-7e214



Caso Nro. 177-24-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 59-22-AN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 05 de junio de 2025

CASO 59-22-AN

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

SENTENCIA 59-22-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento planteada por Gladys Margarita Ruiz Erazo y Fredy Rafael Sevillano Báez contra el Consejo de la Judicatura respecto de los artículos 72 y 73 del Código de la Función Judicial por cuanto, las obligaciones contenidas en dichas normas se supeditaban a la vigencia de la Resolución 071-2015 que establecía el banco de elegibles, cuya vigencia es de seis años. Este Organismo constata que al momento de la presentación de la acción por incumplimiento la Resolución ya no se encontraba vigente, por tanto, las obligaciones ya no son exigibles en este caso concreto.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de septiembre de 2022, Gladys Margarita Ruiz Erazo y Fredy Rafael Sevillano Báez presentaron una demanda de acción por incumplimiento en contra del Consejo de la Judicatura, representado por Fausto Murillo Fierro. Mediante esta acción, los accionantes exigen el cumplimiento de los artículos 72 y 73 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ).
2. El 14 de junio de 2022, los accionantes, mediante número de trámite externo CJ-EXT2022-08948, ingresado por gestión documental en el Consejo de la Judicatura solicitaron lo siguiente: “[...] Con base a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, solicitamos a su autoridad se sirva dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 72 y 73 del Código Orgánico de la función Judicial y se titularice a los comparecientes en los cargos de notarios para las notarías que se encuentran aún vacantes en la Provincia de Imbabura [...]”.
3. Mediante Oficio-CJ-DG-2022-1545-O, suscrito por el director general del Consejo de la Judicatura da contestación al requerimiento antes referido y señala en lo sustancial que “el banco de elegibles de la resolución 071-2015 de 17 de abril de 2015, caducó el 17 de abril de 2021” y añade, “cumplieron con el tiempo de permanencia en el banco de elegibles considerando que, tal condición (elegibles) la adquirieron mediante resolución No. 071-

2015 de 17 de abril de 2015, por tanto, de conformidad a la normativa legal vigente no es factible atender favorablemente su requerimiento”.

4. El 19 de septiembre de 2022 en sorteo realizado en el Pleno de este Organismo se asignó la sustanciación de la causa al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 10 de noviembre de 2022, la Sala de admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción signada con el número 59-22-AN
5. Mediante auto de 25 de febrero de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa convocó a la audiencia pública que se llevó a cabo el 17 de marzo de 2025, con la presencia de los accionantes de la causa 59-22-AN y junto con su abogado defensor y el Consejo de la Judicatura.

2. Competencia

6. En los artículos 93 y 436 de la Constitución y 52-57 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones por incumplimiento de normas del sistema jurídico y actos administrativos de carácter general, así como de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos no ejecutables por otras vías judiciales.

3. Disposiciones cuyo cumplimiento se demanda

7. Los accionantes exigen el cumplimiento de los artículos 72 y 73 del COFJ publicado en el Registro Oficial 544 de 9 de marzo de 2009.

Art. 72.- BANCO DE ELEGIBLES. - Los que aprobaren el curso de formación inicial, habiendo sido declarados elegibles en los concursos de oposición y méritos y sin embargo no fueren nombrados, constarán en un banco de elegibles que tendrá a su cargo la Unidad de Recursos Humanos. En caso de que se requiera llenar vacantes, se priorizará a quienes conforman el banco de elegibles, en estricto orden de calificación. De este banco también se escogerá a quienes deban reemplazar a los titulares en caso de falta, impedimento o contingencia. La permanencia en el banco de elegibles será de seis años. Se valorará como mérito el haber integrado el banco de elegibles para nuevos concursos, de conformidad con el reglamento respectivo. Para el caso de vacantes de jueces de Cortes Provinciales. Fiscales y Defensores Públicos de las distintas secciones territoriales, se aplicarán las mismas normas establecidas en este artículo.

Art.73.- EFECTO VINCULANTE DEL RESULTADO DE LOS CONCURSOS. - Los resultados de los concursos y de las evaluaciones realizadas a los concursantes de la Escuela Judicial serán vinculantes para las autoridades nominadoras las que, en consecuencia,

deberán nombrar, para el puesto o cargo, al concursante que haya obtenido el mejor puntaje en el concurso, ya sea de ingreso o de promoción de categoría, dentro de la escala de puntuación mínima y máxima correspondiente. Si deben llenarse varios puestos vacantes de la misma categoría se nombrará, en su orden a los concursantes que hayan obtenido los puntajes que siguen al primero.

4. Argumentos de las partes y contestación en audiencia

4.1. Fundamento y pretensiones de la parte accionante

8. Los accionantes alegan que “mediante resolución 071-2015 emitida el 17 de abril de 2015 por el Consejo de la Judicatura se designó a los accionantes dentro del banco de elegibles para el órgano auxiliar del servicio notarial de la Provincia de Imbabura”.
9. Al respecto indican que los cuatro primeros integrantes del banco de elegibles antes señalado “fueron titularizados y se les ha asignado notarías que se encontraban vacantes en la provincia, por lo que actualmente se encuentran desempeñando funciones”.
10. En ese sentido, los accionantes señalan que, en los años 2019 y 2020, encontrándose plenamente vigente el banco de elegibles, habrían existido vacantes permanente en las siguientes notarías de la provincia de Imbabura: “a) Notaría Primera del Cantón Otavalo (año 2019); b) Notaría Primera del Cantón Ibarra (año 2020); y, c) Notaría Quinta del Cantón Ibarra (año 2020)”.
11. Agregan que “[...] a diferencia de lo sucedido con los primeros cuatro miembros del banco de elegibles, para el caso de los comparecientes, el Consejo de la Judicatura no ha designado a los remplazos conforme el artículo 72 del Consejo de la Judicatura, sino que ha procedido, de forma arbitraria, a realizar encargos de las mismas a otros notarios de la provincia [...]”.
12. Los accionantes hacen referencia a la sentencia 88-16-AN/21 emitida por este Organismo mediante el cual se pronuncia respecto a la obligación contenida en el artículo 72 del COFJ y señala que “[...] en caso de existir vacantes, el Consejo de la Judicatura debe priorizar a quienes conforman el banco de elegibles, en estricto orden de calificación. De tal manera, contiene una obligación expresa, por cuanto se indica de manera precisa y exacta cuál es el mandato que se debe cumplir y cómo se lo debe ejecutar, sin necesidad de recurrir a otros cuerpos normativos ni efectuar mayor esfuerzo para determinar en qué consisten dichas obligaciones [...]”.

13. Los accionantes indican también que la obligación es clara, expresa y exigible y alegan “el incumplimiento del segundo y tercer mandato de la norma, ya que no se nos ha priorizado en estricto orden de calificación ni se nos ha seleccionado para reemplazar a los titulares cuando se verificó su ausencia definitiva, a pesar de que en dicho momento el banco de elegibles se encontraba plenamente vigente y, por el orden que nos encontrábamos”, y añade que [L] Corte Constitucional, en el fallo precitado, señaló además que el artículo 72 tiene como sujeto obligado (iii) al Consejo de la Judicatura, específicamente a la Unidad de Recursos Humanos. En suma, se verifica la existencia de una obligación de hacer de la norma alegada como incumplida”.
14. Finalmente, como pretensión de su demanda los accionantes solicitan que la Corte Constitucional admita a trámite esta demanda; mediante sentencia ordene al Consejo de la Judicatura que “[...] dé cumplimiento a lo establecido en los artículos 72 y 73 del Código Orgánico de la Función Judicial, y, por tanto, emita la resolución correspondiente que nos (SIC) por encontrarnos en los primeros lugares del banco de elegibles para notarios de la provincia de Imbabura [...]”, y, “se condene al Consejo de la Judicatura al pago de la indemnización correspondiente a los daños materiales e inmateriales, que se han producido y los que se produzcan, hasta que se dé cumplimiento a las normas objeto de la presente garantía jurisdiccional sic.”
15. En la audiencia realizada ante la Corte Constitucional, el juez sustanciador requirió que se precise la obligación que se desprende de los artículos 72 y 73 del COFJ, la cual, a criterio de los accionantes, debía cumplir el Consejo de la Judicatura, igualmente requirió que se precisen las pretensiones. El abogado de los accionantes al respecto indicó que se refiere a la priorización de los elegibles, puesto que el Consejo de la Judicatura lo que realizó fue encargar las notarías vacantes a otros notarios y no se consideró a los accionantes. Como pretensión solicitó que se titularice a los accionantes como una forma de reparación integral ya que las notarías siguen vacantes pues no se ha convocado a un nuevo concurso, también solicitó una medida de reparación económica y que el Consejo de la Judicatura pida disculpas públicas.

4.2. Argumentos del Consejo de la Judicatura

16. Mediante escrito de 10 de enero de 2023, el subdirector Nacional de Patrocinio en lo principal indicó que:

[...] es importante señalar que la permanencia en el banco de elegibles no es indefinida, así lo establece el inciso cuarto del artículo 72 del COFJ, que determina que la permanencia en

el banco de elegibles será de seis años, por lo tanto, el banco de elegibles de la Resolución No. 071-2015 de 17 de abril de 2015, caducó el 17 de abril de 2021, consecuentemente la permanencia en el banco de elegibles que adquirieron de la Resolución No. 071-2015 los doctores Gladys Margarita Ruiz Erazo y Fredy Rafael Sevillano Báez, evidentemente finalizó.

En virtud de lo expuesto, resulta evidente que el Consejo de la Judicatura cumplió con la Norma alegada por los accionantes, toda vez que se creó el banco de elegibles que se encuentra a cargo de talento humano, y se han llenado vacantes y escogido reemplazos a los titulares en estricto orden de calificación con base en la propia normativa emitida por el Consejo de la Judicatura a través de sus resoluciones. No obstante, de aquello, es preciso indicar que la parte accionante está pasando por alto la propia normativa alegada, específicamente el inciso cuarto del artículo 72 del COFJ, en el cual señala: “La permanencia en el banco de elegibles será de seis años...”.

En tal sentido, resulta obvio que el cumplimiento de la norma alegada como incumplida establece como condición para su cumplimiento, esto es por una parte que se priorizará a quienes conformen el banco en estricto orden de calificación cuando se requiera llenar vacantes, lo cual se ha cumplido; y por otro lado, que no hayan transcurrido más de 6 años de la creación del banco, ya que de ser así el banco caducaría, y es justamente lo que ocurrió en el presente caso.

17. Sobre la situación actual de los notarios principales, el Consejo de la Judicatura sostuvo que los notarios titulares se encuentran con funciones prorrogadas de conformidad a la resolución del Consejo de la Judicatura hasta que sean legalmente reemplazados mediante un concurso de méritos y oposición.

5. Reclamo previo

18. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.¹
19. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación

¹ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.² Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.³

20. En particular, esta Corte ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes parámetros:

- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.⁴

21. Los accionantes aportaron como prueba del reclamo previo:

21.1. Su escrito presentado el 14 de junio de 2022 ante el Consejo de la Judicatura el cual tuvo como petición que “se sirva dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 72 y 73 del Código Orgánico de la función Judicial y se titularice a los comparecientes en los cargos de notarios para las notarías que se encuentran aún vacantes en la Provincia de Imbabura”.

21.2. Oficio CJ-DG-2022-1545-OF de 2 de agosto de 2022, suscrito por Santiago Peñaherrera Navas, director general del Consejo de la Judicatura en el que se dio contestación al reclamo previo. En tal virtud, en dicha contestación se señaló en lo sustancial que “el banco de elegibles de la resolución 071-2015 de 17 de abril de 2015, caducó el 17 de abril de 2021” y añade, “cumplieron con el tiempo de permanencia en el banco de elegibles considerando que, tal condición (elegibles) la adquirieron mediante resolución. 071-2015 de 17 de abril de 2015, por tanto, de conformidad a la normativa legal vigente no es factible atender favorablemente su requerimiento”.

22. Frente a lo expuesto, esta Corte considera que el escrito de 14 de junio de 2022, cumple

² CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

³ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

⁴ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

los parámetros de un reclamo previo, puesto que (i) está dirigido al Consejo de la Judicatura, que es la entidad encargada de satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) identifican de manera clara los artículos 72 y 73 del Código Orgánico de la Función Judicial como obligaciones exigidas, (iii) las cuales resultan ser las mismas normas reclamadas en esta acción por incumplimiento; y, (iv) contienen solicitud expresa de su cumplimiento, conforme los escritos de los accionantes. En consecuencia, los accionantes han cumplido con el requisito sustancial de reclamo previo, en apego a los estándares establecidos jurisprudencialmente por este Organismo.

6. Planteamiento del Problema Jurídico

23. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, actos administrativos de carácter general, y sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.*, la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa, y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.⁵
24. En el caso bajo análisis, los accionantes de la causa 59-22-AN han demandado el supuesto incumplimiento de los artículos 72 y 73 del Código Orgánico de la Función Judicial por parte del Consejo de la Judicatura. Así, a efectos de resolver la presente acción,⁶ conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, correspondería a la Corte Constitucional, , (i) determinar si los artículos 72 y 73 del Código de la Función Judicial contienen una obligación de hacer;⁷ y, de confirmarse lo anterior, (ii) verificar si dicha obligación es clara, expresa, y exigible por la parte accionante.

6.1 Obligaciones del artículo 72 de la COFJ

25. Sobre las obligaciones contenidas en el artículo 72 del COFJ esta Magistratura, mediante

⁵ CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 19 y 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

⁶ Sobre un análisis similar de problemas jurídicos en acción por incumplimiento, por ejemplo, ver: CCE, sentencias 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 6; 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, sec. 7; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 22; 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 31 y 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

⁷ CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34 y 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.

sentencia 88-16-AN/21, determinó que la referida disposición:

(i) sí contiene cinco obligaciones sucesivas de hacer, que tienen como obligado a ejecutar al Consejo de la Judicatura. Así, estas cinco obligaciones son: *(i.a)* primero, que quienes aprueben el curso de formación inicial, habiendo sido declarados elegibles en los concursos de oposición y méritos y sin embargo no fueren nombrados, consten en el banco de elegibles, *(i.b)* una vez cumplido lo anterior, la priorización de quienes conforman el banco de elegibles, en estricto orden de calificación, en caso de que se requiera llenar vacantes, *(i.c)* escoger del mismo banco de elegibles a quienes deban reemplazar a los titulares en caso de falta, impedimento o contingencia, *(i.d)* mantener la permanencia de quienes conforman el banco de elegibles por 6 años, *(i.e)* valorar como mérito el haber integrado el banco de elegibles para nuevos concursos de conformidad con el reglamento respectivo. Por otro lado, con la misma jurisprudencia, también se ha verificado que *(ii)* dichas obligaciones son claras y expresas y se ha identificado como titulares del derecho a quienes conforman el banco de elegibles y al Consejo de la Judicatura como entidad obligada.⁸

26. Respecto a la exigibilidad, este Organismo en sentencia 15-20-AN/20 estableció que “es necesario que no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse”. En el presente caso, dado que la obligación se encuentra sujeta a un plazo resolutorio de seis años, el cual habría vencido antes de la presentación de la demanda de la acción por incumplimiento el 19 de septiembre de 2022 y la caducidad de banco de elegibles fue comunicada el 10 de mayo de 2021 por la dirección de Talento Humano, e incluso antes del reclamo previo el cuál fue efectuado por los accionantes el 14 de junio de 2022 la obligación dejó de ser exigible.
27. Ahora bien, es necesario destacar que, a diferencia de la causa 88-16-AN/21, en la que la resolución 071-2015 emitida el 17 de abril de 2015 respecto del banco de elegibles se encontraba todavía vigente cuando se presentó la acción por incumplimiento el 20 de diciembre de 2016.
28. En el presente caso, esta Corte observa que, la resolución 071-2015 del banco de elegibles dejó de estar vigente en abril de 2021, por lo que como es alegado por los accionantes existieron notarías vacantes que hacían, en principio, exigible la obligación de posesionar a quienes integraban el banco de elegibles, tanto el reclamo previo como la acción por incumplimiento se presentaron cuando dicho banco ya no se encontraba vigente. Por tanto, no sería posible exigir al 2022 (fecha de presentación del reclamo previo y de la AN) el cumplimiento de la norma respecto de una obligación que dejó de estar activa tras la caducidad del banco de elegibles.

⁸ CCE, sentencia 88-16-AN/21, 15 de diciembre de 2021 párr. 40, 41, 42 y 43.

29. En consecuencia, si bien la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el contenido de las obligaciones establecidas en el artículo 72 del COFJ, la condición contenida en *i.d*) que establece que se debe “mantener la permanencia de quienes conforman el banco de elegibles por 6 años” se encuentra insubsistente por el transcurso del tiempo. Por este motivo, en el caso concreto, la obligación ya no cumple con el parámetro de exigibilidad establecido en el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC.

6.2 Obligaciones del artículo 73 de la COFJ

30. Sobre la obligación contenida en el artículo 73 del Código de la Función Judicial, se verificará si esta norma contiene una obligación de hacer o no⁹ y si aquella es clara expresa y exigible de conformidad con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC.
31. Respecto a la existencia de una obligación de hacer o no hacer, en el artículo 73 del Código Orgánico de la Función Judicial, esta Corte verifica que los titulares del derecho son “quienes conforman el banco de elegibles”.
32. Bajo este contexto, esta Corte verifica que la obligación contenida en la norma consiste en que de existir notarías vacantes se nombrará en su orden a los concursantes que hayan obtenido los puntajes que siguen al primero.
33. Finalmente, esta Corte observa que la norma tiene como sujeto obligado al Consejo de la Judicatura. En suma, se verifica la existencia de una obligación de hacer de la norma alegada como incumplida.
34. Por lo anterior, la Corte verifica que el artículo 73 del Código de la Función Judicial contienen una obligación de hacer.
35. En el presente caso, como se desprende del párrafo ut supra, del artículo 73 del Código Orgánico de la Función Judicial se observa que sus elementos están determinados, y se

⁹ CCE, sentencia 38-19-AN/19, 04 de diciembre de 2019 párr. 57. Este Organismo ha determinado que: “La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar”.

desprende una obligación clara en favor de quienes conforman el banco de elegibles. Puesto que, de la norma se desprende que su sujeto activo es quienes conforman el banco de elegibles; su sujeto pasivo, el Consejo de la Judicatura; y el objeto de la obligación es de existir notarías vacantes se nombrará en su orden a los concursantes que hayan obtenido los puntajes que siguen al primero.

36. En cuanto a si la norma es expresa, esta Corte ha señalado que la obligación es expresa siempre y cuando conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica. En ese sentido, sobre el artículo 73 del Código de la Función Judicial, la misma es expresa, ya que tiene como beneficiarios a los concursantes de la escuela judicial determina de manera explícita las condiciones que deben cumplirse respecto de los resultados de los concursos y evaluaciones así indica que “deberán nombrar, para el puesto o cargo, al concursante que haya obtenido el mejor puntaje en el concurso, ya sea de ingreso o de promoción de categoría, dentro de la escala de puntuación, mínima y máxima, correspondiente”.
37. Ahora bien, al igual que en el artículo 72 del COFJ analizado previamente, la obligación contemplada en el artículo 73 del COFJ también está sujeta al cumplimiento de la misma condición, es decir, que el banco de elegibles se encuentre vigente. Como se ha constatado, transcurrieron los seis años de vigencia establecidos por el COFJ al momento de la presentación de la acción por incumplimiento, es decir, la norma ya no era exigible en ese momento. Por los motivos expuestos, el artículo 73 del COFJ no cumple con el parámetro de exigibilidad establecido en el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJC.
38. Al haber constatado que las obligaciones contenidas en los artículos 72 y 73 del COFJ no son exigibles en el caso concreto, esta Corte no procede con el análisis de los cargos planteados y se desestima la demanda.¹⁰

7. Decisión

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

1. Desestimar la demanda de acción por incumplimiento planteada en el **caso 59-22-AN**.

¹⁰Cabe señalar que los accionantes presentaron la acción de protección 10281-2022-00206, y cuya decisión de segunda instancia ha sido impugnada mediante acción extraordinaria de protección en el caso 1599-22-EP.

2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de junio de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



5922AN-7ef85

**Caso Nro. 59-22-AN**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 3-25-TI/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 24 de abril de 2025

CASO 3-25-TI

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

DICTAMEN 3-25-TI/25

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la autoridad internacional de los fondos marinos”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el Protocolo analizado no requiere aprobación legislativa por no subsumirse en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 31 de marzo de 2025, el presidente de la República solicitó que esta Corte emita un dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la autoridad internacional de los fondos marinos” (“**Protocolo**”).¹

2. Competencia

2. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 419 y 438.1 de la Constitución, en concordancia con los artículos 107.1 y 109 de la LOGJCC.

3. Análisis constitucional

3. A la Corte Constitucional le corresponde determinar si para la ratificación del Protocolo se requiere o no de aprobación legislativa. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico:

3.1. El Protocolo ¿requiere aprobación legislativa para su ratificación?

¹ El Protocolo fue adoptado el 27 de marzo de 1998 por la Asamblea de la Autoridad Internacional de Fondos Marinos reconocida por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y entró en vigor el 31 de marzo de 2003.

4. El artículo 419 de la Constitución determina que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previamente a su ratificación cuando:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

5. El Protocolo que será objeto de análisis por parte de la Corte constituye un tratado multilateral, abierto a la firma de todos los miembros de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (“**Autoridad**”).² Su propósito es otorgar plena eficacia a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“**Convención**”),³ que reconocen privilegios e inmunidades necesarios para que la Autoridad, sus órganos, funcionarios y representantes puedan ejercer sus funciones conforme a lo previsto en la Convención, la cual crea y regula a la referida Autoridad.

6. Para determinar si el Protocolo requiere aprobación legislativa, la Corte analizará su contenido con el fin de verificar si concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo citado.

7. El **artículo 1** define los términos que serán utilizados en el Protocolo como “Autoridad”, “Convención”,⁴ “Acuerdo”,⁵ “representantes”, entre otros. El **artículo 2** reconoce privilegios e inmunidades adicionales a los previstos en la Convención para el funcionamiento adecuado de la Autoridad, sus órganos, funcionarios y expertos en misión. El **artículo 3** otorga a la Autoridad capacidad jurídica para celebrar contratos, adquirir y enajenar bienes y ser parte en procedimientos judiciales. El **artículo 4** reconoce la inviolabilidad de los locales de la Autoridad. El **artículo 5** establece que la Autoridad goza de plena autonomía financiera. El **artículo 6** habilita a la Autoridad a usar su pabellón y emblema en sus locales y vehículos para fines oficiales.

² La Autoridad está formada por 167 estados miembros y la Unión Europea.

³ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, parte XI, sección 4 (subsección G), artículos 177 al 183; y, Anexo IV, artículo 13.

⁴ La Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

⁵ El relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar de 10 de diciembre de 1982.

8. El **artículo 7** confiere inmunidades y privilegios a los representantes de los miembros de la Autoridad como la inmunidad judicial e inmunidad de detención o prisión, protección documental y exenciones migratorias y fiscales, incluso después de terminar su función. El **artículo 8** detalla las inmunidades y privilegios de los funcionarios de la Autoridad, incluyendo la inmunidad judicial e inmunidad de detención o prisión, protección judicial, exención de impuestos, derechos de importación y repatriación, así como cooperación con autoridades locales. El **artículo 9** establece las inmunidades y privilegios para los expertos en misión como la inmunidad judicial e inmunidad de detención o prisión, protección de documentos, exención de impuestos y libertad cambiaria, durante y después de la misión.
9. El **artículo 10** establece la obligación de respetar las leyes del Estado parte en cuyo territorio se ejerza funciones. El **artículo 11** determina que los Estados parte deben aceptar los *laissez-passer* de las Naciones Unidas y tramitar con agilidad las solicitudes de visados de sus funcionarios. El **artículo 12** señala que el Protocolo complementa al Acuerdo sobre la sede de la Autoridad; y, en caso de conflicto entre disposiciones, prevalece el Acuerdo. El **artículo 13** detalla que el Protocolo permite a los Estados miembros otorgar privilegios adicionales y firmar acuerdos complementarios con la Autoridad. El **artículo 14** establece la forma de solucionar las controversias sobre la aplicación o interpretación del Protocolo (establece como mecanismos iniciales las consultas, negociaciones u otro medio de arreglo convenido y, en caso de no alcanzarse un acuerdo, se prevé la posibilidad de acudir a arbitraje).
10. Los **artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22** regulan la firma, ratificación, adhesión, entrada en vigor, aplicación provisional, denuncia, depositario y autenticidad del texto.
11. Conforme a la descripción que antecede, las disposiciones del Protocolo no se refieren a materia territorial o de límites, no establecen alianzas políticas o militares, no contienen el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley, no se refieren a los derechos y garantías establecidas en la Constitución, no comprometen la política económica del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales, no comprometen al país en acuerdos de integración y comercio, ni comprometen el patrimonio natural, el agua, la biodiversidad o el patrimonio genético. Por lo tanto, el Protocolo no se subsume en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 del artículo 419 de la Constitución.
12. El artículo 14 del Protocolo prevé la posibilidad de someter a arbitraje las controversias que surjan entre la Autoridad y uno de sus miembros respecto de la interpretación o aplicación del Protocolo. Por ello, cabe analizar si el Protocolo se subsume en el supuesto previsto en el artículo 419.7 de la Constitución, que señala la necesidad de una aprobación legislativa si el tratado confiere atribuciones propias del ordenamiento

jurídico interno a organismos internacionales o supranacionales. Al respecto, esta Magistratura considera que el Protocolo no incurre en dicho supuesto, toda vez que se trata de un tratado multilateral entre Estados que contempla el arbitraje como un mecanismo al que podrán acudir los Estados miembros de la Autoridad cuando las diferencias no sean resueltas mediante consultas, negociaciones u otros medios diplomáticos. Esta previsión no supone, naturalmente, la transferencia de atribuciones soberanas a un ente internacional o supranacional pues, como ha sostenido esta Corte, “el Estado ecuatoriano carece de jurisdicción para resolver controversias relacionadas con la interpretación o aplicación de tratados internacionales”.⁶ En consecuencia, el Protocolo no incurre en la causal del artículo 419.7 de la CRE.

13. Por las razones expuestas, el Protocolo no requiere de aprobación legislativa.

4. Dictamen

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. Dictaminar que el “Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la autoridad internacional de los fondos marinos” no se encuentra incurso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución, por lo que, para su ratificación, no requiere de aprobación legislativa.
2. Ordenar que el Protocolo se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente de conformidad con el artículo 82.1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁶ CCE, dictámenes 18-24-TI/24, 05 de diciembre de 2024, párr. 18; 16-24-TI/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 28; 8-23-TI/23, 12 de octubre de 2023, párr. 177; 1-23-TI/23, 30 de marzo de 2023, párr. 14; 5-21-TI/21, 30 de junio de 2021, párr. 36; y, 34-19-TI/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 17.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordoñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de abril de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

325TI-7d514

**Caso Nro. 3-25-TI**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 1-25-CP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO 1-25-CP

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

DICTAMEN 1-25-CP/25

Resumen: La Corte Constitucional niega la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Isabel, al no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

1. Antecedentes

1. El 19 de febrero de 2025, ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo de constitucionalidad, de convocatoria a consulta popular, presentada por Natalia Anabel Lalvay Segovia y Jaime Armando Molina Cedillo, en sus calidades de alcaldesa y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Isabel (“**GAD de Santa Isabel**” o “**GAD consultante**”), respectivamente.
2. En virtud del sorteo efectuado mediante el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC), la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
3. El 13 de marzo de 2025, con motivo de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy, Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
4. El 13 de mayo de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa 1-25-CP.

2. Competencia

5. Este Organismo es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y, artículos 103, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Legitimación activa

6. El artículo 104 de la CRE prevé en los incisos segundo, tercero y cuarto las reglas de legitimación activa para la presentación de una solicitud de una consulta popular. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, la norma constitucional establece que la convocatoria a consulta popular podrá ser solicitada por la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, a través de su máxima autoridad.
7. Según se desprende del expediente, los consultantes anexaron a su petición el acta de la sesión extraordinaria 003-2025 desarrollada el 13 de febrero de 2025 y la certificación de votación 020-2025 de igual fecha, en donde se observa que el concejo municipal del cantón Santa Isabel resolvió por unanimidad:

1.- Aprobar y autorizar a la Alcaldesa y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Isabel, presentar ante la Corte Constitucional para que se sirvan emitir el dictamen previo de constitucionalidad de los considerandos y las 12 preguntas que previo pronunciamiento de los ciudadanos del cantón Santa Isabel, mediante Consulta Pública se pueda declarar al cantón Santa Isabel libre de minería metálica. 2. Aprobar y autorizar el contenido de las preguntas, cuyo contenido está redactado en la moción. [...]

8. En tal virtud, la Corte verifica que se ha cumplido con lo previsto en el ordenamiento jurídico respecto a la legitimación activa del GAD consultante.

4. Contenido de la propuesta de consulta popular

9. La solicitud presentada, según lo refieren los consultantes, tiene como finalidad preguntar a los ciudadanos del cantón Santa Isabel respecto a la prohibición de actividades mineras en las cuencas y microcuencas hidrográficas del cantón, para ello se proponen las siguientes doce preguntas:

PREGUNTA 1

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la actividad minera metálica a gran escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Balao, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel?

Sí () No ()”

PREGUNTA 2

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a mediana escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Balao, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel?

Sí () No ()”

PREGUNTA 3

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a pequeña escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Balao, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel?

Sí () No ()”

PREGUNTA 4

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica artesanal en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Balao, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel?

Sí () No ()”

PREGUNTA 5

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a gran escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Gala, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel?

Sí () No ()”

PREGUNTA 6

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a mediana escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Gala, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel? Sí () No ()”

PREGUNTA 7

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a pequeña escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Gala, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel? Sí () No ()”

PREGUNTA 8

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica artesanal en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Gala, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel? Sí () No ()”

PREGUNTA 9

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a gran escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Jubones, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel? Sí () No ()”

PREGUNTA 10

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a mediana escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Jubones, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel? Sí () No ()”

PREGUNTA 11

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica a pequeña escala en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Jubones, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel? Sí () No ()”

PREGUNTA 12

“¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica artesanal en su fase de explotación en la cuenca hidrográfica del río Jubones, en la circunscripción territorial del cantón Santa Isabel? Sí () No ()”

5. Control Constitucional

10. El artículo 127 de la LOGJCC establece que la Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. De esta manera, la disposición determina que el control “estará encaminando a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”. Paralelamente, el artículo 85 de la CRSPCCC expresa que dicho ejercicio se efectuará “[...] de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.
11. Ahora bien, conforme a lo establecido en la normativa, el control de constitucionalidad de las consultas populares recae sobre tres objetos: **(i)** los considerandos que introducen la pregunta, **(ii)** el cuestionario y **(iii)** las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar, según la consulta popular consista en referendo o en plebiscito, respectivamente.¹
12. Al examen de los dos primeros elementos antes referidos se ha denominado “control formal” y el relativo al tercero, “control material”. Ambos tipos de control persiguen dos finalidades sustanciales: el examen formal, está orientado a garantizar la libertad del elector; y, el examen material, busca verificar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o de las medidas a adoptar.²
13. Sobre el **control formal de los considerandos introductorios**, el artículo 104 de la LOGJCC establece que la Corte verificará que se cumplan los siguientes requisitos:
 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;

¹ CCE, dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023, párr. 46. Véanse también dictámenes 5-19-CP/19, del 1 de agosto de 2019, párrafo 11; 9-19-CP/19, del 17 de septiembre de 2019, párrafo 13; y, 3-20-CP/20 del 29 de enero de 2020, párrafo 7.

² CCE, dictamen 5-20-CP/20, 26 de agosto de 2020, párrs., 11 y 12.

4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que, una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, que
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.

14. Por otro lado, respecto al **control formal del cuestionario**, el artículo 105 de la LOGJCC determina que, en orden a garantizar la libertad del elector o electora, se comprobará el cumplimiento de los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos.
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. Que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. Que la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

15. El artículo 103 de la LOGJCC prescribe además que, este Organismo al efectuar el control formal de la convocatoria a consulta popular, verificará que se garantice: “[...] 3. La **garantía plena de la libertad del elector**, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad” [énfasis añadido]. Dichos parámetros de claridad y lealtad permiten que se garantice materialmente el derecho de los electores a elegir.

16. Con relación al **control material** de las consultas populares, el artículo 127 de la LOGJCC determina que, se verificará la constitucionalidad de las medidas a adoptarse según la propuesta. Así entonces, el control material consiste en verificar que las preguntas “no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de los ciudadanos”.³

17. Ahora bien, como se mencionó previamente, la consulta popular propuesta en el caso concreto consiste en un **plebiscito**, en tanto se pretende consultar si los electores están o no de acuerdo con la adopción de determinadas medidas.⁴ En concreto, el GAD de Santa Isabel propone consultar a los electores respecto a la prohibición de actividades mineras en ciertas zonas del cantón Santa Isabel. En tal virtud, la Corte en el desarrollo del control de constitucionalidad comprobará que los considerandos y las preguntas tengan concordancia plena con las medidas que se proponen ejecutar como resultado de la consulta; además, en el control formal de las preguntas el análisis no incluirá lo

³ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 21.

⁴ CCE, dictamen 1-21-CP/21, 23 de junio de 2021, párr. 15.

previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 105 de la LOGJCC, por no ser aplicables a una consulta popular plebiscitaria.⁵

18. Se precisa que, si los considerandos no cumplen con los parámetros exigidos para su constitucionalidad, no procederá al control formal de las preguntas ni al control material.⁶ En el supuesto referido, la continuación del análisis sobre los otros elementos será “una decisión de este Organismo de carácter excepcional y estrictamente circunscrita a la necesidad de ofrecer una mejor ilustración de la integralidad de la propuesta”.⁷
19. Conforme a los criterios expuestos, esta Magistratura planteará los siguientes problemas jurídicos a fin de desarrollar el control constitucional de la consulta popular *in examine*:

19.1. ¿Los considerandos que introducen las preguntas cumplen los requisitos del examen formal?

19.2. ¿Las preguntas planteadas cumplen los requisitos del examen formal?

19.3. ¿Son constitucionales las preguntas desde una perspectiva material?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los considerandos que introducen las preguntas cumplen los requisitos del examen formal?

20. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los considerandos “son los contenidos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan una consulta y tienen como función principal brindar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración”.⁸ De ahí que, deben estar formulados de tal manera que garanticen la plena libertad del elector.
21. La Corte ha señalado previamente que el escrutinio constitucional de los considerandos debe enfocarse en verificar que los textos satisfagan las cargas argumentativas de claridad y lealtad, no incluyan información parcial o engañosa y no manipulen la voluntad del elector.⁹ Asimismo, se ha precisado que los considerandos introductorios deben reunir ciertos presupuestos mínimos: una exposición objetiva de

⁵ CCE, dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 13.

⁶ Ver sentencias que resuelven en sentido similar: CCE, dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 24. Véase también el dictamen 2-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 28.

⁷ CCE, dictamen 2-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 28.

⁸ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

⁹ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de noviembre de 2019, párr. 51.

los elementos fácticos, espaciales, demográficos y técnicos vinculados al asunto bajo consulta; cifras e información oficial que permita contextualizar la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos o repercusiones de la propuesta.¹⁰

- 22.** Todo lo mencionado deber ser examinado a fin de constatar que se proporcione a los destinatarios de la consulta un contexto explicativo suficiente que les permita tomar decisiones informadas,¹¹ con base en los requisitos previstos en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC.
- 23.** Ahora bien, el GAD consultante plantea 50 considerandos que, para su análisis este Organismo los abordará en cinco grupos, conforme lo ha realizado en anteriores ocasiones:¹² **i)** los considerandos normativos, en cuanto se refieren a disposiciones constitucionales y legales (1 al 25); **ii)** los que contienen información sobre la ubicación y delimitación geográfica, la altitud y la diversidad de ecosistemas existentes en el cantón Santa Isabel (29 al 32); **iii)** aquellos que se refieren a la localización de los cuerpos y cuencas hídricas del cantón; informes de diagnóstico, instrumentos técnicos y acciones ejecutadas por el GAD consultante (26, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 48); **iv)** los que contienen información sobre concesiones de minería metálica existentes en el cantón y las consecuencias que han generado en las fuentes de agua (42 al 47); y, **v)** los que establecen los efectos de la consulta popular (49 y 50). Sin perjuicio de estas agrupaciones temáticas, lo que se resuelva en el ejercicio de control constitucional, afectará a la constitucionalidad de los considerandos en su integralidad.

i) Sobre el primer grupo de considerandos

- 24.** Con relación a este tipo de considerandos normativos, la Corte ha señalado que “son válidos, siempre que introduzcan al lector al régimen aplicable a la consulta”.¹³
- 25.** Se observa que el GAD consultante cita, en primer lugar, las normas previstas en la CRE que se refieren a la configuración y deberes del Estado; derechos constitucionales con énfasis en aquellos relativos al agua, a un ambiente sano y a los derechos de participación; competencias del gobierno central sobre los recursos estratégicos y los recursos naturales no renovables; competencias de los gobiernos autónomos descentralizados sobre planificación y ordenamiento territorial, control del uso y ocupación del suelo y en la provisión de determinados servicios públicos.

¹⁰ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹¹ CCE, dictamen 2-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

¹² CCE, dictamen 1-21-CP/21, 23 de junio de 2021, párr. 17.

¹³ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23.

26. En segundo lugar, se advierte la referencia a disposiciones legales consagradas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Código Orgánico del Ambiente; Ley Orgánica de Recurso Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; y, Ley de Minería.
27. Las normas legales citadas, en lo principal, se refieren a las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales respecto a la implementación de sistemas de protección integral y el control en el ejercicio de actividades económicas; principios aplicables en materia ambiental; definición de cuencas hidrográficas y fuentes de agua, su protección y manejo; prevención y estudios de impacto ambiental en actividades de minería; y, sobre la gestión y estructura de la industria minera.
28. En el caso bajo análisis, se advierte que, la referencia a disposiciones constitucionales y legales permiten establecer el ámbito normativo relacionado con el asunto objeto de la consulta popular, proporcionando a los electores conceptos y reglas previstas en el ordenamiento jurídico. Con lo cual, se evidencia concordancia entre los considerandos normativos y el asunto consultado.
29. En igual sentido, este Organismo observa que los textos introductorios agrupados en esta primera categoría no inducen al elector a respuestas, y emplean un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva. Asimismo, el lenguaje utilizado es sencillo y no se proporciona información superflua, permitiendo al elector tener una idea del marco constitucional y legal aplicable a la temática que aborda la consulta popular. Por lo que, se cumple con lo previsto en el artículo 104 de la LOGJCC.
30. Adicionalmente, como se mencionó en el párrafo 20 *ut supra*, en el control de los considerandos introductorios debe garantizarse la plena libertad del elector, para lo cual, este Organismo verificará que se cumplan con las cargas argumentativas de claridad y lealtad,¹⁴ según lo determinado por el artículo 103 numeral 3 de la LOGJCC. Al respecto, se advierte que los textos bajo análisis se ciñen a determinar el contexto jurídico aplicable al asunto objeto de la consulta popular; por lo tanto, no contravienen los presupuestos referidos, en tanto proporcionan información pertinente para los electores.
31. En consecuencia, el primer grupo de considerandos analizados se ajustan a los parámetros establecidos en los artículos 103 numeral 3 y 104 de la LOGJCC.

ii) Sobre el segundo grupo de considerados

¹⁴ CCE, dictamen 7-21-CP y acumulado/22, 12 de enero de 2022, párr. 23.

32. Con relación a los textos introductorios que contienen información sobre la ubicación y delimitación geográfica, la altitud y la diversidad de ecosistemas existentes en el cantón Santa Isabel (considerandos del 29 al 32); se constata que los elementos aportados por los consultantes establecen de forma sencilla y comprensible una descripción del territorio en el que serían aplicables los efectos de la consulta popular. Además, aportan información neutral y sin carga emotiva, que no induce la respuesta del electorado. Asimismo, se advierte una relación directa y concordancia entre dichos textos, la pregunta y las medidas a aplicarse, en cuanto coadyuvan a formar un contexto de información para los votantes.
33. Paralelamente, al contener información específica sobre el contexto fáctico y geográfico de lo que se pretende consultar, los textos coadyuvan a garantizar la libertad del elector a través de las cargas de claridad y lealtad.
34. De esta manera, los considerandos 29, 30, 31 y 32 cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC.

iii) Sobre el tercer grupo de considerandos

35. En este tercer segmento de considerandos, la Corte ha agrupado a aquellos que se refieren a las acciones ejecutadas por el GAD consultante con relación al asunto materia del plebiscito (considerandos 26, 27, 28 y 33). De dichos textos, se desprende que el GAD de Santa Isabel ha venido impulsando actividades relacionadas con la extracción de minería metálica en las zonas donde se ubican las cuencas hidrográficas de su jurisdicción; ha realizado un informe técnico de diagnóstico; ha socializado la iniciativa con los habitantes del cantón; y ha actualizado su Plan de Ordenamiento Territorial.
36. Además, consta información sobre la localización de los cuerpos hídricos del cantón debidamente sustentada con lo señalado por el Plan de Ordenamiento Territorial y el Atlas Cantonal de Santa Isabel (considerando 33). Asimismo, se verifican descripciones y datos de cómo se encuentra conformada su red hidrográfica (considerando 34); y, referencias a las subcuencas y microcuencas que integran a su vez las cuencas hídricas del cantón Santa Isabel (considerandos 34 al 41, y 48). Este Organismo observa que la información proporcionada se encuentra respaldada en la documentación presentada por el GAD consultante como anexos a su solicitud, esto

es, en el “Informe sobre las zonas de recarga hídrica y su impacto en los habitantes del cantón Santa Isabel” y en el “Mapa de microcuencas hidrográficas”.¹⁵

37. En función de lo indicado, la Corte advierte que a través de los considerandos bajo análisis se proporcionan descripciones y datos técnicos vinculados directamente con las preguntas a plantearse, es decir, respecto de la prohibición de actividades de minería metálica en las cuentas hídricas del cantón Santa Isabel. En igual sentido, se verifica que la información no es superflua y se encuentra construida en un lenguaje claro y sencillo, con expresiones neutrales y sin carga emotiva, por lo que no induce las respuestas de los electores.
38. Por otro lado, se constata también que la información contenida en este tercer grupo de considerandos aporta seguridad al elector sobre lo que se pretende consultar, cumpliendo así con los presupuestos de claridad y lealtad.
39. Con base en lo señalado, se constata que el tercer grupo de considerandos satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC.

iv) Sobre el cuarto grupo de considerandos

40. Dentro de esta categoría se encuentran los considerandos que introducen información sobre concesiones de minería metálica existentes en el cantón y la especificación del estado en el que se encuentran, esto con base al catastro obtenido del Geoportal de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, actualmente denominada Agencia de Regulación y Control Minero (considerandos 42 y 43). Asimismo, se verifican datos acerca de la distribución y características de la explotación de minería metálica en el cantón Santa Isabel que tienen como base el Atlas Cantonal elaborado por el Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (considerando 44).
41. Por último, se detallan informes y estudios técnicos desarrollados por el GAD consultante en los que se determina que las fuentes de agua de la parroquia El Carmen de Pijilí y parroquia San Salvador de Cañaribamba presentan concentraciones elevadas de mercurio, cobre, plomo, zinc y cromo; mientras que, en los ríos “Rircay/Jubones, Minas y Naranjo, se determinó la presencia de cadmio, manganeso, mercurio y níquel, metales pesados producto de la actividad minera aurífera” (considerandos 45, 46 y 47).

¹⁵ Anexos 6 y 10 de la solicitud de dictamen previo de consulta popular presentada por el GAD de Santa Isabel.

42. Con relación a los textos referidos, este Organismo observa que se circunscriben a datos y elementos que aportan un contexto informativo sobre los proyectos de explotación minera que operarían en el cantón Santa Isabel, como también respecto a la contaminación identificada mediante estudios técnicos realizados en las fuentes de agua del cantón.
43. En este sentido, se advierte que la información se encuentra formulada de forma sencilla y comprensible; que al ser descriptiva no contiene una carga valorativa ni emotiva; y, que guarda relación causal con lo que se pretende consultar. En la misma línea, al tratarse de cifras oficiales y datos técnicos, se verifica que dicha información no induce a las respuestas de los electores. Por el contrario, la Corte observa que la información descriptiva incluida en los considerandos, aporta transparencia sobre el contexto fáctico de la consulta, cumpliendo así con las cargas de claridad y lealtad requeridas.
44. Por lo tanto, los considerandos del 42 al 47 cumplen los requisitos establecidos en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC.

v) Sobre el quinto grupo de considerandos

45. En esta última categoría de considerandos se encuentran aquellos que se refieren a los efectos de la consulta popular. Los considerandos 49 y 50 determinan las medidas que se adoptarían en caso de que el electorado se pronuncie afirmativamente a las preguntas planteadas. Así, se establece que el concejo cantonal de Santa Isabel actualizaría el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, a fin de incluir la prohibición de explotación de minería metálica en las zonas de recarga hídrica de los ríos Jubones, Gala y Balao; y, que el control sobre el cumplimiento de dicha prohibición estará a cargo de la Dirección de Planificación del mismo GAD consultante. Además, se hace referencia a las competencias del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) respecto a las sanciones que pueda establecer en el ámbito de sus competencias.
46. Ahora bien, se debe tener en cuenta que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional los considerandos deben, entre otros aspectos, referirse a “el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral”.¹⁶

¹⁶ CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 18.

47. Igualmente, conforme se refirió previamente, en el control constitucional de los considerandos debe verificarse el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.¹⁷ La claridad implica que los textos introductorios no deben inducir al error, no sugerir una respuesta y señalar las consecuencias de la aprobación de la propuesta; y, la lealtad incluye la transparencia “en virtud de la cual se provee al elector de **información suficiente y pertinente que le permita decidir**” [énfasis añadido].¹⁸
48. En el caso concreto, el GAD consultante describe en los considerandos los efectos que, a su criterio, tendría la consulta popular sobre la base de las competencias que corresponden a este nivel de gobierno. De ahí que, se refiera a la actualización de los instrumentos técnicos que manejan los gobiernos autónomos descentralizados municipales para el ejercicio de sus competencias de planificación del ordenamiento territorial y de control sobre el uso y ocupación del suelo, en los que se incluirá la prohibición de explotación minera en las zonas de recarga hídrica de los ríos Jubones, Gala y Balao.¹⁹ También menciona cómo se ejercerá el control de dicha prohibición; para lo cual, se indica que estaría a cargo de la Dirección de Planificación del mismo GAD, sin perjuicio de informar al MAATE para que pueda juzgar las infracciones que correspondan en el ámbito de sus competencias.
49. No obstante, al considerar que la finalidad del plebiscito radica en prohibir actividades de minería metálica en las cuencas hídricas del cantón [medida a adoptarse]; se advierte que los considerandos bajo análisis no establecen de forma clara y precisa el ámbito de competencias de la autoridad o autoridades que estarían obligadas por la consulta popular respecto al asunto objeto del plebiscito; puesto que, eventualmente, la materia consultada podría implicar o demandar el ejercicio de competencias que corresponden al Estado central en cuanto a la administración, regulación, control y gestión de los recursos minerales como sector estratégico.²⁰
50. En este sentido, la Corte observa que, de ser afirmativos los resultados de la consulta popular, para concretar la prohibición de actividades de explotación de minería metálica en las zonas determinadas en el plebiscito, no sería suficiente la actualización de los instrumentos técnicos del GAD con la inclusión de la prohibición, como tampoco bastaría la actuación del MAATE para sancionar infracciones en materia ambiental; sino que, para materializar los resultados del plebiscito se podría requerir la intervención del Ministerio Sectorial de minería y de las entidades de control adscritas al mismo para que se abstengan de otorgar derechos mineros en los territorios

¹⁷ LOGJCC, Art. 103.3.

¹⁸ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 50.

¹⁹ CRE, artículo 264 numeral 1 y 2.

²⁰ CRE, Arts. 261 numeral 11, 313 y 408.

contemplados por la consulta²¹ o para que tomen las medidas correspondientes respecto a las concesiones y autorizaciones ya existentes, como declarar la caducidad y nulidad de los derechos mineros de los concesionarios.²²

51. De manera que, el GAD consultante obvia determinar con claridad la forma en que los resultados de la consulta popular se materializarán y detallar las instituciones llamadas a hacer operativa la medida que se propone; lo que, definitivamente incide en brindar a los electores un escenario completo sobre las medidas a adoptarse, los efectos y consecuencias del plebiscito.
52. En el mismo orden de ideas, este Organismo observa que no se determinan cuáles serían los efectos de establecer la prohibición de actividades de minería metálica respecto a quienes en la actualidad son titulares de derechos mineros; es decir, los considerandos referentes a las medidas a adoptarse no establecen con claridad las consecuencias de la consulta popular con relación a las concesiones actuales o aquellas otorgadas con anterioridad a la consulta.
53. Con base en lo señalado, la Corte considera que la ausencia de una relación de causalidad y de coherencia plena entre los considerandos y la medida a adoptarse identificada *ut supra*, implica además la inobservancia de los principios de claridad y lealtad al elector. Por cuanto, no se cumple con exponer de forma suficiente y pertinente la información necesaria para que los electores puedan conocer íntegramente las consecuencias de la consulta.²³ Lo contrario implicaría “avala[r] un pronunciamiento popular en base a distorsiones o reflexiones normativas impertinentes, lo que sin lugar a dudas derivaría en una lesión a la garantía de libertad del elector”.²⁴
54. Sobre lo señalado, este Organismo ha precisado también que “al intentar plantear al elector una pregunta cuyos considerandos muestran que la finalidad de la medida excede el planteamiento y su introducción, e involucra otras competencias estatales, [...] es claro que el elector sería inducido a un error”;²⁵ es decir, la indeterminación de las medidas a adoptarse como producto de la consulta popular termina generando falta de claridad en la propuesta y afectando la garantía plena de la libertad de los electores.
55. Por lo expuesto, aun cuando los considerandos se encuentran planteados a través de un lenguaje comprensible y sencillo, sin cargas valorativas o emotivas, y no inducen a

²¹ Ley de Minería, Arts. 30 y siguientes.

²² Ley de Minería, Arts. 108 y 121.

²³ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 18.

²⁴ CCE, dictamen 7-21-CP y acumulado/22, 12 de enero de 2022, párr. 34.

²⁵ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 312.

la respuesta de los electores, este Organismo identifica que no se cumplen los presupuestos contemplados en los artículos 103 numeral 3 y 104 numerales 2 y 4 del artículo la LOGJCC.

- 56.** Cabe señalar que, a pesar de que la Corte está facultada a modular las secciones que podrían lesionar la libertad del elector a efectos de garantizar los derechos constitucionales de participación,²⁶ ello no habilita a este Organismo a contribuir en la construcción de la propuesta y menos a justificar de forma coherente la o las medidas planteadas por los solicitantes.²⁷ Por lo tanto, en este caso, las deficiencias identificadas en la solicitud del GAD de Santa Isabel no pueden ser subsanadas a través de la modulación de los textos introductorios.
- 57.** En consecuencia, los considerandos que establecen los efectos de la consulta popular no superan el control de constitucionalidad.

6.2. Conclusiones

- 58.** Este Organismo ha señalado que “en situaciones en las que únicamente considerandos puntuales no son compatibles con el texto constitucional, con el fin de salvaguardar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte Constitucional module y excluya las secciones que afectan la libertad del elector, siempre que no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta”.²⁸ No obstante, en el dictamen 1-24-CP/24 se precisó que, “esta posibilidad no es viable en lo que concierne a la exposición de fines y de vínculos de causalidad”;²⁹ por cuanto, no corresponde a la Corte Constitucional coadyuvar en la propuesta de una consulta popular y justificar de forma coherente y plena la pregunta y medida planteada.
- 59.** Bajo ese escenario y a partir de las inconsistencias identificadas respecto a los considerandos que se refieren a los efectos y medidas a adoptarse como consecuencia del plebiscito, los cuales deben ser valorados como parte de todo un texto introductorio, esta Corte determina que no se cumple de forma integral con los presupuestos establecidos en los artículos 103 numeral 3 y 104 de la LOGJCC. En función de lo señalado, no cabe continuar con el análisis constitucional, tal como lo ha realizado este Organismo en dictámenes anteriores;³⁰ y, en consecuencia, procede negar la solicitud.

²⁶ CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

²⁷ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 66.

²⁸ CCE, dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

²⁹ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 66.

³⁰ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, sección 5.3.1; dictamen 2-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22; y, dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 24.

60. Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso acotar que, la indeterminación de las medidas y efectos de la propuesta de consulta popular constatada en el análisis precedente, impide también que este Organismo pueda avanzar a efectuar un control material del plebiscito; toda vez que, la ausencia de estos elementos no permite contar con un objeto sobre el cual pronunciarse materialmente.
61. En ese sentido, si bien la consulta *in examine* podría guardar similitud con peticiones formuladas y resueltas previamente por este Organismo;³¹ en el presente caso se ha considerado el desarrollo jurisprudencial que, con posterioridad, han tenido las propuestas de consultas populares por parte de esta Magistratura. En particular, se aplica la jurisprudencia que ha desarrollado el contenido de los requisitos previstos en la LOGJCC [dictamen 7-21-CP y acumulados/22].³² En la misma línea, en el dictamen 1-21-CP/21, la Corte desarrolló el criterio de la congruencia democrática.³³ Este parámetro “es uno de los factores que se deben considerar para definir la procedencia de las *medidas a adoptar* en virtud de una consulta popular cuando el proponente busca que la adopción de aquellas sea jurídicamente vinculante”.³⁴ No obstante, dicho criterio no ha sido analizado en el presente caso, dado que corresponde a otra etapa del examen. Además, no podría evaluarse porque el GAD consultante no expone de manera clara y con una relación plena de causalidad las medidas que, como consecuencia del plebiscito, se ejecutarían, pues no delimita con precisión la autoridad obligada por la consulta, lo que impide proceder con dicho análisis.

³¹ En el dictamen 6-20-CP/20, la Corte se pronunció respecto a la propuesta de consulta popular presentada por el gobierno autónomo descentralizado de Cuenca para establecer la prohibición de actividades mineras en zonas de recarga hídrica ubicadas en su jurisdicción cantonal.

³² En el dictamen 7-21-CP y acumulado/22 de 12 de enero de 2022, al examinar la propuesta de consulta popular para establecer la prohibición de explotación de minería metálica en la Mancomunidad del Chocó Andino, la Corte Constitucional en el control formal de considerandos constató que en la propuesta se hacía referencia expresa a las acciones que desde el ente rector de minería se debían ejecutar. Al respecto, señaló: “De modo que, en caso de obtenerse una respuesta mayoritariamente afirmativa existe una probabilidad concreta de que se logre el objetivo perseguido por la consulta, por cuanto se establece con claridad que el Concejo Cantonal del DMQ deberá incluir en el Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) y Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) la prohibición de explotación minera en los territorios que conforman la mancomunidad, así como, **que el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, y sus entidades adscritas se abstengan de otorgar y registrar nuevos derechos mineros** en las parroquias que conforman la mancomunidad, una vez que estos se hayan extinguido por el vencimiento del plazo, reducción, renuncia o caducidad de la concesión y permisos. En ese sentido, **se constata la existencia de una relación de causalidad, desde el punto de vista formal, entre los considerandos y el propósito del texto sometido al escrutinio ciudadano**, sin que en ellos exista una carga argumentativa que influya o induzca a una determinada respuesta por parte de los electores.” [énfasis añadido]

³³ En el dictamen 1-21-CP/21, este Organismo se refirió a la congruencia democrática dentro del control material del plebiscito. Al respecto, la Corte indicó que “debe haber congruencia entre el cuerpo de electores al que va encaminada una consulta popular (el *representado*) y el nivel de gobierno de la autoridad jurídicamente

vinculada por los resultados de la consulta (el *representante*).

³⁴ CCE, dictamen 1-21-CP/21, párr. 48.

62. Por las razones expresadas, se ratifica que, al haberse identificado la inconstitucionalidad formal de los considerandos corresponde negar la petición bajo análisis.

7. Decisión

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

1. Declarar que la propuesta de consulta popular 1-25-CP no cumple con los parámetros de control previstos en la Constitución de la República y la LOGJCC.
2. **Negar** y archivar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular 1-25-CP.
3. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz

PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes
y Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 1-25-CP/25**VOTO SALVADO**

**Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y
Jhoel Escudero Soliz**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulamos respetuosamente el presente voto salvado con relación al dictamen 1-25-CP/25, aprobado el 15 de mayo de 2025 (“**dictamen de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), de acuerdo con las razones que exponemos a continuación:
2. El dictamen de mayoría determinó que el quinto grupo de considerandos contenidos en la solicitud presentada no establece con claridad las consecuencias de la consulta popular con relación a las concesiones mineras en curso y que habría una ausencia de causalidad y de coherencia plena entre los considerandos y las medidas a adoptarse.¹ En virtud de ello, concluyó que este grupo de considerandos no cumplieron los presupuestos contemplados en los artículos 103 numeral 3 y 104 numerales 2 y 4 de la LOGJCC, razón por la cual el pedido no supera el control de constitucionalidad y resulta innecesario avanzar hacia el control material del plebiscito propuesto.
3. Discrepamos con esta conclusión, pues de acuerdo con la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, el hecho de que determinados considerandos no sean compatibles con el texto constitucional no implica automáticamente que el pedido no cumpla con las exigencias constitucionales. Como ha sucedido en casos previos, con el fin de salvaguardar y garantizar el derecho de participación reconocido por los artículos 61 y 95 de la CRE, es posible que la Corte excluya aquellas secciones que afecten la libertad del elector y prosiga con el análisis.
4. En este caso, consideramos que, dado que los cuatro grupos de considerandos previos sí cumplieron los requisitos de los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, tal como lo reconoce el dictamen de mayoría, la supresión del quinto grupo de considerandos -49 y 50 de la solicitud de consulta- no provocaba una pérdida de la secuencia lógica de la consulta popular, ni desvirtuaba su finalidad; por lo que, su exclusión no impedía que se cumpla con el fin propio de la parte considerativa de contextualizar e informar al elector. En tal virtud, era posible declarar la constitucionalidad de los demás

¹ Según el criterio de mayoría, esto inobserva los principios de claridad y lealtad al elector al no exponer de forma suficiente y pertinente la información necesaria para los electores conozcan las consecuencias de la consulta.

considerandos contenidos en la consulta popular y avanzar al control constitucional del cuestionario.

5. Dado que los considerandos sí superaban el control de constitucionalidad, procedía verificar el cumplimiento de (i) las cargas de claridad y lealtad de las preguntas planteadas y (ii) lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC sobre la composición de las preguntas a fin de garantizar la libertad de las y los electores para el ejercicio material de la participación.²
6. En esa línea, estimamos que de las 12 preguntas plasmadas en la solicitud de consulta popular es posible observar que todas tienen similar estructura y contenido, difiriendo únicamente en cuanto al área en la que se prohibiría la explotación minera y el tipo de escala de minería. En ese sentido, las preguntas se encuentran agrupadas por cuenca hidrográfica, dividiéndose cada una por la escala de minería –gran escala, mediana, pequeña y artesanal– de la siguiente manera: **a)** río Balao (preguntas 1 a la 4); **b)** río Gala (preguntas 5 a la 8); y, **c)** río Jubones (preguntas 9 a las 12). En tal virtud, es posible realizar el control formal de las preguntas, de modo conjunto, conforme a los requerimientos plasmados en el párrafo que antecede.
7. Respecto de i), el artículo 105 de la LOGJCC establece como exigencia de cada pregunta “la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos”. En ese contexto, las preguntas se refieren de forma individual a las cuencas hidrográficas objeto de la consulta –río Balao, río Gala y río Jubones– además de que todas se restringen a una sola escala de minería por pregunta.
8. A su vez, las preguntas hacen alusión a la prohibición de “actividad minera” o “explotación minera”, frente a lo cual esta Magistratura ya ha determinado que dicha afirmación, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Minería,³ incluye a toda la actividad minera en sus distintas fases.⁴

² LOGJCC. Art. 105.- Control constitucional del cuestionario. - Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque.

³ “En relación a las fases de la actividad minera, el artículo 27 de la Ley de Minería determina que estas son: (i) prospección, (ii) exploración, (iii) explotación, (iv) beneficio, (v) fundición, (vi) refinación, (vii) comercialización y (viii) cierre de minas”.

⁴ La Corte Constitucional, en el dictamen 1-20-CP/20 de 21 de febrero de 2020, determinó que las distintas fases de la minería son “actividades que se realizan en orden secuencial, y solo así se alcanzan los objetivos que se persiguen al desarrollar esta actividad. De manera que, en general, no es posible realizar la explotación sin que previamente se hayan desarrollado actividades de prospección y exploración; y a su vez, no es posible llegar a la fase de comercialización si es que previamente no se ha realizado la fase de

9. Por consiguiente, se verifica que el GAD consultante formuló una sola cuestión por cada pregunta, delimitó los efectos de la misma a una sola cuenca hidrográfica y a un solo tipo de minería, cumpliendo con lo prescrito en el numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC y garantizando con ello, a su vez, la carga de claridad exigida por el artículo 103 de la LOGJCC.⁵
10. Respecto de ii), acorde al numeral 2 del artículo 105 de la LOGJCC que prescribe revisar “la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque”, debe decirse que, de la revisión de las preguntas, se estima que las mismas no son compuestas. Como ya se evidenció *ut supra*, por su redacción individualizada, el elector puede aceptar o negar de forma concreta cada pregunta sin que exista la aprobación o rechazo en bloque. Además, cada pregunta hace referencia exclusiva a la prohibición de minería de una escala específica, individualizando expresamente el tipo de minería que afectaría la prohibición, sin poder extenderse a otro tipo.⁶
11. De modo que evidenciamos que las preguntas cumplían con lo establecido en los artículos 103 y 105 numerales 1 y 2 de la LOGJCC.
12. Ahora, en cuanto al examen material de las estas, es preciso tomar considerar que dentro del dictamen 6-20-CP/20 esta Corte ya se pronunció sobre un pedido similar y determinó su constitucionalidad. Por lo que, estimamos que el dictamen de la presente causa debía seguir la misma línea.
13. En ese contexto, evidenciamos que, de conformidad con el inciso tercero del artículo 104 de la CRE, cuando una consulta proviene de la iniciativa de un GAD, esta puede versar “sobre temas de interés para su jurisdicción”. En el presente caso, como se desprende de los considerandos, es evidente que el pronunciamiento de los habitantes del cantón Santa Isabel sobre la minería metálica en zonas hídricas específicas, sí concierne a su jurisdicción, pues los efectos de dicha actividad podrían tener una

explotación; pese a que dichas actividades no necesariamente recaen en un mismo sujeto de la actividad minera. Por lo tanto, cuando en la pregunta se hace referencia a la prohibición de la prospección, exploración y explotación, la misma se refiere en general a la actividad minera y por existir una interrelación entre tales fases, cumple con lo previsto en el artículo 105 numeral 1, en relación a que no es una pregunta compuesta”.

⁵ CCE, dictamen 10-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019: “[...] el requisito de claridad [que] hace referencia a la comprensibilidad de la consulta popular, debiendo estar presente en todo el proceso deliberativo -en la formulación de los considerandos, de las preguntas y de sus efectos- permitiendo con ello que el elector tenga plena libertad para decidir”.

⁶ En el dictamen 1-20-CP/20, se estableció las diferencias entre los distintos tipos de escalas de minería y se determinó que por sus particularidades no es posible unificarlas en una sola pregunta pues aquello provoca que la pregunta sea compuesta, afectando la carga de claridad que requiere el elector para decidir.

repercusión directa sobre la calidad, el uso y aprovechamiento del agua en el cantón. No obstante, de acuerdo con el dictamen 6-20-CP/20 esto comprende límites para el GAD consultante sobre lo que puede consultar, según los derechos y principios recogidos en la Constitución.⁷ Por ello, corresponde determinar si las preguntas y medidas que se adoptarían a raíz de la consulta popular, son constitucionales, para lo cual se analizará: **i)** el alcance de la consulta popular; y, **ii)** la implementación de la consulta y el régimen de competencias.

14. Respecto de **i)**, al igual que sucedió en el dictamen 6-20-CP/20 de la revisión de los considerandos y las preguntas, existe una posible ambigüedad en cuanto a su alcance, ya que todas las preguntas hablan de “prohibición” sin que sea posible determinar si aquello surtirá efectos solo hacia el futuro, o si tendría un efecto retroactivo que pretenda la cancelación de las concesiones mineras existentes.⁸ Sin embargo, como lo ha establecido previamente esta Corte, aquello no implica automáticamente que la pregunta sea inconstitucional sino que es posible que, para garantizar la seguridad jurídica⁹ y evitar interpretaciones distintas que afecten los elementos de certeza y previsibilidad sobre el ordenamiento jurídico y las reglas aplicables, la Corte debía establecer que en caso que las preguntas obtengan un resultado positivo, estas solo podrían tener efectos hacia el futuro.¹⁰
15. Con relación a **ii)**, relativo a los efectos de la misma, es preciso también dejar en claro que al ser formulada por el GAD, en caso de que fuese aprobada, esta se vuelve obligatoria y de inmediato cumplimiento¹¹ para las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias.
16. De lo expuesto hasta aquí, a nuestro parecer, el dictamen de mayoría debió continuar con el examen de las preguntas para determinar que estas cumplieran los requisitos previstos en la LOGJCC, tal como lo ha hecho la Corte Constitucional en dictámenes previos.¹²
17. En consecuencia, a criterio de quienes suscribimos el presente voto salvado, el dictamen debió dictaminar favorablemente el pedido de la consulta popular para que el cantón de Santa Isabel pueda pronunciarse sobre la misma mediante un proceso democrático. Más aun cuando esta Corte, en el dictamen 6-20-CP/20, ya analizó una

⁷ CCE, dictamen 6-20-CP/20, de 18 de septiembre de 2020, párr. 54.

⁸ En el considerando 42 de la consulta popular se detalla el número de concesiones mineras existentes en el cantón Santa Isabel.

⁹ Íbid, dictamen 6-20-CP/20, párr. 57.

¹⁰ Íbid, dictamen 6-20-CP/20, párrs. 59, 60 y 61.

¹¹ Artículo 106 de la Constitución.

¹² Íbid, dictamen 6-20-CP/20, párr. 68. Ver también dictamen 9-19-CP/19 de 17 de septiembre de 2019.

consulta popular relacionada a la prohibición de actividades mineras en cuencas hídricas en similares términos a los planteados en el presente caso,¹³ determinando su constitucionalidad. Por consiguiente, nos apartamos del razonamiento y decisión del dictamen de mayoría.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.06.05 10:57:37 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.06.05
11:11:09 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹³ En el dictamen 6-20-CP/20, la Corte Constitucional analizó la consulta popular presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca, respecto de la prohibición de la explotación minera metálica en distintas zonas de recarga hídrica del cantón, el cual fue favorable. Véase en el siguiente link:

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCBldWlkOicxM2lwMGYyMS1iMGUwLTQwZDgtOWUwOS0yNWlyZjNjMzBhNTMucGRmJ30=

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 1-25-CP fue presentado en Secretaría General el 30 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 11:20; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

125CP-7ef8e

**Caso Nro. 1-25-CP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día miércoles cuatro de junio de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz al igual que su voto salvado en calidad de juez constitucional; y, el día jueves cinco de junio de dos mil veinticinco los votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Causa 3-25-RC****Juez sustanciador:** Richard Ortiz Ortiz**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito D.M., 7 de julio de 2025.-

VISTOS: En virtud del sorteo realizado el 31 de marzo de 2025, a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (**SACC**) y de conformidad con lo previsto en los artículos 443 de la Constitución de la República del Ecuador, y 99 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), **AVOCO CONOCIMIENTO** de la causa 3-25-RC, petición de dictamen de vía sobre la propuesta de enmienda a la Constitución, presentada por la Asamblea Nacional. De acuerdo con el trámite correspondiente, **DISPONGO:**

1. Notificar el contenido de esta providencia a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado.
2. Oficiar a la Dirección de Comunicación de este Organismo para la publicación de la presente providencia, en la página web de la Corte Constitucional; y, a la Dirección del Registro Oficial a fin de poner en conocimiento de la ciudadanía la presente causa.
3. Se recuerda a las partes que deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes y la información solicitada podrá ser remitida a través del SACC o en la ventanilla física ubicada en el edificio de la Corte Constitucional.
4. Designar a la abogada Alisson Ortiz Peralta como actuaria en la presente causa, hasta la remisión del proyecto respectivo al Pleno de este Organismo.

Firmado electrónicamente
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

LO CERTIFICO. - Quito, D.M., 7 de julio de 2025.-

Firmado electrónicamente
Alisson Ortiz Peralta
ACTUARIA DEL DESPACHO



Firmado electrónicamente por:
RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ



Firmado electrónicamente por:
**ALISSON ANAHI ORTIZ
PERALTA**



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 50-25-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 4 de julio del 2025 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Geovanni Javier Atarihuana Ayala y Carlos Andrés Sánchez Marroquín.

CORREOS ELECTRÓNICOS: unidadpopularecu@gmail.com y caliskarlos@yahoo.com.

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente de la República del Ecuador, Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos 11, 76, 136, 140, 147, 158, 164, 165, 166 y 301.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por fondo de los artículos “1, 2, 3 literales d), e) y g) del art. 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, numeral 2, 4, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 y disposición reformativa segunda, de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional” (sic). Así como también solicita que se declare la inconstitucionalidad por la forma a de la Ley por contradecir los art. 136 y 140 de la Constitución de la República del Ecuador. Finalmente, también solicita la suspensión provisional de la norma impugnada como inconstitucional.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, 04 de julio del 2025.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/dalc



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 51-25-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 1 de julio del 2025 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADOS ACTIVOS: Erick Orlando Gavilánez Díaz.

CORREOS ELECTRÓNICOS: nicolers_2493@hotmail.es,
egavilanez@gmail.com, info@egdlegal.com, ergavilanez@gmail.com y
egavilanezd@egdlegal.com.

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente de la República del Ecuador, Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:
Artículos 1, 66 numerales 20 y 22, 76 numerales 2, 3 y 6, 77 numeral 1, 82, 83 numeral 1, 133, 136 y 140.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma del texto íntegro de la “Ley Orgánica de Solidaridad Nacional” publicada el 10 de junio de 2025, como Ley en el Registro Oficial Sexto Suplemento, publicación No. 56; así como también solicita la suspensión provisional de la disposición demandada.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, 04 de julio del 2025.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/dalc



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.