

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2894-22-EP/25 En el Caso No. 2894-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2894-22-EP	2
2914-22-EP/25 En el Caso No. 2914-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2914-22-EP	28
7-23-AN/25 En el Caso No. 7-23-AN Se acepta la acción por incumplimiento No. 7-23-AN	40



Sentencia 2894-22-EP/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 16 de octubre de 2025

CASO 2894-22-EP

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

SENTENCIA 2894-22-EP/25

Resumen: La Corte desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra una sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección en la que se impugnó la incautación de acciones de una compañía. Esto, tras verificar que los jueces provinciales cumplieron con el deber de motivar de manera suficiente su decisión de declarar la improcedencia de la acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 04 de agosto de 2021, Carlos Julio Arnao Ramírez presentó una acción de protección contra el Banco Central del Ecuador (“BCE”) y la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (“Inmobiliar”),¹ en la que impugnó la incautación de sus acciones en la compañía INMOPETROSA S.A.²
2. El 25 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Tránsito con competencia en Infracciones Flagrantes y No Flagrantes con sede en el Distrito Metropolitano de Quito negó la acción de protección.
3. El 05 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación interpuesto por Carlos Julio Arnao Ramírez y ratificó la sentencia de primera instancia. Posteriormente, el 20 de septiembre de 2022, la misma judicatura negó el recurso de aclaración.
4. El 19 de octubre de 2022, Carlos Julio Arnao Ramírez (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección contra las sentencias de primera y segunda instancia (“**sentencias impugnadas**”).³

¹ El juicio se identificó con el número 17460-2021-03720.

² El 23 de marzo de 2011, la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN No Más Impunidad, mediante Resolución 027-UGEDEP-2011, dispuso la incautación de la compañía INMOPETROSA S.A. Posteriormente, el 26 de junio de 2011, la misma entidad negó el reclamo administrativo presentado por el accionante, por considerar que este no había demostrado la forma de adquisición ni el pago correspondiente al paquete accionario que poseía en dicha compañía.

³ El 12 de mayo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con el voto de mayoría de las entonces juezas Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la demanda. El entonces juez Enrique Herrería Bonnet salvó su voto.

2. Competencia

5. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.d de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

6. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, requirió como medidas de reparación que se deje sin efecto las sentencias impugnadas y que una nueva autoridad judicial resuelva su causa en primera instancia.
7. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrimió los siguientes **cargos**:
 - 7.1. Las sentencias impugnadas habrían vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación porque no habrían analizado las vulneraciones de derechos alegadas en la demanda de acción de protección.
 - 7.2. La sentencia de apelación habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por declarar improcedente la acción bajo el argumento de que existía una vía ordinaria —la contencioso-administrativa— para resolver la controversia. Con esta decisión, se habrían desconocido los precedentes contenidos en las sentencias 1754-13-EP/19, 1068-13-EP/20, 729-14-EP/20, 1681-14-EP/20, 283-14-EP/19 y 2137-21-EP/21, en los que, según el accionante, se sostiene que “la presentación de una acción contencioso-administrativa no constituye fundamento suficiente para declarar improcedente una acción de protección, dado que ambas vías son paralelas y no excluyentes, ya que persiguen fines distintos”.

3.2. De la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

8. Los jueces provinciales (“**tribunal de apelación**”), en su informe de descargo, solicitaron que se niegue la acción por no existir vulneración de derechos. Para sustentar su solicitud, expusieron los siguientes argumentos de descargo:

8.1. Los argumentos del accionante sobre la presunta vulneración en el procedimiento de incautación se centraron en la fecha de constitución de la persona jurídica y en la identificación de quienes, según él, fueron considerados administradores del Banco de Préstamos en relación con lo previsto en la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera. Estas cuestiones constituyen, en esencia, un examen de la correcta aplicación de la ley, ya que requieren verificar el cumplimiento de los supuestos fácticos y legales necesarios para justificar la incautación.

8.2. Para resolver el conflicto puesto en su conocimiento se requería revisar la actuación de todos los administradores de la compañía durante su existencia y evaluar la validez del acto administrativo impugnado. Este examen solo puede realizarse en un proceso judicial ordinario que contemple fases de anuncio probatorio, contradicción y valoración de pruebas, con participación plena de las partes.

9. En esta línea, el tribunal de apelación se cuestiona si un juez constitucional puede actuar como perito financiero o sustituir el proceso contencioso-administrativo para abreviar la sustanciación. Y recuerda que la Corte Constitucional ha señalado en varias ocasiones que la justicia constitucional no puede superponerse a la ordinaria bajo el argumento de celeridad cuando los asuntos no trascienden la esfera constitucional.

3.3. De la Unidad Judicial

10. La jueza de la Unidad Judicial expuso los siguientes argumentos de descargo:

10.1. La sentencia de primera instancia sí analizó las presuntas vulneraciones a la seguridad jurídica y a la propiedad. Al respecto, concluyó que no existieron tales vulneraciones pues la incautación de INMOPETROSA S.A. se fundamentó en normas previas, claras y públicas, y en que el accionante no acreditó la real propiedad del paquete accionario.

10.2. Según la sentencia 698-15-EP/21, cuando la acción de protección tiene por objeto la declaratoria de un derecho, los jueces constitucionales no están obligados a analizar la existencia de vulneraciones. En este caso, el accionante solicitaba

dejar sin efecto la resolución de incautación, reintegrar los derechos de socios y accionistas y modificar el estatus de la compañía para recuperar la propiedad de las acciones. Es decir, la pretensión excedía la mera anulación de la incautación e implicaba declarar la titularidad del bien, por lo que no correspondía pronunciarse sobre vulneraciones de derechos.

10.3. En su calidad de jueza constitucional, no podía evaluar los elementos que la UGEDEP utilizó para ordenar la incautación ni para negar la desincautación de INMOPETROSA S.A., dado que la actuación dependía de comprobar un presupuesto legal: la real propiedad del bien, conforme al artículo 14 del Instructivo de Procedimientos para la Determinación del Origen Lícito y Real Propiedad de los Bienes Incautados por la AGD. Dicho artículo establece que “[e]n el caso de que se determine por parte de la AGD el origen lícito y la real propiedad de los bienes incautados del tercero interesado, se procederá a dejar sin efecto la orden de incautación del bien o bienes que correspondan”. En este contexto, correspondía al accionante justificar la adquisición y pago del paquete accionario para que se anulara la incautación, lo que no ocurrió, motivando la interposición de la acción constitucional.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos⁴

- 11.** Esta Corte observa que el accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en su garantía de motivación, por la supuesta falta de análisis de las vulneraciones de derechos planteadas —párrafo 7.1 *supra*—. Sin embargo, en el párrafo 122 de la sentencia 889-20-JP/21 se precisó que “[...] cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma”. Tal situación se configura en el presente caso, por lo que el problema jurídico se formulará con base en la correspondiente garantía del debido proceso y no en el derecho a la tutela judicial efectiva.
- 12.** Asimismo, el accionante atribuye la supuesta vulneración tanto a la sentencia de primera instancia como a la de apelación. Sin embargo, dado que la motivación de esta última difiere de la emitida en primera instancia y que la presunta falta de motivación del fallo inicial no impidió su impugnación ni la emisión de una decisión sobre el recurso, esta Corte considera que dicha deficiencia, por sí sola, no configuró una vulneración de los derechos al debido proceso ni a la defensa.⁵ En consecuencia, el

⁴ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

⁵ Este mismo criterio fue adoptado por la Corte Constitucional en las sentencias. 2772-16-EP/22, párr. 16, y 2581-18-EP/23, párr. 17.

análisis se circunscribe a la sentencia de segunda instancia, respecto de la cual se formula el siguiente problema jurídico: La sentencia de apelación ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría analizado las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante en su demanda de acción de protección?

13. Por otro lado, en el cargo detallado en el párrafo 7.2 *supra*, el accionante afirma que se habrían vulnerado su derecho a la seguridad jurídica porque se habrían inobservado precedentes contenidos en varias sentencias emitidas por esta Corte; sin embargo, el accionante no identificó la regla de precedente de cada una de esas sentencias y tampoco justificó por qué dichas reglas le eran aplicables a su caso particular. Por tanto, este cargo no puede ser considerado como claro en los términos de la sentencia 1943-15-EP/21.⁶

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: La sentencia de apelación ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría analizado las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante en su demanda de acción de protección?

14. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

15. La sentencia 1158-17-EP/21, que sintetiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, estableció que la motivación exige a las autoridades públicas dotar a sus decisiones de (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente –criterio rector, según dicha sentencia–, so pena de que la decisión que carezca de ello sea nula.

⁶ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, de 13 de enero de 2021, párrafo 42: “Al respecto, la Corte considera que, cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.

16. El juicio sobre la eventual insuficiencia de motivación en sentido estricto “dependerá del estándar de suficiencia motivacional”,⁷ el que, en el caso de las garantías jurisdiccionales es elevado, es decir, “para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo —en lo fáctico y en lo normativo— en grado tal que dé cuenta de la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.⁸
17. Sin embargo, la Corte ha establecido que existen situaciones en las que, antes de abordar el problema jurídico relativo a la existencia de una vulneración de derechos, la autoridad judicial debe resolver previamente el problema de la procedencia de la garantía jurisdiccional. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la acción de protección se plantea con pretensiones como el cobro de cheques,⁹ la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual¹⁰ o la prescripción adquisitiva de dominio,¹¹ entre otros.¹² En esta línea, la Corte ha reconocido que, cuando por la especificidad de la pretensión,¹³ resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, no corresponde que la autoridad judicial se cuestione la existencia o no de las vulneraciones alegadas. Por ello, en estos casos, el análisis en las acciones de protección debe seguir una secuencia lógica e ineludible: primero, verificar la procedencia de la acción en sede constitucional; únicamente si esta resulta procedente, analizar la existencia o inexistencia de vulneraciones de derechos; y, de comprobarse la vulneración, determinar las medidas de reparación integral correspondientes.¹⁴
18. El accionante alega que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia impugnada no se habrían analizado las presuntas vulneraciones de derechos fundamentales planteadas en su demanda de acción de protección. Por su parte, los jueces de la Corte Provincial, en su informe de descargo, reconocieron que omitieron dicho análisis, porque consideraron que la acción era improcedente, pues la pretensión del accionante de verificar si el procedimiento de

⁷ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 21.

⁸ *Ibidem*.

⁹ CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 08 de enero de 2020.

¹⁰ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022.

¹¹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021.

¹² Así por ejemplo: cuando la pretensión consista en: (i) anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta, sentencia 165-19-JP/21; (ii) dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación, sentencia 461-19-JP/23 y acumulados; (iii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual, sentencia 446-19-EP/24; y, (iv) la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo, sentencia 1452-17-EP/24.

¹³ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 103.

¹⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22: “[...] en las acciones de protección, la autoridad judicial tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha garantía jurisdiccional, deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado, el cual, naturalmente, solo tiene lugar cuando se ha establecido que la acción de protección es procedente (así como, únicamente si se declara dicha vulneración, cabe abordar el problema jurídico de cuáles deben ser las medidas de reparación integral)”.

incautación se realizó conforme a la ley debía ser conocida por la vía adecuada y eficaz.

19. Como se señaló en los párrafos precedentes, la declaración de improcedencia de la acción —cuando, por la especificidad de la pretensión resulta evidente que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria— excluye cualquier examen sobre la existencia de vulneraciones de derechos: hacerlo habría sido contradictorio con la conclusión de que era improcedente entrar en el juzgamiento del caso. En consecuencia, el argumento del accionante relativo a la supuesta falta de análisis de dichas vulneraciones carece de sustento, pues la improcedencia declarada por el tribunal de apelación impedía evaluar si se habían producido o no violaciones a derechos fundamentales.
20. No obstante, la declaratoria de improcedencia de la acción no exime a la autoridad judicial del deber de cumplir con una motivación suficiente respecto de las razones que los conducen a esa conclusión. En otras palabras, incluso para declarar la improcedencia, el órgano jurisdiccional debe exponer de forma suficiente los fundamentos normativos y fácticos que justifiquen por qué el caso no puede tramitarse por la vía constitucional.
21. A este respecto, la Corte ha sostenido que, al examinar la procedencia de una acción de protección, las juezas y jueces constitucionales deben observar el estándar constitucional mínimo de motivación, que exige enunciar las normas y principios jurídicos que sustentan la decisión, explicar la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso y justificar de manera suficiente por qué la vía constitucional resulta o no adecuada y eficaz para resolver la controversia, conforme con sus circunstancias específicas.¹⁵
22. Corresponde, entonces, verificar si la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente para la declaratoria de la improcedencia de la acción de protección. El tribunal de apelación, al motivar su resolución, efectuó lo siguiente:

22.1. Citó textos de la demanda para identificar los cargos formulados en la acción de protección. Según la demanda, la resolución mediante la que se ordenó la incautación de sus acciones en la compañía INMOPETROSA S.A. vulneró sus derechos constitucionales, a saber: (i) el derecho a la seguridad jurídica, porque “no se podía haber aplicado el último inciso del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera” en su caso concreto; y (ii) el derecho a la propiedad, porque la incautación habría sido el resultado de una errónea aplicación de la mencionada norma, lo que, a su vez, configuró una confiscación por parte del Estado ecuatoriano.

¹⁵ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 103.

- 22.2.** Determinó que los cuestionamientos relativos a la correcta o incorrecta aplicación del artículo 29 de la mencionada ley corresponden a la vía ordinaria, por cuanto requieren un proceso con etapa probatoria, que permita a las partes actuar y controvertir las pruebas pertinentes.¹⁶
- 22.3.** Y concluyó que, en criterio de ese tribunal, solo mediante un juicio ordinario era posible determinar si la incautación de las acciones del accionante excedió los límites previstos en la ley.¹⁷
- 22.4.** En consecuencia, decidió que la acción de protección era improcedente.
- 23.** En síntesis, el tribunal de apelación, a partir de los cargos de la supuesta vulneración y de la pretensión del accionante, concluyó que las alegaciones relativas a la correcta o incorrecta aplicación del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera debían ventilarse en un proceso ordinario que contemple una fase probatoria suficientemente rigurosa dadas las características del litigio, en las que las partes puedan actuar y controvertir las pruebas necesarias para determinar si la incautación se realizó conforme a la normativa vigente o, por el contrario, si se desconocieron o excedieron los límites legales. En otras palabras, se

¹⁶ Sentencia impugnada: “En el caso del recurrente, ha manifestado que hubo una errónea interpretación de la norma por la entidad demandada, que le ha causado perjuicio, para ello ha producido abundante prueba. Es importante resaltar que, en las acciones constitucionales, un juez no puede constituirse en uno de la jurisdicción ordinaria, esto es valorar pruebas y en consecuencia de ellos emitir fallos declarando la verdad o no de los asertos del demandante. Estas actividades pertenecen a la esfera de la legalidad, en donde el juez ordinario puede sobre la base de la valoración de la prueba y la confrontación de la norma, decidir en consecuencia, los hechos que relata el actor, significan un perjuicio, pero la vía constitucional no es la adecuada para esta discusión en la que se tiene que entrar a dilucidar lo ajustada que estuvo la decisión administrativa impugnada, sobre la base de la prueba. Este Tribunal no advierte la relevancia constitucional como para admitir este cargo en contra del acto administrativo, pues considera que las pruebas de la autoridad administrativa y las del recurrente deben examinarse en sede contencioso administrativo y no en ésta pues son conflictos de índole infra constitucional los que requieren un estudio minucioso por la falta de aplicación de la ley, o la mala aplicación que denuncia el afectado, hay hechos que deben probarse en sede judicial con las garantías de anuncio, contradicción y producción de las pruebas aportadas por las partes involucradas en el conflicto, que sólo pueden realizarse en la vía judicial ordinaria, por lo que se niega el cargo”.

¹⁷ *Ibidem*: “En el caso, los hechos obedecen a las actividades ejercidas por la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones al amparo de la normativa vigente en aquella época, de modo que no se puede decir que esta afectación se haya producido por actuaciones ilegítimas de la administración, pues tuvo esa potestad y si su actuación sobrepasó el marco legal, no es la sede constitucional una vía apta para determinarlo. Los elementos constitutivos de esa actividad hoy cuestionada en sede constitucional, deben discutirse en vía ordinaria jurisdiccional, pues una vez, más no corresponde determinar a la judicatura constitucional si la justificación legal de la administración para incautar parte del patrimonio del recurrente, se ajusta a la prueba de los hechos alegados, porque esto debe determinarlo el juez ordinario. El detrimento que alega haber sufrido en su patrimonio por actuaciones de la entidad administrativa, deben ser examinados por el juez ordinario, para que en un proceso de mérito en el que se discuta sobre lo alegado y lo probado, pueda determinarse si los actos de la administración han sobrepasado los linderos que estableció la ley, como se ha manifestado a lo largo de esta decisión, la discusión que propone el recurrente, debe solucionarse en vía judicial y no constitucional”.

consideró que el procedimiento propio de la acción de protección no permitía dilucidar si las actuaciones del Estado en el proceso de incautación se ajustaron o no a la ley.

24. A partir de la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte advierte que el tribunal de apelación, al declarar la improcedencia de la acción de protección, cumplió con el debido estándar —criterio rector— de suficiencia de motivación. La sentencia impugnada citó los cargos de la demanda, identificó la pretensión del accionante y razonó, con base en los hechos relevantes, por qué los cuestionamientos sobre la aplicación del artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera debían ventilarse en la vía ordinaria. Asimismo, el tribunal de apelación explicó la pertinencia de aplicar el criterio de improcedencia, señalando que solo en un proceso ordinario con etapa probatoria sería posible determinar si la incautación se realizó conforme a la normativa vigente o si se excedieron los límites legales.
25. En consecuencia, la decisión judicial impugnada expuso de manera suficiente por qué la vía constitucional no resultaba adecuada y eficaz para resolver la controversia y, por tanto, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2894-22-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y publíquese.



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

Validar únicamente con FirmaRC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, 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 Raúl Llasag Fernández, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado

Jueces: Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes
y Raúl Llasag Fernández

SENTENCIA 2894-22-EP/25**VOTO SALVADO**

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y
juez constitucional Raúl Llasag Fernández**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia de mayoría 2894-22-EP/25, emitida en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 16 de octubre de 2025, formulamos el presente voto salvado.
2. La sentencia 2894-22-EP/25 desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Carlos Julio Arnao Ramírez (“**accionante**”), al considerar que la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) se encuentra motivada. No obstante, disentimos de dicho análisis debido a que, según nuestro criterio, la sentencia emitida por la Sala no se pronunció motivadamente sobre las vulneraciones de derechos alegadas.
3. En su acción de protección, el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación y a la seguridad jurídica. Argumentó que la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN No más impunidad (“**UGEDEP**”) habría confiscado la compañía INMOPETROSA S.A., en la cual tenía el 50% de las acciones.¹ Sin embargo, la Sala, en la sentencia impugnada, no realizó un verdadero análisis sobre ello. Su argumentación se limita a la supuesta improcedencia de la vía constitucional. Así, frente a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la Sala no presenta ningún argumento y expresamente reconoce que no se pronunciaría sobre ese cargo, al considerar que requería de un análisis de legalidad. Del mismo modo, en cuanto a la alegada vulneración del derecho a la propiedad, la Sala afirma que no existió una confiscación porque la actuación del Estado no habría sido arbitraria, pero no presenta razonamiento alguno para llegar a esta conclusión.
4. En este sentido, consideramos que la Sala sí vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, al incumplir el estándar de suficiencia

¹ La acción de protección de origen fue presentada en contra del Banco Central del Ecuador (“**BCE**”) y la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (“**Inmobiliar**”) al haber fungido como sucesor de la UGEDEP y administradora de los bienes confiscados, respectivamente.

motivacional en garantías jurisdiccionales que obliga a las autoridades judiciales a realizar un análisis para verificar la existencia, o no, de la vulneración de los derechos constitucionales que acusa la parte accionante.²

5. Ahora bien, en este caso, consideramos que también se cumplen los requisitos previstos en la sentencia 176-14-EP/19;³ por lo que, la Corte debió avanzar y realizar el análisis de mérito del caso.⁴ En este contexto, a continuación recogemos el análisis que consideramos debió realizarse:

1. Argumentos de los sujetos procesales

1.1. Accionante

6. El 4 de agosto de 2021, el accionante presentó una acción de protección en contra del BCE, Inmobiliar y la PGE. El accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación, reconocidos en los artículos 82, 66 numeral 26, 321 y 323 de la Constitución.

7. En su demanda, afirmó que la UGEDEP habría confiscado la compañía INMOPETROSA S.A., de la cual los únicos accionistas eran el propio accionante y su hija, conforme los antecedentes y argumentos presentados a continuación:

7.1. La compañía INMOPETROSA S.A. fue constituida el 15 de agosto de 2006 por Gloria Yolanda Soria Vizuite y Rosa María del Cisne Trujillo con un paquete accionario del 50% para cada una. La compañía fue inscrita en el Registro Mercantil del cantón Quito el 31 de agosto de 2006. Como prueba, el accionante adjuntó la escritura pública correspondiente realizada en la Notaría Vigésimo Quinta del cantón Quito.

7.2. El 22 de enero de 2010, Gloria Yolanda Soria Vizuite transfirió el total de sus acciones en INMOPETROSA S.A., por el monto de \$1.000,00, al accionante. Posteriormente, el 24 de febrero de 2011, Rosa María del Cisne Trujillo transfirió el total de sus acciones en INMOPETROSA S.A., por el monto de \$1.000,00, a la hija del accionante, Carla Verónica Arnao Noboa. Como prueba, el accionante presentó el oficio SC.SG.DRS.2011.2992 9416 de 6 de abril de

² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

⁴ En efecto: i) se ha verificado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación; ii) *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen pueden constituir una vulneración del derecho a la propiedad que no habría sido tutelado por la Sala; iii) el caso no ha sido seleccionado para su revisión; y, iv) se cumplen los criterios de gravedad y novedad.

2011 en el que la Superintendencia de Compañías adjuntó: i) un documento que certifica que los socios/accionistas de INMOPETROSA S.A. -en la fecha en que se produjo la incautación- eran el accionante y Carla Verónica Arnao Noboa, con una participación del 50% de las acciones cada uno; ii) los registros de 8 de julio de 2010 y 1 de marzo de 2011 en los que constan las cesiones de los paquetes accionarios en favor del accionante y de Carla Verónica Arnao Noboa, respectivamente.

- 7.3.** El 23 de marzo de 2011, la UGEDEP, representada por Pedro Delgado Campaña, emitió la resolución 027-UGEDEP-2011 en la que dispuso la incautación y la prohibición de enajenar:

[...] del paquete accionario de INMOPETROSA S.A., los bienes muebles o inmuebles, acciones, participaciones, derechos fiduciarios, títulos valores de cualquier especie, derechos de créditos y/o litigiosos, derechos de cobro, acreencias, cartas de crédito, cuentas, inversiones y depósitos de toda clase que fueran de propiedad o se tengan como propiedad de la compañía antes citada, así como de todos los accionistas, ex accionistas, administradores y ex administradores de INMOPETROSA S.A., que tengan a su nombre o en nombre de terceros o de personas jurídicas.⁵

- 7.4.** El 26 de junio de 2011, la UGEDEP emitió la resolución 059-UGEDEP-2011 en la que negó el reclamo administrativo presentado por el accionante y su hija, Carla Verónica Arnao Noboa, en contra de la resolución 027-UGEDEP-2011. La UGEDEP consideró que el accionante y su hija no demostraron “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario” de INMOPETROSA S.A. Además, la UGEDEP señaló que no se había:

[...] desvirtuado el nexo y la vinculación que existe entre INMOPETROSA S.A. y los señores Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, quienes figuraron en su oportunidad como administradores de la referida compañía, así como tampoco se ha manifestado ni probado nada con relación a los negocios que mantiene esta compañía con sociedades de propiedad de personas vinculadas con el Banco de Préstamos.

- 7.5.** El accionante sostuvo que la UGEDEP vulneró su derecho a la seguridad jurídica ya que ni los accionistas, al momento de la incautación, ni los ex accionistas de

⁵ La incautación se realizó con fundamento en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera: “En aquellos casos en que los administradores hayan declarado patrimonios técnicos irreales, hayan alterado las cifras de sus balances o cobrado tasas de interés sobre interés, garantizarán con su patrimonio personal los depósitos de la institución financiera, y la Agencia de Garantía de Depósitos podrá incautar aquellos bienes que son de público conocimiento de propiedad de estos accionistas y transferirlos a un fideicomiso en garantía mientras se prueba su real propiedad, en cuyo caso pasarán a ser recursos de la Agencia de Garantía de Depósitos y durante este período se dispondrá su prohibición de enajenar”.

INMOPETROSA S.A. fueron administradores o accionistas del Banco de Préstamos ni de ninguna otra entidad del sistema financiero. Como pruebas, el accionante adjuntó los oficios BPL 110101, 110100, 11099, 110127 y 110129 en los que “una vez que la comisión de auditoría delegada a Banco de Préstamos, ha concluido el examen de determinación de las personas naturales y jurídicas vinculadas al Banco” se determinó que no constaban en dicho registro INMOPETROSA S.A., el accionante, Carla Verónica Arnao Noboa, Rosa María del Cisne Trujillo ni Gloria Yolanda Soria Vizuite.

- 7.6. El accionante señaló que ni siquiera quienes ocuparon los cargos de gerente general y presidente de INMOPETROSA, Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel -a pesar de no haber sido accionistas-, tenían relación alguna con el Banco de Préstamos. Como pruebas, el accionante adjuntó los oficios BPL 110088 y 110091 en los que “una vez que la comisión de auditoría delegada a Banco de Préstamos, ha concluido el examen de determinación de las personas naturales y jurídicas vinculadas al Banco” se determinó que no constaban en dicho registro Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel.
- 7.7. En la misma línea, el accionante argumentó que el propio BCE reconoció que ni él ni INMOPETROSA S.A. tenían relación alguna con el Banco de Préstamos. Como prueba, adjuntó el Oficio BCE-DNCR-2018-0122-OF en el que el BCE certificó que el accionante y INMOPETROSA S.A. “**NO** constan como VINCULADOS en la transferencia de activos realizadas por las instituciones financieras extintas al Banco Central del Ecuador” (énfasis del original). En el expediente también constan los oficios BCE-DNCR-2018-0150-OF, BCE-DNCR-2018-0145-OF, BCE-DNCR-2018-0491-OF, BCE-DNCR-2018-0329-OF y BCE-DNCR-2018-0149-OF en los que el BCE emitió certificados con el mismo contenido para Carla Verónica Arnao Noboa, Rosa María del Cisne Trujillo, Gloria Yolanda Soria Vizuite, Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel.
- 7.8. Mientras se sustanciaba el recurso de apelación, el accionante puso en conocimiento de la Sala el Acta de Acuerdo Total 001-CMAT-2022-QUI de 5 de enero de 2022, suscrita en un proceso de mediación llevado a cabo ante el Centro de Mediación de la PGE. En dicha acta, el accionante llegó a un acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Ganadería en cuanto al tratamiento que se le daría a un terreno incautado al accionante. En el acta consta la transcripción del informe jurídico suscrito por el coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el que se determina que el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario

Financiera “no se cumple respecto a los señores Peter Joseph Graetzer, Klaus Nicolás Graetzer y Carlos Julio Arnao Ramírez”. Además, en dicho documento también consta: “al 24 de agosto de 1998, fecha en la que el Banco de Préstamos es declarado en liquidación, Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer, eran menores de edad, por lo que no pueden haber sido administradores de un Banco y mucho menos responsables de las acciones u omisiones de dicho Banco”.

- 7.9.** Con base en estos antecedentes, el accionante sostuvo que la incautación de INMOPETROSA S.A. fue arbitraria y que, por tanto, se habría configurado una confiscación por parte de la UGEDEP. Señaló, además, que esto es evidente, pues la compañía fue constituida 8 años después del feriado bancario.
- 8.** Para justificar la presentación de la acción de protección casi 10 años después de la confiscación de la compañía, en su escrito de 30 de julio de 2025, el accionante presenta dos argumentos. En primer lugar, explica que la confiscación de INMOPETROSA S.A. le privó de su fuente de subsistencia. En segundo lugar, asegura que el contexto de la administración de justicia en esa época no lo permitía. Para sustentar la falta de independencia judicial, presenta los siguientes documentos:
- 8.1.** Oficio DSG-2012-OF0244, emitido por la UGEDEP el 22 de junio de 2012 y dirigido al entonces presidente del Consejo de la Judicatura de Transición, en el que consta:
- [...] cúmplame notificar el contenido de la Resolución No. 080-UGEDEP-2012, emitida el 30 de mayo de 2012, por el Economista Pedro Delgado Campaña, en su calidad de Representante Legal de la [UGEDEP] para que su Autoridad se digne disponer las notificaciones del mencionado acto administrativo a los señores jueces a nivel nacional y, en consecuencia, tomen nota de esta resolución y actúen en resguardo de los intereses nacionales e institucionales como corresponde.
- 8.2.** Oficio circular 145-DG-CJ-12, emitido por la secretaria de la Dirección General del Consejo de la Judicatura el 4 de julio de 2021 y dirigido a los directores provinciales de la misma entidad, en el que, en cumplimiento del oficio referido en el párrafo anterior y otros similares, pone en conocimiento de los jueces del país los actos administrativos emitidos por la UGEDEP y les solicita que “tomen nota de esta resolución y actúen en resguardo de los intereses nacionales e institucionales”.
- 8.3.** Oficio PR-SSDES-CIRCULAR-RESERVADO, emitido por disposición del entonces secretario jurídico de la Presidencia de la República, Alexis Mera, el

19 de octubre de 2013 y dirigido a los jueces constitucionales y civiles del país, en el que consta:

Disposición del Señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, por intermedio Secretaría Jurídica, so pena de aplicarles la DESTITUCIÓN no se dé paso a ninguna acción de protección en contra del Estado o Instituciones Similares, de hacerlo acudiremos al Consejo de la Judicatura que es el órgano administrativo y fiscalizados de la Función Judicial.

9. Por lo expuesto, el accionante solicitó que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la resolución 027-UGEDEP-2011 y se ordene una reparación económica. En la fundamentación de su recurso de apelación, el accionante aclaró que su pretensión incluye “la regularización de las acciones que tenía en la compañía INMOPETROSA S.A.” así como una reparación por el valor de un inmueble de INMOPETROSA S.A. que había sido rematado.

1.2. Banco Central del Ecuador

10. En las audiencias llevadas a cabo en el proceso de origen, el BCE cuestionó el hecho de que el accionante haya presentado la acción de protección 10 años después de la incautación de INMOPETROSA S.A. Al respecto, considera que el transcurso del tiempo demuestra que en el caso no están en juego derechos en su esfera constitucional. Asimismo, estima que este es un caso en el que están en disputa cuestiones de mera legalidad que debían reclamarse en la justicia ordinaria y no en la vía constitucional.
11. También alegó que la UGEDEP no confiscó la compañía ni la expropió, sino que la incautó. Explicó que en ningún lugar de las resoluciones de la UGEDEP se hace referencia a una confiscación. Sostuvo que la UGEDEP actuó con fundamento en la competencia prevista para la UGEDEP en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, Tributario y Financiero y recordó que dicha norma no ha sido declarada inconstitucional.
12. En su escrito de 8 de junio de 2023, informó que nunca administró la compañía INMOPETROSA S.A. ni sus bienes ya que habrían pasado a manos del “Fideicomiso AGD-CFN No más impunidad y desde ahí finalmente [fue] transferida a Inmobiliar, hoy SETEGISP”. Además, explicó que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, las competencias que en su momento ejercían la AGD y, posteriormente, la UGEDEP y el BCE, fueron transferidas a la Unidad de Gestión y Regularización.

1.3. Inmobiliar

13. En el proceso compareció la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, entidad que sustituyó a Inmobiliar de conformidad con la “transformación” dispuesta en el decreto ejecutivo 1107 de 27 de julio de 2020.
14. En las audiencias del proceso de origen, afirmó que la UGEDEP respetó el debido proceso y la seguridad jurídica del accionante. Además, señaló que el accionante tuvo la oportunidad de defenderse cuando se tramitaba el reclamo administrativo y que, sin embargo, no justificó la real propiedad de sus acciones en INMOPETROSA S.A. Explicó también que recibió la donación de un departamento, antes de propiedad de INMOPETROSA S.A., por parte de la UGEDEP de conformidad con la normativa vigente en la época.
15. Cuestionó el hecho de que la CFN no haya sido demandada a pesar de ser, en calidad de fiduciaria, la titular de INMOPETROSA S.A. Finalmente, acusó al accionante de haber esperado más de 10 años para la presentación de la acción de protección y haber dejado que prescriba la que, a su juicio, era la vía idónea para el tratamiento de la controversia: la vía contencioso-administrativa.

1.4. Unidad de Gestión y Regularización

16. En su escrito presentado el 2 de julio de 2025, la Unidad de Gestión y Regularización sostuvo que el proceso de incautación de INMOPETROSA S.A. se llevó a cabo con fundamento en la competencia prevista para la UGEDEP en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, Tributario y Financiero. Además, señaló que el accionante, cuando presentó su reclamo administrativo, no probó que era propietario de las acciones de INMOPETROSA S.A.
17. Afirmó que el accionante, con su acción de protección, en realidad demuestra su inconformidad con las resoluciones de la UGEDEP. Considera que aquello debía ser tratado en la vía contencioso-administrativa y no con una garantía jurisdiccional. Alega, además, que el accionante pretende la declaración de un derecho a través del reconocimiento de su derecho de propiedad sobre las acciones de INMOPETROSA S.A.
18. En la audiencia ante la Corte Constitucional y en su escrito de 30 de julio de 2025, sostuvo que la acción de protección no es procedente debido a que, en 2016, el accionante habría presentado una acción contencioso-administrativa (proceso 17811-2016-01120) con los mismos fundamentos y pretensiones. En este sentido, estima que es aplicable el precedente de la sentencia 2901-19-EP/23 de la Corte Constitucional.

1.5. Procuraduría General del Estado

19. En las audiencias desarrolladas en el proceso de origen, la PGE señaló que el accionante pretendía que se ordenen medidas que afectarían a la CFN a pesar de no haber demandado a dicha institución. También se refirió al transcurso del tiempo (10 años) hasta la presentación de la acción de protección.
20. Argumentó que no existía constancia de la supuesta transferencia de dominio de las acciones de INMOPETROSA S.A. al accionante ni de que personas vinculadas con el Banco de Préstamos no hayan participado en la administración de la compañía. Asimismo, señaló que estos temas ya fueron analizados por la UGEDEP en el proceso de reclamo administrativo. Finalmente, consideró que no estaba en juego el derecho a la propiedad en su dimensión constitucional y que, por tanto, no cabía un pronunciamiento de la justicia constitucional.

1.6. Corporación Financiera Nacional

21. En la audiencia llevada a cabo ante la Corte, la CFN indicó que no había sido demandada en la acción de protección y que, por tanto, no le correspondía realizar ningún pronunciamiento. Además, informó a la Corte que la compañía INMOPETROSA S.A. se encuentra liquidada y cancelada.

2. Hechos probados

22. En el presente caso, consideramos que el accionante ha probado dos hechos fundamentales para la resolución del caso. Esto, conforme se expone a continuación.
23. En primer lugar, el accionante ha probado que, en el momento de la incautación de INMOPETROSA S.A. (*i.e.* el 23 de marzo de 2011 con la emisión de la resolución 027-UGEDEP-2011) era el propietario del 50% de las acciones de la compañía. Esto se desprende de los anexos del oficio SC.SG.DRS.2011.2992 9416 de 6 de abril de 2011, emitido por la Superintendencia de Compañías. Dicha entidad registró la cesión, a través de la cual el accionante adquirió el 50% de las acciones de la compañía, el 8 de julio de 2010. Más allá de que, en la resolución 059-UGEDEP-2011, la UGEDEP afirmó que el accionante no había demostrado “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario”, ninguna de las entidades estatales que han participado en el proceso ha presentado argumentos que sugieran que las acciones de INMOPETROSA S.A. no le pertenecían al accionante.
24. En segundo lugar, el accionante ha probado que él y la otra accionista de INMOPETROSA S.A. al momento de la incautación (*i.e.* Carla Verónica Arnao

Noboa), las ex accionistas de la compañía (*i.e.* Gloria Yolanda Soria Vizuite y Rosa María del Cisne Trujillo), los anteriores gerente general y presidente de la compañía (*i.e.* Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel) y la propia compañía INMOPETROSA S.A. no tienen vínculos con el Banco de Préstamos. Esto se desprende de los oficios BPL 110101, 110100, 11099, 110127, 110129, 110088 y 110091, emitidos por el referido banco, así como de los oficios BCE-DNCR-2018-0122-OF, BCE-DNCR-2018-0150-OF, BCE-DNCR-2018-0145-OF, BCE-DNCR-2018-0491-OF, BCE-DNCR-2018-0329-OF y BCE-DNCR-2018-0149-OF, emitidos por el BCE. Además, que, según se desprende de las certificaciones entregadas, la compañía no existía cuando se cerró el Banco de Préstamos, sino que fue constituida 8 años después. Al respecto, nuevamente, ninguna de las entidades estatales que han participado en el proceso ha presentado argumentos que sugieran lo contrario.

3. Planteamiento y resolución del problema jurídico

25. Todos los cargos presentados por el accionante se centran en la posible confiscación de la compañía INMOPETROSA S.A. por parte de la UGEDEP. Por tanto, para un adecuado tratamiento de los cargos, y tomando en consideración que no existe un límite de tiempo para poder presentar una acción de protección de conformidad con la jurisprudencia de la Corte,⁶ consideramos que debió resolverse el siguiente problema jurídico:

3.1. ¿La UGEDEP vulneró el derecho del accionante a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación en cuanto habría confiscado la compañía INMOPETROSA S.A.?

26. El artículo 66 numeral 26 de la Constitución reconoce el “derecho a la propiedad en todas sus formas”. El artículo 321 de la Constitución, por su parte, reconoce expresamente el derecho a la propiedad privada y el artículo 323 “prohíbe toda forma de confiscación”. El mismo artículo prevé la posibilidad de que el Estado expropie bienes, pero aquello solamente puede ocurrir por “utilidad pública o interés social y nacional” y “previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley”. La expropiación de un bien siempre debe ser excepcional, estar justificada, contar con un fundamento legal expreso y claro, y venir acompañada del pago de la compensación correspondiente (un justo precio).

⁶ CCE, sentencia 179-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párrs. 26-28.

27. En el ordenamiento jurídico existen normas de rango legal que prevén figuras distintas a la expropiación, como el comiso,⁷ la incautación,⁸ la prohibición de enajenar, la retención, el secuestro y el embargo,⁹ a través de las cuales el Estado podría afectar el derecho a la propiedad sobre determinados bienes y no proceder con la indemnización al propietario.¹⁰ Sin embargo, el abuso o la arbitrariedad en el empleo de estas figuras también deviene en confiscación. Toda limitación al derecho a la propiedad necesariamente debe ser excepcional y proporcional, estar justificada y contar con un fundamento legal expreso y claro.
28. La prohibición de la confiscación, prevista en el artículo 323 de la Constitución, está encaminada a proteger de forma primordial el derecho a la propiedad y constituye una garantía de este derecho. La confiscación es la forma más grave de transgresión del derecho a la propiedad privada y se produce cuando el Estado se apropia de un bien de forma arbitraria. La prohibición constitucional de la confiscación incluye a todos los bienes, corporales e incorporeales, muebles e inmuebles. Por tanto, la protección abarca a las acciones de las compañías. Dicha protección es aplicable tanto para confiscaciones llevadas a cabo de forma directa como indirecta. Así, una confiscación puede ocurrir cuando el Estado se apropia de las acciones de una compañía y toma su control. Asimismo, podría darse cuando el Estado, a pesar de no apropiarse formalmente de la compañía, emprende acciones que restringen de forma irrazonable el derecho de propiedad de los socios sobre la compañía, generando efectos comparables a los de la confiscación directa.
29. La confiscación de compañías, además de vulnerar el derecho a la propiedad, también tiene impactos en otros derechos como la seguridad jurídica y el derecho a desarrollar actividades económicas, reconocidos en los artículos 82 y 66 numeral 15 de la Constitución. Además, tiene efectos nocivos tanto en la inversión extranjera como en la nacional y, como consecuencia, en la economía de todo el país. Los actos de confiscación no son admisibles en un Estado democrático y es claro que debilitan el Estado de Derecho y la confianza de la población en las instituciones.
30. La Corte ya cuenta con jurisprudencia acerca de la prohibición de la confiscación. En la sentencia 2737-19-EP/24, la Corte Constitucional determinó que la confiscación

⁷ Ver, Código Orgánico Integral Penal, artículo 69.

⁸ Ver, por ejemplo, Código Orgánico Integral Penal, artículo 478.

⁹ Ver, por ejemplo, Código Orgánico General de Procesos, artículo 376.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso del comiso penal y la incautación, ambas figuras previstas en el COIP, se justifica la afectación al derecho de propiedad sin una indemnización debido a que los bienes objeto de comiso e incautación son aquellos relacionados con el cometimiento de infracciones penales y bajo supuestos específicos que están tipificados en el COIP. En el caso de las figuras previstas en el COGEP, la afectación al derecho a la propiedad se justifica debido a la existencia de obligaciones por parte del propietario que deben ser cubiertas.

“transgrede el derecho a la propiedad”.¹¹ Además, en dicha sentencia consta un recuento jurisprudencial que demuestra que la Corte ha identificado confiscaciones producidas en escenarios diversos. Estos escenarios incluyen casos de destrucción de propiedad, de expropiación indirecta y de construcción de obras en terrenos privados por parte de diferentes instituciones del Estado.¹² El presente caso tiene una especial relevancia constitucional en cuanto permite a la Corte pronunciarse sobre un escenario nuevo: la confiscación de compañías.

31. En cuanto a la procedencia de la acción de protección en casos en los que existen cargos sobre posibles vulneraciones del derecho a la propiedad como consecuencia de una confiscación, la Corte también cuenta con jurisprudencia clara. Así, en la sentencia 400-24-EP/24, la Corte determinó que “la propiedad en su dimensión constitucional se transgrede en los casos de confiscación”.¹³ El mismo criterio, pero con una formulación negativa, fue sostenido en la sentencia 2737-19-EP/24 en la que la Corte consideró que “los derechos derivados de la propiedad que sean distintos a la no confiscación o al derecho al acceso de la propiedad, por lo general, son propios de la justicia ordinaria”.¹⁴
32. En este caso, el accionante acusa a la UGEDEP de una confiscación directa. Atribuye a dicha institución la apropiación de sus acciones en la compañía INMOPETROSA S.A. de forma arbitraria. Afirma que la actuación de la UGEDEP, con base en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, fue arbitraria en la medida en que ninguno de los accionistas de la compañía al momento de la incautación, los ex accionistas, ni los ex administradores tenía relación alguna con el Banco de Préstamos, entidad que cerró sus operaciones en el contexto del feriado bancario. De acuerdo con el accionante, la actuación de la UGEDEP fue grosera en la medida en que una compañía constituida 8 años después del feriado bancario (*i.e.* en 2006) habría sido confiscada por una supuesta relación con dos personas que eran menores de edad cuando ocurrió el feriado bancario y que no tuvieron ni podían tener relación con un banco que ya no existía.
33. Por su parte, las entidades accionadas se remiten al contenido de la resolución de la UGEDEP, emitida en el marco del proceso de reclamo administrativo. En la resolución 059-UGEDEP-2011, la UGEDEP consideró que el accionante no demostró “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario” de

¹¹ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 57.

¹² Ver, CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 57; sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP, 1 de octubre de 2014; sentencia 211-18-SEP-CC, caso 2290-16-EP, 13 de junio de 2018; y, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019.

¹³ CCE, sentencia 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 30.

¹⁴ CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 60.

INMOPETROSA S.A. Además, señaló que no se había “desvirtuado el nexo y la vinculación que existe entre INMOPETROSA S.A. y los señores Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, quienes figuraron en su oportunidad como administradores de la referida compañía, así como tampoco se ha manifestado ni probado nada con relación a los negocios que mantiene esta compañía con sociedades de propiedad de personas vinculadas con el Banco de Préstamos”. Adicionalmente, sostienen que en ninguna de las resoluciones de la UGEDEP se habla de la “confiscación” de la compañía sino de su “incautación”.

34. Al analizar las resoluciones 027-UGEDEP-2011 y 059-UGEDEP-2011 queda claro que la UGEDEP no motivó la incautación de INMOPETROSA S.A. Si bien se menciona el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, como fundamento para la incautación de la compañía, no se explica por qué dicha norma habría sido aplicada en el caso concreto. Las entidades accionadas han sostenido que la incautación se habría realizado debido a una supuesta relación de Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, ex gerente general y presidente de INMOPETROSA S.A., con el Banco de Préstamos. Sin embargo, en las resoluciones emitidas por la UGEDEP no se justifica ni evidencia que dicha relación exista ni se explica por qué sería relevante y podría provocar la incautación de la compañía.
35. En la resolución 059-UGEDEP-2011, la UGEDEP determina que el accionante no demostró “de manera fehaciente la forma de adquisición y pago del paquete accionario” de INMOPETROSA S.A. Sin embargo, en su reclamo administrativo, el accionante demostró que era el propietario del 50% de las acciones de la compañía. Esto se desprende de los anexos del oficio SC.SG.DRS.2011.2992 9416 de 6 de abril de 2011, emitido por la Superintendencia de Compañías. En efecto, dicha entidad registró la cesión, a través de la cual el accionante adquirió el 50% de las acciones de la compañía, el 8 de julio de 2010. Ni la UGEDEP, en su momento, ni ninguna de las entidades estatales que han comparecido en el proceso han presentado elemento alguno que ponga en duda la propiedad del accionante sobre el 50% de las acciones de INMOPETROSA S.A. cuando se produjo la incautación.
36. El segundo argumento que consta en la resolución 059-UGEDEP-2011 se centra en que el accionante no habría “desvirtuado el nexo y la vinculación que existe entre INMOPETROSA S.A. y los señores Peter Joseph Graetzer Peñafiel y Klaus Nicolás Graetzer Peñafiel, quienes figuraron en su oportunidad como administradores de la referida compañía”. Respecto de este punto, se evidencia que la resolución impone al accionante la carga de la prueba sobre un hecho negativo para justificar una incautación. Aquello de ninguna forma es razonable. No obstante, a pesar de esta injustificada e irrazonable inversión de la carga de la prueba, el accionante adjuntó a

su reclamo administrativo y a su demanda de acción de protección certificados emitidos por el Banco de Préstamos y el BCE que demuestran que ninguno de los accionistas de la compañía al momento de la incautación, los ex accionistas, ni los ex administradores tenía relación alguna con el Banco de Préstamos, entidad que cerró sus operaciones en el contexto del feriado bancario. Inclusive, en el proceso consta el pronunciamiento de otra entidad del Estado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el que se determina que el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera “no se cumple respecto a los señores Peter Joseph Graetzer, Klaus Nicolás Graetzer y Carlos Julio Arnao Ramírez”. Por otro lado, ni la UGEDEP ni ninguna de las entidades estatales que han comparecido en el proceso han presentado elemento alguno encaminado a demostrar la existencia de la relación que se asume en la resolución 059-UGEDEP-2011.

37. Además, el solo hecho de que pudiese existir una relación entre Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer con el Banco de Préstamos, de ninguna forma habilitaba a que el Estado incaute bienes de terceros, como el accionante. El hecho de que Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer hayan tenido cargos en INMOPETROSA S.A. no permite, bajo ningún supuesto previsto en la legislación ecuatoriana, que la compañía o sus accionistas puedan ser responsables por presuntas obligaciones de las personas que ejercieron cargos en la compañía. Por tanto, la supuesta relación de Peter Joseph Graetzer y Klaus Nicolás Graetzer con el Banco de Préstamos no brinda sustento a la incautación, pues el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario Financiera, norma en la que se sustentó la incautación de la compañía, no permite que el Estado se apropie de bienes de terceros.
38. El tercer argumento que consta en la resolución 059-UGEDEP-2011 se centra en que el accionante no “se ha manifestado ni probado nada con relación a los negocios que mantiene esta compañía con sociedades de propiedad de personas vinculadas con el Banco de Préstamos”. Nuevamente, se verifica que la UGEDEP estaba obligada a sustentar y motivar las afirmaciones en las que se fundamentó para la incautación de INMOPETROSA S.A. Pese a ello, ni en la resolución ni dentro el proceso de acción de protección, se presentó algún elemento que lleve a la conclusión de la existencia de negocios entre la compañía incautada y personas vinculadas al Banco de Préstamos. Pero aún así, eso de ninguna forma justificaría que el Estado se haya apropiado de INMOPETROSA S.A., pues no existe fundamento alguno en el ordenamiento jurídico para que una compañía deba responder por las obligaciones que tienen personas con las que la compañía mantiene negocios.
39. Finalmente, el argumento de que las resoluciones de la UGEDEP no contienen la palabra “confiscación”, sino únicamente referencias a la “incautación” de la compañía, no tiene cabida. Una confiscación se evidencia en los hechos, en los efectos que

producen las actuaciones del Estado (en este caso la “incautación” injustificada y arbitraria de la compañía por parte de la UGEDEP) y no en los términos utilizados.

40. Conforme lo expuesto, estimamos que la UGEDEP se apropió de forma arbitraria de las acciones que tenía el accionante en la compañía INMOPETROSA S.A. La “incautación” de la compañía se produjo sin motivación y por fuera del marco legal aplicable. Por lo que, tal como acusó el accionante, sin sustento legal, la UGEDEP le arrebató la propiedad de una compañía constituida 8 años después del feriado bancario (*i.e.* en 2006) con base en una supuesta relación de la compañía con (i) dos personas que eran menores de edad cuando ocurrió el feriado bancario y (ii) con terceros, indeterminados, con los que INMOPETROSA S.A. habría realizado negocios, pese a que aquello no constituía una causal de incautación.
41. En conclusión, respondiendo el problema jurídico planteado, consideramos que la UGEDEP vulneró el derecho del accionante a la propiedad en la garantía de la prohibición de la confiscación y, por ello, debió ordenarse una reparación integral.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.11.07
12:16:37 -05'00'

RAUL
LLASAG
FERNANDEZ
Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
RAUL LLASAG
FERNANDEZ
Fecha: 2025.11.07
16:14:17 -05'00'

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Raúl Llasag Fernández, anunciado en la sentencia de la causa 2894-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 12:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

289422EP-861dc

**Caso Nro. 2894-22-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; el día jueves seis de noviembre de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; y el día viernes siete de noviembre de dos mil veinticinco los votos salvados de los jueces constitucionales Raúl Llasag Fernández 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



Sentencia 2014-22-EP/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 16 de octubre de 2025

CASO 2014-22-EP

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

SENTENCIA 2014-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Azuay. Después del análisis correspondiente, este Organismo concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de marzo de 2022, Karina Cuenca Benítez (**“legitimada activa”**) presentó una acción de protección en contra de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer núcleo Cuenca (**“SOLCA”**) y la Procuraduría General del Estado.¹ El proceso fue sometido a conocimiento de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cuenca (**“Unidad Judicial”**) y signado con el número 01204-2022-01559.
2. El 25 de abril de 2022, la Unidad Judicial declaró la improcedencia de la acción de protección.² Inconforme con la decisión, la legitimada activa interpuso recurso de

¹ La legitimada activa solicitó que se declare la violación de sus derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal, material y no discriminación, al trabajo y a la motivación; y, que como consecuencia de ello se deje sin efecto el memorando 0236-JRHA-2020 de 22 de abril de 2020, suscrito por el jefe de recursos humanos y adquisiciones de SOLCA y que como medida de reparación integral se disponga su reintegro en calidad de auxiliar de enfermería y que “Se me cancele todos los haberes dejados de percibir desde el 22 de abril de 2020 hasta la presente fecha (sueldos, décimos, etc.); así mismo que se incluya los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Disculpas públicas por parte de las personas que vulneraron mis derechos constitucionales”. Alegó que fue obligada a firmar “la terminación del contrato de trabajo por un supuesto mutuo acuerdo” de su cargo como auxiliar de enfermería. Explicó que el jefe de recursos humanos mencionó que “lo que firmó era una terminación de contrato por mutuo acuerdo de las partes, que es una renuncia [...] que ya no puede seguir trabajando [sic]”. La legitimada activa alegó que fue engañada “por el desconocimiento de las leyes” y que no era posible que le hagan eso porque estaba en periodo de lactancia ya que su hija a la fecha tenía 6 meses.

² La Unidad Judicial concluye que “al haberse observado que la Accionante en sus intervenciones no ha demostrado la vulneración de los derechos constitucionales conforme reclama, esta acción de protección no cumple con la finalidad y objeto que contempla la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y con claras disposiciones de los Arts. 40 ibídem porque no se observa los requisitos que la norma exige para plantear la acción; y del Art. 42, numeral 1, porque no se ha demostrado que exista la violación

apelación, el cual correspondió a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”).³

3. El 3 de mayo de 2022, la Unidad Judicial mediante auto agregó al proceso el escrito de fundamentación del recurso de apelación presentado por la legitimada activa y admitió el recurso de apelación, providencia que fue notificada el mismo día a la accionante y a SOLCA.
4. El 9 de agosto de 2022, la Corte Provincial emitió su sentencia en la cual aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de la Unidad Judicial y declaró la vulneración de los derechos al trabajo, igualdad material y no discriminación y al cuidado de la mujer en periodo de lactancia; por lo que, dispuso medidas de reparación integral.⁴ SOLCA requirió la aclaración de esta sentencia, solicitud que fue atendida favorablemente, en auto de 25 de agosto de 2022.⁵
5. El 22 de septiembre de 2022, SOLCA presentó demanda de acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de 9 de agosto de 2022 y el auto de 25 de agosto de 2022.
6. El 9 de noviembre de 2022, la demanda se sorteó correspondiendo su conocimiento a la ex jueza constitucional, Carmen Corral Ponce.

de derechos constitucionales que se alega, 1.- A la Seguridad Jurídica, 2.- Derecho a la igualdad material y no discriminación. 3.- Derecho al trabajo. 4.- Derecho a la motivación, resolviendo esta juzgadora”.

³ Las pretensiones de la legitimada activa, en su recurso de apelación fueron que se revoque la sentencia de primera instancia y que “se declare la vulneración de mi derecho Seguridad (sic) jurídica, a la igualdad formal, material y no discriminación, mi derecho al trabajo y a la motivación; consecuentemente se disponga 1.- mi reintegro en calidad de auxiliar de enfermería a SOLCA Cuenca; 2.- se me cancele todos los haberes dejados de percibir desde el 22 de abril de 2020 hasta la presente fecha (sueldos, décimos, etc.) así mismo se incluya los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); y 3.- disculpas públicas por parte de las personas que vulneraron mis derechos constitucionales”.

⁴ La Corte Provincial concluye que la acción ejercida por SOLCA, trae como consecuencia “la vulneración del derecho al trabajo, a la igualdad material y no discriminación, el derecho al cuidado, no es un caso que podría reclamarse en otra vía, el asunto no es tan simple, en consideración al espectro de protección de esos derechos frente a otros [relación laboral], así, la calidad y la condición en la que se encontraba la titular de los derechos, los derechos de su hija y los que se relacionan con su vida digna.” Entre las medidas de reparación, la Corte Provincial dispuso la reincorporación de la legitimada activa a su lugar de trabajo, el pago de los haberes laborales dejados de percibir “por el tiempo que falta para cumplir el periodo de lactancia”, dispuso la capacitación de los directivos de SOLCA y profesionales sobre “los derechos humanos de las mujeres, enfoque de género y derechos de las mujeres embarazadas”.

⁵ La Corte Provincial reconoció que, en la octava sección de la sentencia de 9 de agosto de 2022, la escritura del nombre de la legitimada activa era errónea (Karina Benítez Cuenca), cuando corresponde “Karina Cuenca Benítez”. La Corte aclaró el orden en los nombres de la legitimada activa e indicó que esto “no afecta el fondo de la decisión menos al principio de inmutabilidad de la sentencia”.

7. El 20 de enero de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión⁶ de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la demanda y ordenó a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial remitir sus informes de descargo.⁷
8. El 18 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.
9. El 16 de septiembre de 2025, el juez José Luis Terán Suárez avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, 58 y 191.2.d de la LOGJCC.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

11. Conforme quedó expuesto en el párrafo 5 de esta decisión, la acción extraordinaria de protección fue presentada en contra de la sentencia de 9 de agosto de 2022, dictada por la Corte Provincial, aclarada mediante auto de 25 de agosto de 2022. En tal virtud, en este apartado este Organismo se referirá exclusivamente a los argumentos que SOLCA realiza sobre estas decisiones judiciales.
12. SOLCA alega que, la sentencia emitida por la Corte Provincial ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria; y, del derecho a la defensa, en cuanto a no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, de contar con el tiempo y medios adecuados para preparar la defensa, de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que

⁶ El Tribunal estuvo conformado por la entonces jueza Teresa Nuques Martínez, el entonces juez Enrique Herrería Bonnet y la entonces jueza Carmen Corral Ponce.

⁷ En el escrito de 16 de febrero de 2023, la jueza y los jueces de la Corte Provincial remitieron el informe de descargo ordenado.

se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; así como, la obligación de los peritos de comparecer ante la jueza, juez o autoridad y responder al interrogatorio respectivo, de motivación de las decisiones judiciales; y, su derecho a la seguridad jurídica.

- 13.** Sobre la tutela judicial efectiva SOLCA afirma que, la Corte Provincial vulneró su derecho en tres momentos: **i)** al inobservar las normas y garantías mínimas que debe tener un proceso judicial; **ii)** al emitir una sentencia inobservando la garantía prevista en el artículo 76.4 de la Constitución,⁸ la cual además incurre en vicios de incongruencia e incomprensibilidad; y, **iii)** al no permitir que SOLCA ejerza su derecho a la defensa y conteste el recurso de apelación planteado por la legitimada activa. En concreto señala que:

[...] Los Jueces, teniendo pleno conocimiento de que SOLCA no tuvo la posibilidad de contestar el recurso de apelación, así como tampoco de contradecir la prueba -informe pericial- que fue valorada en la sentencia, no sólo que convocan a audiencia, sino que no corren traslado el (sic) escrito de fundamentación de apelación y, el mismo día que notifican la recepción del proceso en segunda instancia, proceden a emitir su sentencia.

- 14.** Respecto al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, SOLCA señala que la Corte Provincial le ha vulnerado, en razón de que:

14.1 No corrió traslado con el escrito de fundamentación del recurso de apelación para que contradiga las alegaciones contenidas en el mismo; y, valoró en su sentencia una prueba que no fue debidamente practicada en la audiencia pública, sin que se le permita contradecir la prueba, ni se le convoque a audiencia de apelación conforme a lo establecido en el artículo 24 de la LOGJCC, lo que ha dado como consecuencia la emisión de una sentencia carente de motivación, por lo que afirma la vulneración en las garantías de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; y, de motivación.

14.2 No permitió que se conteste el recurso planteado por la accionante en la audiencia, valoró una prueba no contradicha [informe pericial] y emitió

⁸ Constitución de la República del Ecuador, artículo 76.4 “Las pruebas obtenidas o actuadas con violación a la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria”.

sentencia el mismo día en el que avocó conocimiento y notificó la recepción del proceso a las partes; por lo que alega la vulneración de la garantía de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa.

- 14.3** Le impidió contestar el recurso de apelación por escrito, al no haberle corrido traslado con el mismo, valoró una prueba no contradicha [informe pericial] y no le permitió exponer sus argumentos en ningún momento; por lo que alega la vulneración de la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- 14.4** Le dio valor probatorio al informe pericial, sin que aquella prueba fuera practicada conforme a la Constitución y la ley, por lo que estima que de creer necesaria esta prueba debían convocar a audiencia para que fuera debidamente practicada y garantizar su contradicción; por lo que afirma la vulneración de las garantías de la obligación de la perito de comparecer a audiencia ante la autoridad judicial y responder al interrogatorio respectivo; y, la invalidez de la prueba y su carencia de eficacia probatoria por haber sido actuada con violación a la Constitución y la ley.
- 14.5** No permitió que se contesten los argumentos planteados en la apelación, ni que se contradiga la prueba valorada en su sentencia, misma que no fue valorada de manera completa y que tampoco valoró la prueba en conjunto; por lo que alega la vulneración de la garantía de motivación, al contener la sentencia una motivación aparente e incurrir en los vicios motivacionales de incongruencia e incomprensibilidad.
- 15.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica SOLCA agrega que, la Corte Provincial le ha vulnerado su derecho al desconocer la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas y al no garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, por cuanto no pudo contestar la fundamentación del recurso, ni contradecir la prueba que afirma no fue debidamente actuada dentro del proceso; afirma también que, como consecuencia de su falta de pronunciamiento sobre los argumentos de la apelación y de contradicción a la prueba, la Corte Provincial tergiversó las alegaciones y la prueba constante dentro del expediente y emitió una resolución inmotivada.
- 16.** Como pretensión, solicita que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la sentencia y auto emitidos por la Corte Provincial, y se devuelva el proceso a la Unidad Judicial para que se dé el trámite correspondiente del

recurso de apelación presentado en el proceso de instancia, que SOLCA pueda ejercer su derecho a la defensa; y, que se sortee una nueva sala de Corte Provincial para que conozca el recurso de apelación.

3.2 Posición del organismo judicial accionado

17. En escrito de 16 de febrero de 2023, a través del cual la Corte Provincial remitió el informe de descargo requerido en el auto de 20 de enero de 2023, señala los hechos que dieron origen al proceso, los argumentos presentados por las partes procesales y los fundamentos de su decisión. Concluyendo que “hay una indebida interpretación de la defensa de [SOLCA] en cuanto a los derechos que se dice han sido vulnerados”.
18. Argumenta que sus decisiones “se enmarcan prioritariamente en el derecho a la igualdad, tutela judicial efectiva, el debido proceso” y toma en cuenta el contexto de la real ocurrencia de los hechos con enfoque de género de los derechos de las mujeres en periodo de lactancia. Indica que la sentencia impugnada “tiene como fundamento las pruebas presentadas, lo expuesto por los intervinientes en el proceso”, referencias a sentencias de este Organismo, y la aplicación del artículo 436.1 de la Constitución y el artículo 130.3 del COFJ.
19. Cita los párrafos 91 y 92 de la sentencia 639-19-JP/20 y acumulados de este Organismo los cuales se refieren a que, en garantías jurisdiccionales, se admite una mayor flexibilidad probatoria —por ejemplo, copias simples de documentos públicos, recortes de prensa o inversión de la carga de la prueba— para asegurar un trámite sencillo, rápido y eficaz. Solo se excluyen las pruebas obtenidas en contra de la Constitución, impertinentes o que vulneren el principio de contradicción.
20. Por este motivo, consideran que “la sentencia, al contrario de lo manifestado por la [institución accionante], contiene la motivación exigida por la norma constitucional y las sentencias de la Corte Constitucional que al respecto se han emitido”. Se refieren a las sentencias 072-17-EP-CC y la del caso 1898-12-EP respecto de la exigencia de motivación. Por lo anterior, expone: “con argumentos propios de la jueza y los jueces, procedimos a revocar la sentencia”. Indica que: “la juzgadora a-quo no cumple con la valoración crítica respecto a la pretensión planteada por la accionante”, lo cual habría sido señalado en la sentencia del caso 1898-12-EP, y tampoco aplicó la sentencia 1-16-PJO-CC, respecto a realizar un análisis sobre la real ocurrencia de los hechos.

21. Por lo expuesto, la Corte Provincial considera que la acción extraordinaria de protección no es procedente.

4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

22. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente de los cargos formulados por la accionante, es decir, de las acusaciones en torno al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁹
23. Esta Corte Constitucional observa que, SOLCA afirma que la Corte Provincial no valoró de manera completa, ni en su conjunto la prueba. Que aquella prueba tampoco fue debidamente practicada, ni contradicha. Debido a que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, no es posible examinar la interpretación o valoración que la Corte Provincial dio a las pruebas aportadas en el proceso, la Corte Constitucional no puede formular un problema jurídico al respecto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, razón por la cual el análisis de los derechos que se afirman vulnerados excluirá las alegaciones relativas a valoración de la prueba, conforme se lo ha precisado.
24. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 13, 14.1, 14.2, 14.3, 14.5 y 15 de esta sentencia, esta Magistratura identifica que el núcleo argumentativo se centra en que la Corte Provincial ha vulnerado la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, y la seguridad jurídica de SOLCA, al no correrle traslado con el escrito de fundamentación del recurso de apelación; y, por no haberla convocado a audiencia de apelación dentro de la acción de protección, en la cual fue accionada. En este sentido, SOLCA reprocha que la Corte Provincial ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de defensa. De esta manera, por cuanto la presunta vulneración de derechos se deriva de la falta de notificación con el escrito que fundamentó el recurso de apelación y de la falta de convocatoria a audiencia de apelación, esta Corte considera pertinente reconducir los cargos y abordarlos únicamente, a través de la vulneración derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa. Por ello, se formula el siguiente problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de defensa, de SOLCA, al dictar sentencia sin otorgarle la oportunidad de controvertir el recurso de apelación, por no haberle corrido traslado del escrito de fundamentación ni convocado a audiencia de apelación?

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

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de defensa, de SOLCA, al dictar sentencia sin otorgarle la oportunidad de controvertir el recurso de apelación, por no haberle corrido traslado del escrito de fundamentación ni convocado a audiencia de apelación?

25. El artículo 76.7 de la Constitución en sus literales a, b, c y h determina el derecho a la defensa en las siguientes garantías:

[...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes [...]

26. Este Organismo, ha establecido que se vulnera el derecho a la defensa cuando a una de las partes procesales se le impide participar en cualquier etapa del mismo o en alguna diligencia determinante, impidiéndole así sustentar sus argumentos. Asimismo, se considera afectado este derecho si, a pesar de haber estado presente, no se le otorgó el tiempo necesario para preparar una defensa técnica adecuada. También se configura esta vulneración cuando, debido a una acción u omisión, la parte procesal no pudo utilizar los recursos legales disponibles para sustentar su posición, como ofrecer pruebas o recurrir de una decisión. Esta situación de indefensión conduce a un proceso injusto y a una resolución que corre un alto riesgo de ser parcial y contraria a los principios y derechos establecidos en la Constitución.¹⁰
27. Para el caso concreto, SOLCA afirma que nunca tuvo conocimiento del escrito que fundamentó el recurso de apelación interpuesto por la legitimada activa del proceso de instancia, lo cual no se le permitió sustentar sus argumentos de contradicción, pues la Corte Provincial, no le corrió traslado con dicho escrito y tampoco convocó a audiencia de apelación.

28. El artículo 24 de la LOGJCC señala lo siguiente:

¹⁰ CCE, sentencias 389-16-SEP-CC, 14 de diciembre del 2016, párr. 9; 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 24.

[...] La apelación será conocida por la Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada. La Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial avocará conocimiento y **resolverá por el mérito del expediente** en el término de ocho días.

De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia. [énfasis agregado].¹¹

29. Por lo anterior, esta Corte Constitucional no advierte que el artículo 24 de la LOGJCC imponga a la judicatura que conoce el recurso de apelación la obligación de poner en conocimiento de las partes procesales la fundamentación del recurso interpuesto, dado que debe resolver con base en el mérito del expediente. Esto, en atención al artículo 8.1 de la LOGJCC que determina como norma común para garantías jurisdiccionales que “[e]l procedimiento será sencillo, rápido y eficaz”.
30. En particular, SOLCA afirma que la accionante retiró una de sus pretensiones, originalmente orientada a dejar sin efecto la resolución impugnada, sin embargo, del análisis del recurso se observa que, aunque la legitimada activa no impugna de forma expresa dicha resolución, sus pretensiones originarias se mantienen.
31. Adicionalmente, de la revisión del proceso, este Organismo identifica que el escrito de apelación fue presentado por la legitimada activa, el 28 de abril de 2022. Dicho escrito fue puesto en conocimiento de las partes procesales y remitido a la Corte Provincial para su conocimiento y resolución, en el auto de 3 de mayo de 2022 emitido por la Unidad Judicial. En este sentido, esta Corte Constitucional constata que, desde el 3 de mayo de 2022, SOLCA tuvo conocimiento de la presentación del escrito con el cual, la legitimada activa sustentó el recurso de apelación que fue anunciado durante la audiencia de acción de protección ante la Unidad Judicial. Esto, conforme consta en el referido auto y en su razón de notificación de 3 de mayo de 2022.
32. Por tanto, SOLCA tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos de descargo respecto al escrito de fundamentación de la apelación de la acción de protección, que le fue notificado el 3 de mayo de 2022, esto es, de manera previa al 9 de agosto de 2022, fecha en la cual la Corte Provincial dictó su sentencia de apelación.

¹¹ El artículo fue reformado en lo relativo a la identificación de la judicatura de apelación competente para conocer el recurso de apelación, como consecuencia de la creación de judicaturas especializadas en materia constitucional. Esto, conforme a la Resolución PLE-CNE-1-8-5-2024, mediante la cual se proclamaron los resultados definitivos del proceso electoral del referéndum y consulta popular 2024.

33. Ahora bien, en cuanto a la afirmación de que la Corte Provincial, no convocó a audiencia de apelación, corresponde señalar que el artículo 24 de la LOGJCC [citado en el párrafo 27 de esta sentencia] otorga a los jueces del tribunal de apelación, la facultad de convocar a audiencia cuando lo estimen necesario, por lo que esta Corte ha determinado que el no haberla convocado, no vulnera derechos constitucionales.¹²
34. Bajo la misma línea de análisis, esta Corte observa que, según el referido artículo 24 de la LOGJCC, no existe una regla de trámite que obligue a los jueces de un tribunal de apelación a convocar a audiencia en una acción de protección, es decir, se trata de una cuestión facultativa cuyo fin apunta a que los jueces tengan suficientes elementos de juicio para la toma de una decisión, en el marco de los derechos al debido proceso y a la defensa de las partes. Así, la razón que fundamenta la decisión de convocar o no a una audiencia es la necesidad o no de recabar elementos para que los jueces formen su juicio y, por lo tanto, si los jueces no explicitan las razones para adoptar su decisión de convocar o no a una audiencia, estas se encuentran implícitas por lo ya expuesto acerca del contenido del artículo 24 de la LOGJCC.¹³
35. En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa de SOLCA, por cuanto tuvo conocimiento del escrito de fundamentación del recurso de apelación y la Corte Provincial tenía facultad de convocar a audiencia, en caso de estimarlo necesario, presupuesto que no se ha configurado en el presente caso; sin que la convocatoria a audiencia de apelación sea mandatoria.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2914-22-EP**.
2. Devolver el expediente conforme fue remitido a esta Corte.

¹² Al respecto, ver CCE, sentencia 337-11-EP/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 32 y siguientes; sentencia 1419-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19; sentencia 561-13-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 22; y sentencia 638-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 38.

¹³ Al respecto, esta Corte, en la quinta nota al margen de la sentencia 1158-17-EP/21, determinó que no se motiva sobre lo obvio.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

291422EP-858a4



Caso Nro. 2914-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 7-23-AN/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 08 de octubre de 2025

CASO 7-23-AN

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

SENTENCIA 7-23-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional declara que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito incurrió en incumplimiento de la emisión de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP, estos son, los reglamentos de la (re) estructuración de las carreras de personal, planes de carrera y orgánicos numéricos que regulen el ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, así como de los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, considerando que estas obligaciones no dependen de la expedición previa de la homologación de perfiles y salarios contenida en la disposición cuarta del COESCOP.

1. Antecedentes procesales

1. En la demanda de acción por incumplimiento presentada el 28 de febrero de 2023 por Claudio Ricardo Torres Zamora (“**accionante**”),¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD del DMQ**”), se solicita declarar el incumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**COESCOP**”).²

¹ El accionante además alega la calidad de presidente y representante de la Federación Nacional de Agentes Civiles de Tránsito del Ecuador (“**FENACTE**”); no obstante, aún no consta esta acreditación en el expediente, sí se menciona esta calidad en otros documentos oficiales (véase pie de página 22 *infra*, la comunicación que se le dirige en esa calidad sobre una sesión de la Comisión de Movilidad del DMQ).

² En la certificación de la secretaria general de esta Corte, de 13 de marzo de 2023 consta:

[...] certifico que en relación a la acción por incumplimiento Nro. **7-23-AN** presentada por Claudio Ricardo Torres Zamora [...] se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, 16-19-AN, 33-20-AN, 2-22-AN, 46-22-AN, 71-22-AN, 8-23-AN [...] se deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con los casos Nro. 60-18-AN, 40-22-IN, 27-17-IN; 41-17-IN; 43-17-IN; 49-17-IN; 9-19-IN; 26-19-IN; 10-20-CN; 104-21-IN; 30-21-AN; 28-22-CN [...].

En el SACC consta que los casos que impugnan la inconstitucionalidad de los artículos 179 a 217 del Libro III y disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, se acumularon: 27-17-IN, ingresado por César Carrión Moreno; **36-17-IN**, planteado por Ramiro García Falconí; **41-17-IN**, planteado por Geovanni Atarihuana; **43-17-IN**, presentado por Luis Fernando Torres; y, **49-17-IN**, propuesto por Carmen del Pilar Molina Serrano, siendo resueltos en la sentencia 41-17-IN/21 y acumulados de 25 de agosto de 2021 que desestimó la demanda.

En el caso 60-18-AN formulado por Macariel Lautarito Márquez González en contra del Servicio Nacional de Aduana (“**SENAE**”), demandando el incumplimiento de las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta del COESCOP, se dictó sentencia 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021 que aceptó parcialmente la demanda.

2. El Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador estuvo integrado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín (ponente); y, el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet; y, en auto emitido el 12 de mayo de 2023, admitió a trámite el caso 7-23-AN.³

En el caso 16-19-AN ingresado por Jorge Luis Aguilera y Urbina y otros en contra del SENAE, reclamando el incumplimiento de los artículos 225, 227, 230, 231, 234, 235, 237, 238, 248, 253, 254, las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta, así como la disposición general primera y la disposición reformativa segunda del COESCOP, fue emitida la sentencia 16-19-AN/24 de 31 de enero de 2024 que desestimó la demanda.

El caso 9-19-IN planteado por Adán Torres Viejo y otros, demandando la inconstitucionalidad de la disposición transitoria vigésimo tercera del COESCOP fue admitido el 17 de abril de 2019 y se encuentra en sustanciación.

En el caso 26-19-IN presentado por Pedro Felipe Camacho Pauta y otros, impugnando la constitucionalidad de los artículos 277 a 282 y 286 del COESCOP, se dictó la sentencia 26-19-IN/22 de 26 de junio de 2022, que desestimó la demanda.

En el caso 10-20-CN elevado por el juzgador en la acción de protección planteada por Diego Javier Chalacán Laguna en contra de la Policía Nacional, se emitió la sentencia 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020 se determinó que el artículo 123 del COESCOP es compatible con la Constitución, siempre que no impida un recurso administrativo.

En el caso 33-20-AN propuesto por Jimmy Eduardo Aristega y otros en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, demandando el incumplimiento de las disposiciones transitorias primera y cuarta del COESCOP, se expidió la sentencia 33-20-AN/22 de 03 de agosto de 2022 que aceptó parcialmente la demanda.

El caso 104-21-IN formulado por Rodrigo Andrés Castelblanco Zamora, demandando la inconstitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, fue admitido el 17 de diciembre de 2021 y se encuentra en sustanciación.

El caso 30-21-AN propuesto por Romel Javier Proaño Morillo, demandando el incumplimiento del artículo 112 del COESCOP, fue inadmitido el 24 de junio de 2021.

El caso 2-22-AN planteado por **Claudio Ricardo Torres Zamora y otros en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato**, demandando el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, fue admitido el 21 de marzo de 2022 y se encuentra en sustanciación.

El caso 28-22-CN elevado por el juzgador en la acción de protección planteada Miguel Ángel Cevallos Barquín en contra de la Comisión de Tránsito del Ecuador, respecto del artículo 49 del COESCOP, fue inadmitido el 13 de septiembre de 2022.

El caso 40-22-IN planteado por Alberto Fabián Melendres Ocampo y otros, demandando la inconstitucionalidad del artículo 89 del COESCOP, fue admitido el 01 de julio de 2022 y se encuentra en sustanciación.

El caso 46-22-AN planteado por Marlon Antonio Garaicoa en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Milagro, reclamando el incumplimiento del artículo 281 y las disposiciones transitorias primera y tercera del COESCOP, fue admitido el 11 de noviembre de 2022 y se encuentra en sustanciación.

En el caso 71-22-AN planteado por Segundo Manuel Chela Ochoa y otros en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guaranda, reclamando el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, se emitió la sentencia 71-22-AN/24 de 04 de julio de 2024 que aceptó la demanda.

El caso 8-23-AN planteado por **Claudio Ricardo Torres Zamora en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil**, demandando el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, fue admitido el 21 de marzo de 2022 y se encuentra en sustanciación (énfasis agregado).

³ En el auto de admisión del caso 7-23-AN consta: “[...] **el accionante presentó** las acciones por incumplimiento No. 2-22-AN y 8-23-AN solicitando el cumplimiento de la misma disposición que en este caso [...] **demandó a los Gobiernos Autónomos Descentralizados del cantón Ambato y de Guayaquil, respectivamente, mientras que aquí se imputa el incumplimiento al GAD de Quito [...]**” (énfasis añadido).

3. El 20 de junio de 2023, el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado fijó correos para notificaciones. En escrito de 22 de julio de 2024, el accionante refirió “las sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 41-45; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 26-29 y la 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46 [...] la Sentencia No. 71-22-AN/24, que constituye un caso análogo”.
4. En virtud de la renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 18 de marzo de 2025; y, correspondió su conocimiento al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
5. El 25 de junio de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, agregó los escritos ingresados, dispuso notificar a los interesados; y, convocó al desarrollo de una audiencia pública, conforme al artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y al artículo 30 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”).
6. En escritos de 03 y 04 de julio de 2025 la Subprocuradora Metropolitana del GAD del DMQ, designó defensores, así como adjuntó 32 anexos de la documentación.
7. El 07 de julio de 2025 se desarrolló la audiencia, con la concurrencia del accionante y de su abogado, así como de las defensoras del GAD del DMQ.⁴

2. Competencia

8. En los artículos 93 y 436 número 5 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, 52 a 57 de la LOGJCC, se establece que la Corte Constitucional resolverá las acciones por incumplimiento de obligaciones claras, expresas y exigibles del sistema jurídico nacional contempladas en normas y actos administrativos generales; y, del sistema internacional contenidas en decisiones, informes y sentencias de los

⁴ Esta diligencia se desarrolló el 07 de julio de 2025, así conforme la razón actuarial:

[...] Por parte del legitimado activo comparecieron el abogado: Juan Carlos Ortega Tocumbe, y el señor Claudio Ricardo Torres Zamora [...] En calidad de legitimados pasivos compareció el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (GAD del DMQ) a través de las abogadas: Damarys Alejandra Marcalla Pérez y Viviana de Lourdes Tapia Andrade” [...] a pesar de haber sido debidamente notificada la Procuraduría General del Estado [...] no compareció a la presente audiencia. Finalmente, el juez constitucional otorgó el término de 72 horas a las partes que lo requieran para legitimar sus intervenciones [...].

En escrito ingresado el 09 de julio de 2025, la Subprocuradora del GAD del DMQ ratificó la intervención de las abogadas actantes en la audiencia de 07 de julio de 2025.

En tanto que el accionante Claudio Ricardo Torres Zamora no ha presentado la acreditación como presidente y representante de la FENACTE; sin embargo, consta la mención de esta calidad en documentación oficial.

organismos de protección de derechos humanos.

3. Lo exigido en cumplimiento

9. En la disposición transitoria primera del COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 19 de 21 de junio de 2017,⁵ que entró en vigencia en ciento ochenta días contados a partir de esta publicación, esto es, el 21 de diciembre de 2017, se determina:

Disposición transitoria primera. - En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad. Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios (énfasis agregado).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

10. Expone que los agentes civiles de tránsito del GAD del DMQ:

[...] no cuentan con un instrumento jurídico adecuado al COESCOP, que regule las carreras de personal, el proceso de selección y demás aristas referentes a la estabilidad laboral de este grupo de servidores públicos; por lo cual, se produciría **vulneración a la seguridad jurídica, derecho al trabajo en el componente de la estabilidad laboral y derechos relacionados**, los cuales, se encuentran garantizados por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y la Constitución vigente; asimismo este incumplimiento al ordenamiento jurídico ha **causado la vulneración sistemática de los derechos y afectación al desarrollo de nuestra carrera y proyecto de vida** [...] (énfasis agregado).

11. El accionante específicamente indica que:

[...] El 17 de mayo del 2022, se presentó el debido reclamo previo ante el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [...] El cual no fue contestado hasta la actualidad. En ese sentido, como se mencionó en el acápite anterior, se cumplió con el requisito del *RECLAMO PREVIO*.

⁵ La disposición final única del COESCOP dispuso: “El presente Código entrará en vigencia ciento ochenta días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

Respecto del segundo requisito de *HACER O NO HACER*, se debe mencionar que la Corte Constitucional determina los siguientes parámetros: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, iii) el titular del derecho

[...] **se cumplen con los tres componentes** de la siguiente forma:

i) El obligado a ejecutar: GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

ii) El contenido de la obligación: *En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad.*

iii) El titular del derecho: Agentes Civiles de Transito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

De lo referido, se cumple con los requisitos que ha determinado la Corte Constitucional

Respecto de la obligación de HACER o NO HACER y que a su vez es clara, expresa y exigible

En ese sentido, la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público determina que se expidan reglamentos (claridad); está de forma precisa (expresa); y, en la medida que en la norma entró en vigencia el 21 de diciembre de 2017 y el plazo de 180 días feneció en junio de 2018 (exigibilidad); por lo cual, se incumplió la obligación.

Por lo referido, se verifica que la ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO es la vía adecuada para el presente caso [...] (cursivas y mayúsculas en el original, énfasis añadido).

12. En la pretensión solicita que se acepte la demanda, que se declare el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP; y, que se ordene como medidas de reparación que el GAD del DMQ “expida los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en un tiempo determinado, oportuno y breve”.

4.2. Del GAD del DMQ

13. En la audiencia desarrollada el 07 de julio de 2025, la defensa del GAD del DMQ alegó que para el cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del COESCOP, se habrían efectuado gestiones en el Ministerio de Trabajo (“**MDT**”) y en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“**MTOP**”), pues a su criterio se debe considerar lo determinado en la disposición transitoria cuarta del COESCOP, que establece:

Disposición Transitoria Cuarta: En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones

mensuales unificadas, se establecerán **previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo** y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas (énfasis añadido).

14. En su parecer, la homologación de perfiles y salarios contemplada en la disposición transitoria cuarta del COESCOP, debía emitirse por parte del MDT y MTOP, para que el GAD del DMQ proceda a expedir los instrumentos previstos en la disposición transitoria primera del COESCOP, esto son, los reglamentos de la (re) estructuración de las carreras de personal, planes de carrera y orgánicos numéricos que regulen el ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, así como de los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito que se encuentran dentro de la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Municipio de Quito (“AMT”). Así en la documentación remitida consta los siguientes informes, memorandos, oficios y resoluciones en 32 anexos:

1. Informe técnico AMT-OPJ-2018-027 de 06 de junio de 2018.
2. Oficio GADDMQ-AMT-2020-1412-O de 11 de septiembre de 2020.
3. Oficio GADDMQ-AMT-2021-0984-O de 10 de julio de 2021.
4. Oficio GADDMQ-DC-SMGI-2021-0239- de 14 de junio de 2021.
5. Oficio GADDMQ-AMT-2021-2157-O de 30 diciembre de 2021.
6. Oficio GADDMQ-AMT-2022-0063-C de 22 de enero de 2022.
7. Memorando GADDMQ-AMT-2022-0421-C de 23 de septiembre de 2022.
8. Oficio GADDMQ-AMT-2022-1255-O de 07 de noviembre de 2022.
9. Oficio GADDMQ-AMT-2022-1256-O de 07 de noviembre de 2022.
10. Oficio GADDMQ-AMT-2022-1390-O de 06 de diciembre de 2022.
11. Oficio IEES-DSGRT-2022-0178-OF de 27 de diciembre de 2022.
12. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0077-M de 25 de enero de 2023.
13. Memorando GADDMQ-AMT-2023-0015-C de 28 de enero de 2023.
14. Oficio IEES-DSGRT-2023-0021-O de 09 de febrero de 2023.
15. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0176-M de 22 de febrero de 2023.
16. Memorando GADDMQ-DC-L.R.CH-2023-0067-M de 13 de marzo de 2023.
17. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0264-M de 15 de marzo de 2023.
18. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0446-M de 02 de mayo de 2023.
19. Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0972-M de 18 de septiembre de 2023 y anexos 19.1, 19.2, 19.3, 19.4, 19.5 y 19.6.
20. Memorando GADDMQ-AMT-2023-0347-C de 07 de noviembre de 2023 y anexo 20.1.
21. Informe AMT-DAJ-P-I-2023-0072 de 28 de noviembre de 2023.
22. Oficio GADDMQ-AMT-2024-1071-O de 10 de junio de 2024.
23. Oficio GADDMQ-AMT-2024-0832-O de 10 de mayo de 2024.
24. Oficio MDT-SN-2024-0379-O de 20 de mayo de 2024.
25. Oficio MTOP-STTF-24-569-OF de 11 de julio de 2024.
26. Memorando GADDMQ-AMT-2024-0493-C de 20 de agosto de 2024.
27. Oficio GADDMQ-AMT-2024-1885-O de 23 de septiembre de 2024.

- 28. Oficio MTOP-STTF-24-974-OF de 14 de noviembre de 2024.
- 29. Oficio MDT-SN-2024-0888-O de 21 de noviembre de 2024.
- 30. Oficio MTOP-STTF-25-15-OF de 09 de enero de 2025.
- 31. Resolución MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024.
- 32. Resolución ADMQ-033-2024 de 26 de septiembre de 2024.

5. Reclamo previo

15. El artículo 54 de la LOGJCC establece que para el planteamiento de la acción por incumplimiento “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. El artículo 55 numeral 4 de la misma ley, señala como un requisito de la demanda que se acredite la “Prueba del reclamo previo”.
16. En consecuencia, el reclamo previo se configura como un requisito que se analiza *a priori* en la etapa de admisión de la de acción por incumplimiento, a través de su constatación formal, es decir, que se encuentre adjuntado a la demanda el escrito que el accionante ha dirigido a la autoridad cuyo cumplimiento se exige (procedibilidad); y, se constituye en un presupuesto en la fase de sustanciación, por medio de la verificación *a posteriori* de su contenido material (procedencia),⁶ esto es, que se examina su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.⁷ Es por ello que “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.⁸
17. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido como requisitos que deben constar en el reclamo previo:⁹ *(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 las obligaciones de manera expresa.
18. En el presente caso, el accionante adjuntó el escrito ingresado al GAD del DMQ el 17 de mayo de 2022, como prueba del reclamo previo, en el que consta:

[...] Dr. Santiago Guarderas Izquierdo
Alcalde

⁶ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

⁷ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

⁸ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

⁹ *Ídem*, párr. 23.

DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Por medio del presente, **ACT. Claudio Ricardo Torres Zamora** [...] de ocupación Agente Civil de Tránsito [...] por mis propios derechos y por los que represento, en calidad de presidente y representante de la Federación Nacional de Agentes Civiles de Tránsito del Ecuador “FENACTE”, tenemos el honor de dirigirnos a usted [...] en los siguientes términos:[...] **El 21 de junio de 2017, se publicó en el Registro Oficial el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante (COESCOP) que regula la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo - disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público; sus disposiciones son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y rigen, en este caso, para los Agentes Civiles de Tránsito del DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO [...]** La Disposición Transitoria Primera del mismo cuerpo legal menciona: *“En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos funcionales de sus respectivas entidades de seguridad. Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios”*. El énfasis me corresponde.

Conforme los antecedentes señalados, solicitamos ante su Autoridad lo siguiente:

-Se brinde información sobre la elaboración y cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

-De no existir dicha información se inicie con el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

-Solicitamos a su autoridad Sr. Dr. Santiago Guarderas Izquierdo, Alcalde del DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, nos reciba conjuntamente con los representantes de los Agentes Civiles de Tránsito de Quito, para tratar asuntos de interés común respecto al Plan de Carrera y capacitación de los Agentes Civiles de Tránsito de Quito [...] (cursivas y mayúsculas en el original, énfasis agregado).

19. Efectuada la constatación del escrito de reclamo previo en el presente caso se determina que: **(i)** está dirigido al alcalde del GAD del DMQ, autoridad de la que se exige el cumplimiento de la obligación; **(ii)** se identifica a la disposición transitoria primera del COESCOP como la contentiva de la obligación exigida; **(iii)** siendo la misma que se reclama en esta acción por incumplimiento; y, **(iv)** contiene la solicitud explícita de que debe cumplirse, pues, si bien primero se pide “Se brinde información sobre la elaboración y cumplimiento”, luego se requiere que “De no existir dicha información se inicie con el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera”, e incluso se solicita al alcalde que los reciba “para tratar asuntos de interés común respecto al Plan de Carrera”. En tal virtud, es claro que la intención del pedido y de la reunión requerida se dirige a reclamar el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP.

20. En la demanda presentada el 28 de febrero de 2023, el accionante refiere a que el reclamo previo “no fue contestado hasta la actualidad”, cuestión que no ha sido cuestionada por el GAD del DMQ. Por lo tanto, se constata la adecuación del reclamo previo a los estándares jurisprudenciales de este presupuesto material.¹⁰

6. Planteamiento de problemas jurídicos

21. El accionante demanda el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del GAD del DMQ. En primer lugar, conforme la jurisprudencia de este Organismo corresponde determinar: **(i)** si la obligación que se afirma contiene la antedicha norma es de hacer o no hacer; y, **(ii)** si resulta clara, expresa y exigible.¹¹
22. En el escrito ingresado el 22 de julio de 2024 y en la audiencia desarrollada el 07 de julio de 2025, el accionante alegó que esta Corte en las sentencias 60-18-AN/21, 33-20-AN/22, 16-19-AN/24 y 71-22-AN/24 determinó que la obligación contenida en la disposición transitoria primera del COESCOP (“DT1”) cumple con estas características.
23. En efecto, en la sentencia 60-18-AN/21 se consideró lo siguiente:

[...] 42. **Respecto de la DT1, esta Corte considera que existen dos obligaciones. Así, (i) en el plazo de 180 días, desde la entrada en vigencia del COESCOP, 21 de diciembre de 2017, el SENAE debía expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del cuerpo de vigilancia aduanera; y, una vez aprobado el reglamento, debía (ii) aprobar los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera.** 43. A juicio de esta Corte, de conformidad a los presupuestos previamente señalados, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige **gozan de claridad**. A su vez, las obligaciones **son expresas** [...] 44. **Sobre el elemento de exigibilidad [...] Se advierte que en relación con la exigibilidad de la obligación (i), si bien pende de un plazo, este ha sido superado en exceso, es decir no está pendiente de verificarse [...] 45. Por otro lado, la exigibilidad de la obligación (ii) está supeditada al cumplimiento del plazo de la obligación (i) [...]** En ese sentido, esta Corte considera que una vez que ha transcurrido en exceso el plazo de 180 días referido en el párrafo previo para cumplir con la obligación (i), el SENAE no puede justificar el incumplimiento de la obligación (ii) en

¹⁰ CCE, sentencia 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 5.

¹¹ El artículo 436 número 5 de la CRE; y, el artículo 52 de la LOGJCC, establecen que la acción por incumplimiento procede si la obligación de hacer o no hacer, contenida en normas que integran el sistema jurídico; actos administrativos de carácter general; y, sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, cumple con el carácter de ser clara, expresa y exigible. CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12; 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10; 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25; 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 31; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 19 y 22; 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, sec. 7; 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 6.

virtud de su propio retardo en el cumplimiento de la obligación (i) [...] **si bien los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera dependen [...] del reglamento, al ser una obligación, no puede considerarse al mismo tiempo como una condición [...] la obligación (ii) de la DT1 es exigible [...]** (énfasis agregado).¹²

24. En la sentencia 33-20-AN/22, la Corte determinó que: “Por lo expuesto en el cuadro precedente, esta Corte verifica que la DT1 contiene dos obligaciones de hacer, que son consideradas claras, expresas y exigibles. Ergo, sobre esta disposición, se continuará con el análisis para verificar si ha existido un incumplimiento”. En la sentencia 16-19-AN/24, indicó: “En lo que refiere a la disposición transitoria primera del COESCOP, se observa que, de acuerdo con el pronunciamiento de la sentencia 60-18-AN/21, ésta contiene una obligación de hacer. Asimismo, en dicha sentencia se determinó que esta disposición transitoria contiene una obligación clara, expresa y exigible”.¹³

25. En consolidación de lo antes referido, en la sentencia 71-22-AN/24,¹⁴ se señaló:

[...] 25. [...] esta Corte ya ha determinado, por un lado, que (i) la disposición transitoria primera del COESCOP sí contiene dos obligaciones sucesivas de hacer, que tienen como obligado a ejecutar a “los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por [el COESCOP]”; entre los cuales se encuentra, por su relevancia para el presente caso, a “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”,¹⁵ y como titular del derecho o beneficiario de la obligación a “las y los servidores de las [referidas] entidades de seguridad”; por su pertinencia para el caso que nos ocupa, aquellos pertenecientes a los “Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos”. Así, estas dos obligaciones son: (i.a) primero, expedir “los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración [...] de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones [del COESCOP]”; después, (i.b) una vez cumplido lo anterior, aprobar “los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad”.¹⁶ Por otro lado, con la misma jurisprudencia, también se ha verificado que (ii) dichas obligaciones son claras, expresas, e, incluso para el presente caso, exigibles.¹⁷ (énfasis añadido)

¹² CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 43 a 45.

¹³ CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 28; 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 46.

¹⁴ CCE, sentencia 71-22-AN/24, 04 de julio de 2024, párr. 25.

¹⁵ Como entes rectores locales de los “Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos”, como sus “[e]ntidades complementarias de seguridad”, pues estos últimos constituyen “el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia” (de acuerdo con el artículo 2, numeral 5, literal a, y el artículo 268 del propio COESCOP).

¹⁶ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 37-38; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 23-25. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46.

¹⁷ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 41-45; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 26-29. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46.

26. A partir de lo expuesto, se observa que, en casos anteriores, esta Corte ya ha determinado que la disposición transitoria primera del COESCOP contiene dos obligaciones de hacer de carácter claro, expreso y exigible. En esta línea, se efectuará el análisis directo en cuanto a si el GAD del DMQ, ha incumplido las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP, planteando el siguiente problema jurídico:

¿Las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP han sido cumplidas por parte del GAD del DMQ?

27. En caso de verificarse el incumplimiento, se examinará:

¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del GAD del DMQ?

28. En cuanto a las alegaciones del accionante relacionadas a la eventual violación de derechos (ver párr. 10 *supra*), al no constituir el objeto de la acción por incumplimiento, no se efectuará su análisis, debido a que es improcedente que la Corte en una acción por incumplimiento se pronuncie sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, lo cual escapa del objeto de esta garantía y que correspondería ser analizada en otras garantías jurisdiccionales.¹⁸

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. ¿Las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP han sido cumplidas por parte del GAD del DMQ?

29. El accionante solicita que el GAD del DMQ expida los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, como ordena la disposición transitoria primera del COESCOP

¹⁸ CCE, sentencia 11-12-AN/19, 20 de agosto de 2019, párr. 24: “La acción por incumplimiento no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas”.

CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 30: “de los diversos escritos y de la demanda, presentados por el accionante, se observa que presenta alegaciones dirigidas a tutelar varios derechos constitucionales que podrían ser garantizados por otra garantía jurisdiccional. Debido a lo señalado, esta Corte no se pronunciará al respecto”.

CCE, sentencia 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 21: “Respecto a los fundamentos y la pretensión relacionada con la protección de derechos y el pago de remuneraciones dejadas de percibir, esta Corte evidencia que es improcedente pronunciarse al respecto. Esto por cuanto el análisis de los argumentos mencionados escapa del objeto de la acción por incumplimiento”.

CCE, sentencia 71-22-AN/24, 04 de julio de 2014, párr. 28: “Sin perjuicio de lo anterior, los accionantes han presentado también argumentos y pretensiones relacionadas con la protección de derechos. Frente a ello, esta Corte encuentra improcedente pronunciarse al respecto, por cuanto su análisis escapa del objeto de la acción por incumplimiento”.

“en un tiempo determinado, oportuno y breve”.

30. El GAD del DMQ alega que para el efecto debía contar primero con la homologación de perfiles y salarios, conforme a la disposición transitoria cuarta del COESCOP, para lo cual efectuó gestiones en el MDT y en el MTOP.
31. En la sentencia 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, se consideró que:

[...] 51. **Ahora bien, esta Corte observa que el SENA, efectivamente, ha realizado varias actuaciones relacionadas con el cumplimiento de la DT1**, conforme los documentos presentados por aquella institución [...]. Así, por ejemplo, el SENA presentó el “Proyecto definitivo del Reglamento del Libro IV del COESCOP”, “Borrador del Plan de Carrera y Ascensos”, “Reglamento de Evaluación de Desempeño” [...] **A pesar de aquello, esta Corte observa de los documentos presentados en el proceso, que el plazo para el cumplimiento de la DT1 ha sido excedido por varios años, considerando que el COESCOP fue aprobado en 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir el reglamento respectivo.** De tal manera que esta Corte no considera las actuaciones realizadas por el SENA como una causal de justificación que le exonere de las consecuencias jurídicas que acarrea el incumplimiento. 52. **Además, el SENA ha pretendido justificar el incumplimiento alegando que el MDT no ha aprobado las diversas propuestas de normativa presentadas. Al respecto, esta Corte considera que de acuerdo con la DT1 no se desprende expresamente que el MDT sea la entidad obligada en expedir la reglamentación relacionada con el cuerpo de vigilancia aduanera y su respectivo estatuto orgánico y funcional, sin perjuicio de que se requiera contar con su criterio técnico y de aprobación sobre ciertos aspectos en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP. Aun así, esta Corte considera que el SENA es la entidad obligada por la norma para cumplir la DT1 y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra institución estatal**, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en el artículo 227 de la CRE. 53. A su vez, llama la atención que existiendo ya varios documentos relacionados con las obligaciones de la DT1, no hayan sido aprobados [...] la última actuación fue realizada por el MDT el 16 de julio de 2021 [...] **Es decir, el SENA aún no ha cumplido con la obligación en cuestión y esta Corte no encuentra una explicación razonable para que se justifique el incumplimiento, esto aun si se considera que dependería de la aprobación del MDT** (énfasis agregado).¹⁹

32. En tal virtud, con esta sentencia de la Corte Constitucional (15 de septiembre de 2021), no existe justificación para que el GAD del DMQ, haya condicionado la expedición de los instrumentos de la disposición transitoria primera del COESCOP, a la homologación de la disposición transitoria cuarta del COESCOP, con la actuación del MDT y MTOP, como se detalla a continuación, estableciéndose tres momentos para el análisis, en función de la documentación del expediente, en la que consta la actuación exclusiva de la entidad local (primer momento); que luego requirió la intervención de entidades nacionales (segundo momento): e, insistió en su

¹⁹ CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, 51 a 53.

participación (tercer momento).

7.1.1. Primer momento

33. En el informe técnico para la “Estructura Orgánica del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito” número AMT-OPJ- 2018-027 de 06 de junio de 2018, (fs. 122 a 162), consta que: **“El Orgánico Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, está diseñado para describir la confirmación estructural y funcional, en sus diferentes niveles jerárquicos de autoridad, responsabilidad, toma de decisiones, ámbito de acción y relaciones de dependencia”** (énfasis agregado).²⁰
34. En el Oficio GADDMQ-AMT-2020-1412-O de 11 de septiembre de 2020 (fs. 163 a 164), se remitió el “Proyecto Borrador del Plan de Carrera para los Agentes Civiles de Tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito”, indicándose que una vez lo apruebe debe presentarse al MDT.²¹
35. En virtud de la sesión de la Comisión de Movilidad del DMQ, de 07 de junio de 2021, se cursaron el Oficio GADDMQ-AMT-2021-0984-O de 10 de junio de 2021 (fs. 165) y el Oficio GADDMQ-DC-SMGI-2021-0239 de 14 de junio de 2021 (fs. 166).²²
36. En el Oficio GADDMQ-AMT-2021-2157-O de 30 de diciembre de 2021 (fs. 167 a 170), se requirió a la Secretaría de Movilidad de DMQ, remita las observaciones sobre el indicado proyecto de plan de carrera y se realice la correspondiente gestión en el MDT.²³

²⁰ Enviado por el director de operaciones de la AMT, Lenin Vinuesa Noboa, al director de Talento Humano de esa agencia, Juan Viteri.

²¹ Dirigido por el director general de la AMT, Juan Manuel Aguirre Gómez, al entonces alcalde de Quito, Jorge Homero Yunda Machado, señalando:

[...] **el plan de carrera de los agentes civiles de tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito ha sido elaborado en varias jornadas de socialización con los propios agentes, en cumplimiento de la disposición transitoria primera del CÓDIGO ORGÁNICO DE LAS ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO – COESCOPE** [...] resulta fundamental que el mencionado plan, **una vez que cuente con su aprobación, sea presentado al IESE y al Ministerio del Trabajo** [...] (mayúsculas en el original, énfasis añadido).

En la hoja de ruta del Oficio GADDMQ-AMT-2020-1412-O, consta que el 02 de abril de 2021 se reasignó el mencionado documento al entonces secretario de Movilidad del DMQ, Guillermo Eugenio Abad Zamora, requiriéndose que “En calidad de ente rector se solicita el criterio correspondiente a lo formulado por la AMT y actuación acorde normativa vigente”.

²² El director general de la AMT, Juan Manuel Aguirre Gómez, puso en conocimiento el antedicho proyecto borrador al concejal metropolitano Santiago Guarderas Izquierdo, quien lo remitió a los concejales miembros de la Comisión de Movilidad del DMQ, e incluso a la FENACTE, dado que en antedicha sesión fue recibido Ricardo Torres Zamora (actual accionante).

²³ Dirigido por el director general de la AMT, Jaime Alberto Vaca Ordoñez, al secretario de Movilidad del DMQ, Ricardo Alberto Pozo Urquiza, pidiendo:

[...] me permito solicitar gentilmente **se priorice la gestión del Plan de Carrera del cuerpo de Agentes**

37. En el Memorando GADDMQ-AMT-2022-0063-C de 22 de enero de 2022 (fs. 171 a 173) se designó la “Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”.²⁴
38. En el Oficio GADDMQ-AMT-2022-0421-C de 23 de septiembre de 2022 (fs. 174 a 175), se actualizó la conformación de la antedicha comisión.²⁵
39. En el Oficio GADDMQ-AMT-2022-1255-O de 07 de noviembre de 2022 (fs. 176 a 177), se requirió al MTOP se informe si han existido avances con el MDT para la implementación de la disposición transitoria cuarta del COESCOP.²⁶
40. En el Oficio GADDMQ-AMT-2022-1256-O de 07 de noviembre de 2022 (fs. 178 a 179), se solicitó al MDT, igualmente respecto de la disposición transitoria cuarta del COESCOP se informe si existen avances con el MTOP.²⁷

de Tránsito del DQM, para lo cual solicito a su dependencia que bajo su mejor criterio se desarrolle lo siguiente:

1. Se remita las observaciones al Borrador del Plan de Carrera de la AMT.
2. Realizar acercamientos con el Ministerio de Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la ejecución de los estudios técnicos y actuariales, conforme lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del COESCOP.
3. Generar mesas de trabajo entre las instituciones intervinientes, a fin de tramitar de manera oportuna el Plan de Carrera de la AMT [...] (énfasis añadido).

²⁴ La directora general de la AMT, Cecilia Cayetana Vivanco Llumiquinga, designó a los siguientes integrantes de la “Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”: Matías Mauricio Demarquet León, servidor municipal 11; Jorge Mauricio Estrada Campoverde, jefe de unidades judiciales-funcionario directivo 10; Henry Geovany Vásquez Martínez, jefe de unidades judiciales-funcionario directivo 10 subrogante; Marco Vinicio Guamán Guamán, agente civil de tránsito; Fernando Mauricio Villacrés Arteaga, servidor municipal 11; Aníbal Paúl Vaca Carvajal, funcionario directivo 8; y, Carolina Valdivieso Bahamonde, funcionario directivo 7.

²⁵ La directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, actualizó la conformación de la indicada comisión con los siguientes funcionarios de la Coordinación General de Operaciones: Fernando Mauricio Villacrés Arteaga, Jorge Mauricio Estrada Campoverde (primera promoción), Jonathan Fernando Torres Chamba (segunda promoción), Tyron Alfredo Calle Palomeque (tercera promoción), Raquel Fernanda Montes Caisaguano (cuarta promoción), Diana Carolina Herrera López (quinta promoción), Cynthia Lizeth Taco Vazco (quinta promoción); de la Dirección de Talento Humano: Gabriela Nicole Aguilar Rubio, Gennith Jaqueline Guerrero Vera, Gustavo Alejandro Crespo Rueda (segunda promoción); de la Coordinación General de Planificación, Seguimiento y Planificación Estratégica: Carol Liliana Guartatanga Faican; y, de la Coordinación General Jurídica: Alfonso Xavier González Plaza, Javier Darío Guamán Pinchao.

²⁶ Dirigido por la directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, al ministro de Transporte y Obras Públicas, Darío Vicente Herrera Falconez, indicando:

[...] la Agencia Metropolitana de Tránsito tiene bajo dependencia laboral, al personal del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, servidores municipales que se rigen por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público -COESCOP- [...] me permito solicitar [...] **se informe si existen avances respecto de la Disposición Transitoria Cuarta; así como también, si se ha mantenido algún tipo de comunicación con el Ministerio del Trabajo**, por su calidad de ente encargado de los asuntos de trabajo a nivel nacional, en cumplimiento del COESCOP [...] (énfasis añadido).

²⁷ Dirigido por la directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, a la subsecretaria de Políticas y Normas del MDT, María Gabriela Pico, pidiendo:

41. En la Resolución AQ-014-2023 de 10 de abril de 2023, se decidió “Expedir la Estructura Orgánica de Gestión por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito”, encontrándose en el artículo 1, número 3 dentro de las “Empresas públicas metropolitanas, entidades autónomas y entidades adscritas”, en el subnumeral 3.6 “con la coordinación de [...] la “Secretaría de Movilidad”, a la “Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”; habiéndose en la disposición transitoria segunda letra b) y en la disposición general quinta establecido que para los puestos no considerados se mantendrán las regulaciones hasta contarse con los instrumentos técnicos respectivos.”²⁸
42. En lo posterior, en el Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0446-M de 02 de mayo de 2023 (fs. 193 a 197), se remitió los borradores de los proyectos de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP.²⁹

[...] se informe si existen avances en cuanto a la Disposición Transitoria Cuarta; así como también, si se ha mantenido algún tipo de comunicación con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por su calidad de ente rector nacional de las Entidades Complementarias de Seguridad del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del país, en cumplimiento del COESCOP [...] (énfasis añadido).

²⁸ Emitida por el entonces alcalde de Quito, Santiago Guarderas Izquierdo (publicada en Registro Oficial, Edición Especial 833 de 18 de abril de 2023 -sin reformas-), estableciendo:

Disposición transitoria segunda. - Para el caso de los puestos de Nivel Jerárquico Superior, Funcionarios Directivos, que no han sido considerados dentro de la Estructura Orgánica de conformidad a lo previsto en el artículo 2 de este instrumento, la Administración General, a través de la actual Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, realizará las siguientes acciones:

[...] b. En el término de 150 días contados a partir de la emisión de la presente Resolución, la Administración General, a través de la actual Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, deberá generar los instrumentos técnicos (Estructuras Posicionales; Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos; y todos aquellos que sean necesarios), que permitan determinar el requerimiento de puestos técnicos y operativos en sus diferentes roles, a través del Estudio de Fortalecimiento Institucional.

Disposición general quinta. - Con la finalidad de garantizar la continuidad en la generación de productos y servicios en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, se mantendrán los puestos que actualmente se encuentran ejecutando los diferentes procesos institucionales, hasta contar con el estudio técnico referido en el literal b) de la Disposición Transitoria Segunda (énfasis agregado).

²⁹ Dirigido por el director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde, a la directora general de la AMT, Laura Silvana Vallejo Páez, señalando:

[...] me permito poner en su conocimiento los borradores elaborados por la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito, los cuales describo a continuación:

PROYECTOS DE REGLAMENTOS:

- Reglamento del Plan de Carrera- Régimen Disciplinario.
- Reglamento de Ingreso, Formación, Ascenso y Evaluación de Desempeño.
- Reglamento de Estructura Orgánica Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.
- Reglamento de Jornadas Laborales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.

INFORMES:

- Informe de numéricos de Personal del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.
- Informe de Reestructuración del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito.
- Informe Presupuestario.
- Informe de Perfiles del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito (Elaboración Dirección de Talento Humano).

[...] solicito a usted se sirva realizar las gestiones necesarias con el Municipio del Distrito Metropolitano de

43. En el Memorando GADDMQ-AMT-CGOCTTT-DAJ-2023-0972-M de 18 de septiembre de 2023 (fs. 198), se elevó “**el informe final de la convocatoria de agentes civiles de tránsito de la AMT, a la socialización de los documentos elaborados por parte de los miembros de la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del MDMQ No. AMT-DAJ-P-I-2923-0056, a fin de que sea revisado**” (énfasis agregado).³⁰
44. En el Memorando GADDQ-AMT-2023-0347-C de 07 de noviembre de 2023 (fs. 344 a 345), se envió “para su revisión y análisis, el **Informe de Factibilidad con las respectivas observaciones** a los reglamentos e informes generados y enviados por la Comisión del Plan de Carrera” (énfasis agregado).³¹
45. En el “Informe de factibilidad y observaciones, documentos remitidos por la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito” (fs. 346 a 350), se indicaron las conclusiones sobre los borradores de los proyectos de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP.³²

Quito, a fin de que sean aprobados los reglamentos que regulan la Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP [...] (énfasis añadido). En la documentación remitida por el GAD del DMQ consta los siguientes borradores:

- Reglamento que regula el Plan de Carrera y Régimen Administrativo Disciplinario del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 199 a 230).
- Reglamento para los Procesos de Ingreso, Selección, Calificación, Evaluación y Ascensos Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 231 a 254).
- Reglamento de Estructuración Orgánica Funcional para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 255 a 283).
- Reglamento de Jornadas de Trabajo para el personal de la AMT de Quito (fs. 287 a 294).
- Informe Técnico AMT-DAJ-P-I-2023-0027 de 02 de mayo de 2023 de orgánico numérico requerido para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la AMT de Quito (fs. 295 a 320).
- Informe Técnico AMT-DAJ-P-I-2023-0028 de 02 de mayo de 2023 de organización y circunscripción territorial de la Coordinación General de Control de Tránsito y Transporte Terrestre del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito (fs. 295 a 320).

³⁰ Dirigido por el director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde al director general de la AMT, José David Recalde Rodríguez.

³¹ Dirigido por el director general de la AMT, José David Recalde Rodríguez, al director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde.

³² Aprobado por el director general de la AMT, José David Recalde Rodríguez, en el que consta:

[...] **Conclusiones y recomendaciones** [...]

-La Agencia Metropolitana de Tránsito nace bajo una misión, misma que para su estricto cumplimiento plantea una estructura orgánica; **el documento Reglamento de Estructura Orgánica Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de Quito modifica la razón de ser institucional, ya que al plantear la creación de una Coordinación de Doctrina, misma que viene a constituirse en un nuevo elemento de los procesos habilitantes de apoyo y que duplica, casi en su totalidad, las funciones que realiza la Dirección de Talento Humano, le atribuye competencias que no se encuentran establecidas en su misión institucional, por lo cual es necesario analizar la pertinencia o no de la generación de esta nueva coordinación.**

-En la propuesta de re-estructuración de la Agencia Metropolitana de Tránsito, trasladan atribuciones y competencias que actualmente las ejecuta la Coordinación de Fiscalización, con personal operativo, bajo un régimen distinto al COESCOP, a otra unidad, que debería ser creada; por lo que

46. En el documento denominado “Informe No. AMT-DAJ-P-I-2023-0072: Respuesta al informe de factibilidad y observaciones, documentos remitidos por la Comisión del Plan de Carrera del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito” (fs. 351 a 364), de 28 de noviembre de 2023, se señalan las puntualizaciones al respecto.³³
47. Es así que, en este primer momento, se denota que el GAD del DMQ contaba con los proyectos de reglamentos para la implementación de la disposición transitoria primera del COESCOP para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, así como con un informe de factibilidad; y, con el procesamiento de observaciones al respecto, sin que conste que finalmente se hayan aprobado dichos instrumentos contemplados en la DT1 del COESCOP para este estamento (hasta el 28 de noviembre de 2023).

7.1.2. Segundo momento

48. En lo posterior, tampoco se evidencia que el GAD del DMQ haya proseguido con el tratamiento para cumplir con el contenido de la disposición transitoria primera del COESCOP. En su lugar, se insistió en la prosecución de la implementación de lo previsto en la disposición transitoria cuarta del COESCOP, con la actuación del MDT y MTOP.
49. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-0832-O de 10 de mayo de 2024 (fs. 369 a 370), se solicitó al MDT mantener una mesa de trabajo para la implementación de la disposición transitoria segunda y cuarta del COESCOP.³⁴

es necesario realizar mesas de trabajo sobre la pertinencia legal y técnica de esta propuesta.

-La Dirección de Talento Humano no ha recibido hasta la fecha, por parte de la Comisión del Plan Carrera, para la correspondiente revisión y análisis, el Informe Económico que justificaría el incremento de la masa salarial y el numérico de los Agentes Civiles de Tránsito.

-Existe la duda razonable de que se han generado unidades en las que los agentes civiles de tránsito podrían convertirse en juez y parte del proceso. Puesto que todas las actividades de formación, capacitación, especialización y ascensos deben ser manejadas por una unidad administrativa totalmente independiente al cuerpo uniformado, contrario a lo que establece el Reglamento de Estructura Orgánica Funcional del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, **ya que, según esta propuesta, la Coordinación General de Doctrina sería el ente que manejaría varios de los aspectos mencionados** (énfasis añadido).

³³ Aprobado por el director de Asuntos Judiciales de la AMT, Jorge Mauricio Estrada Campoverde, indicando: “no es correcta la afirmación [...] cuando se menciona que la creación de una **Coordinación de Doctrina** [...] duplica casi en su totalidad las funciones que realiza la Dirección de Talento Humano, pues **lejos de pretender arrogarse [...] lo que busca es ejecutar los procesos** que son mandatorios por la normativa [...]” (énfasis agregado).

³⁴ Dirigido por el director general de la AMT, Washington Gerardo Martínez Suasnavas, a la Subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico, indicando:

[...] se debe considerar que la Agencia Metropolitana de Tránsito tiene bajo dependencia laboral, al personal del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, servidores municipales que se rigen por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad y Orden Público -COESCOP-; por lo cual es imprescindible que se cumpla con todo lo determinado en el referido cuerpo normativo [...] me permito solicitar muy comedidamente a su Autoridad se sirva gestionar una mesa de trabajo, a fin de coordinar acciones en cuanto a lo que establece la Disposición Transitoria Segunda y Cuarta del COESCOP [...] (énfasis

50. En el Oficio MDT-SN-2024-0379-O de 20 de mayo de 2024 (fs. 371 a 373), se contestó refiriendo las anteriores gestiones realizadas respecto de la disposición transitoria cuarta del COESCOP y se recomendó que la petición se la dirija al MTOP.³⁵
51. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-1071-P de 10 de junio de 2024 (fs. 365 a 368), se solicitó al MTOP “se sirva gestionar una reunión interinstitucional de trabajo, a fin de coordinar en cuanto a lo que establece la **Disposición Transitoria Primera y Cuarta del COESCOP**”, facilitándoles información e insumos que permitan conocer las particularidades del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito del Distrito Metropolitano de Quito” (énfasis agregado).³⁶
52. Es así que, en este segundo momento, no se justifica que el GAD del DMQ haya considerado que para cumplir con la disposición transitoria primera del COESCOP, se debía contar previamente con la homologación de perfiles y salarios, ya que esto forma parte de la implementación de otra norma, esto es, la disposición transitoria cuarta del COESCOP, que de ningún modo es un pre-requisito para la primera, así no consta la expedición de los instrumentos contenidos en la DT1 del COESCOP para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito (hasta el 10 de junio de 2024).

7.1.3. Tercer momento

53. En la Resolución MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024 se decidió “Expedir la **Escala de pisos y techos de las remuneraciones mensuales unificadas y aspectos de la carrera de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Metropolitano**, atribuidos por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público al Ministerio del Trabajo” (fs. 387 a 393) (énfasis agregado).³⁷

agregado).

³⁵ Suscrito por la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico, señalando:

[...] **el Ministerio del Trabajo ha intentado a lo largo de los años constantemente entablar un contacto con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con el fin de lograr la homologación ordenada por el COESCOP.** Para el efecto me permito informar que con Oficios Nro. MDT-SPN-2023-0180-O, Nro. MDT-SPN-2023-0125-O, Nro. MDT-SPN-2023-0043-O, Nro. SPN-2022-0252-O, Nro. MDT-SPN-2022-0086-O y Nro. MDT-SPN-2019-0172 se han hecho varias insistencias al Oficio Nro. MDT-SPN-2019-0042 con el que fueron remitidos solicitando información [...] **es nuestra recomendación dirijan su petición al órgano rector nacional de los cuerpos de agentes de tránsito metropolitanos y municipales, es decir, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con el fin de que nos remitan la información que a lo largo de todo este tiempo se les ha venido solicitando [...] para así poder iniciar los estudios y elaborar los informes necesarios para cumplir con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del COESCOP [...]** (énfasis agregado).

³⁶ Dirigido por el director general de la AMT subrogante, César Augusto Calvache Carrera, al ministro de Transporte y Obras Públicas, Roberto Xavier Luque Nuques.

³⁷ Resolución aprobada por la ministra de Trabajo, Ivonne Núñez, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 593 de 04 de julio de 2024.

54. En este sentido, la sentencia 71-22-AN/24 de 04 de julio de 2024 ratificó que:

[...] 32. A pesar de las actuaciones que habría ya realizado el GADM Guaranda, como ya ha determinado esta Corte en casos similares,³⁸ el plazo para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM Guaranda ha sido excedido por varios años, tomando en cuenta que el COESCOP fue aprobado en junio de 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir los reglamentos respectivos, conociendo desde aquel entonces sobre esta obligación a su cargo. Incluso, se observa que las actuaciones del GADM Guaranda dirigidas al Ministerio de Trabajo se llevaron a cabo mucho después del vencimiento del referido plazo, evidenciando que no hubo una coordinación oportuna para que se cumpla a tiempo la obligación. De tal manera que, esta Corte no considera las actuaciones realizadas por el GADM Guaranda como una causal de justificación que le exonere de las consecuencias jurídicas que acarrea su incumplimiento, menos aún, justificar su incumplimiento con base en actuaciones pendientes del Ministerio del Trabajo. Sin perjuicio de que se requiera contar con el criterio técnico de la referida cartera de Estado y de su aprobación sobre ciertos aspectos —en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP—, el GADM Guaranda es la entidad directamente obligada por la norma para cumplir la Disposición Transitoria Primera del COESCOP (sec. 6, *ut supra*) y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra entidad estatal, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en los artículos 226 y 227 de la Constitución [...]

33. En línea con lo señalado, esta Magistratura no puede dejar de observar además que, con fecha 20 de junio de 2024, el Ministerio del Trabajo ya expidió la “*Escala de pisos y techos de las remuneraciones mensuales unificadas y aspectos de la carrera de los cuerpos de agentes de control municipal y metropolitano, atribuidos por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público al Ministerio del Trabajo*”,³⁹ normativa que, según el GADM Guaranda, sería requerida para poder cumplir con sus obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP [...]

34. [...] se verifica que el GADM Guaranda ha incumplido las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP (cursivas en el original, énfasis añadido).⁴⁰

55. En el Oficio MTOP-STTF-24-569-OF de 11 de julio de 2024 remitido a la AMT (fs. 374 a 375), consta:⁴¹

[...] Al respecto, al ser una reunión interinstitucional para abordar temas de la Disposición Transitoria Primera y Cuarta del COESCOP, la misma que se refiere a estructuración y reestructuración de las carreras de personal, sus órganos numéricos, planes de carrera ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal y a la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en mencionada Ley y los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales

³⁸ CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4.

³⁹ Expedida a través de la resolución MDT-2024-044, según la cual: “Disposición Final. - La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

⁴⁰ CCE, sentencia 71-22-AN/24, 04 de julio de 2024, párrs. 32, 33 y 34.

⁴¹ Dirigido por el subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, al director general de la AMT subrogante, César Augusto Calvache Carrera.

unificadas. **Al no ser ámbito de competencia de esta Subsecretaría me permito recomendar que, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito es una entidad autónoma de derecho público,** con personería jurídica, jurisdicción, presupuesto, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, con el objetivo de desarrollar un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias. **Por lo tanto, el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito del DMQ, goza de autonomía completa, se sugiere realizar todo el procedimiento de forma interna con la supervisión y dirección de los entes rectores en materia de trabajo y finanzas según el ámbito de competencias [...]** Finalmente, en el caso de requerir soporte en el ámbito técnico de la gestión de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, esta Subsecretaría está presta a colaborar con el fin de dar atención a los requerimientos realizados por la autoridad competente [...] (énfasis agregado).

56. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-0493-O de 20 de agosto de 2024 (fs. 376 a 377), se actualizó la conformación de la Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito.⁴²
57. En el Oficio GADDMQ-AMT-2024-1885-O de 23 de septiembre de 2024 (fs. 378 a 380), se solicitó al MTOP “**remitir la información** requerida al Ministerio de Trabajo, específicamente a la Subsecretaria de Normativa del MDT, a efecto de que se lleve a cabo la **homologación salarial** del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito a nivel nacional dispuesta en la **Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP**” (énfasis añadido).⁴³
58. Es decir, no se refleja que el GAD del DMQ haya cumplido con la obligación de implementar los instrumentos contenidos en la disposición transitoria primera del COESCOP, sino que para la homologación de perfiles y salarios prevista en la disposición transitoria cuarta del COESCOP continuó requiriendo actuaciones del MDT y MTOP.
59. En la Resolución ADMQ 033-2024 de 26 de septiembre de 2024, en función de la Resolución de la ministra de Trabajo MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024, se decidió “Establecer las **Escalas de Pisos y Techos de las Remuneraciones**

⁴² El director general de la AMT, Washington Gerardo Martínez Suasnavas, procedió a la actualización de la conformación de la Comisión del Plan de Carrera para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, integrada por personal de la Coordinación General de Operaciones (en servicio activo): agentes civil de tránsito Jorge Mauricio Estrada Campoverde, Henry Geovany Vásquez Martínez, Henry Wilson Zabala Huilca, Gustavo Alejandro Crespo Rueda; y, por otros funcionarios de la Dirección de Talento Humano: Luis Rodrigo Llerena Cruz, Edgar Fabián Pachacama Llumiquinga, Gabriela Nicole Aguilar Rubio, Fernando Mauricio Villacrés Arteaga; de la Coordinación General Jurídica: Josselyn Daniela Morales Jami, Jorge Luis Pozo Salazar; y, de la Coordinación General de Planificación Seguimiento y Gestión Estratégica: María Augusta Palacios, Luis Carrera.

⁴³ Dirigido por el director general de la AMT, Washington Gerardo Martínez Suasnavas -haciendo referencia al Oficio MDT-SN-2024-0379-O de 20 de mayo de 2024 de la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico-, al ministro de Transporte y Obras Públicas, Roberto Xavier Luque Nuques.

Mensuales Unificadas del personal sujeto al Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito” (fs. 394 a 400) (énfasis agregado).⁴⁴

60. En lo posterior, consta el Oficio MTOP-STTF-24-974-OF de 14 de noviembre de 2024 (fs. 381), por el cual el MTOP requirió al MDT **“se remita la matriz de homologación de los perfiles, sueldos y remuneraciones a fin de dar cumplimiento a lo establecido dentro de la Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP”** (énfasis añadido).⁴⁵
61. En el Oficio MDT-SN-2024-0888-O de 21 de noviembre de 2024 (fs. 382), el MDT solicitó al MTOP se gestione con los GADS municipales y metropolitanos el envío de la información de la matriz de implementación de la homologación de perfiles y salarios a nivel nacional contemplada en la disposición transitoria cuarta del COESCOP.⁴⁶
62. En atención a la antedicha comunicación, se envió el Oficio MTOP-STTF-25-15-OF de 09 de enero de 2025 (fs. 383 a 386), a varios alcaldes del país, entre ellos al de Quito, a fin de que **“se remita las matrices** adjuntas con la información requerida, esto, a fin de obtener un primer insumo para el cumplimiento de la **disposición transitoria cuarta del CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PUBLICO”** (mayúsculas en el original, énfasis añadido).⁴⁷

⁴⁴ Aprobada por el alcalde de Quito actualmente en funciones, Pabel Muñoz.

⁴⁵ Dirigido por el subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, a la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico.

⁴⁶ Dirigido por la subsecretaria de Normativa del MDT, María Gabriela Pico, al subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, indicando:

[...]-**Coordinar la remisión de la información relativa a los Agentes Civiles de Tránsito del país, bajo su rectoría, de conformidad al formato constante en el archivo (matriz)**, adjunto al presente oficio, con la respectiva indicación de la fecha de corte en la que se obtuvo los datos, a fin de realizar el estudio que permita expedir los instrumentos técnicos y legales pertinentes, en concordancia con el segundo inciso del artículo 4, de la **Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP** y el artículo 115 de la LOSEP.

-**Remitir un informe técnico, basado en la información detallado en el punto anterior, que contenga una propuesta respecto a una categorización técnica, de ser el caso, para establecer techos remunerativos que responda a la realidad** presupuestaria de la colectividad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que mantengan Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, **además de una propuesta técnica de las políticas de ubicación desde la actual situación de los agentes, hacia la estructura de carrera** determinada en el artículo 273 del COESCOP.

-De ser procedente, **remitir la propuesta de compensación con el informe técnico justificativo correspondiente, siempre que se cuente con la disponibilidad presupuestaria** según la información consignada en la matriz, conforme lo estable el artículo 155 de la Ley Orgánica del Servicio Público (énfasis añadido).

⁴⁷ Dirigido por el subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Fernando Enrique Amador Arosemena, a varios alcaldes.

63. En función de lo expuesto, en este tercer momento, no consta que el GAD del DMQ haya procedido a la implementación de los instrumentos contenidos en la disposición transitoria primera del COESCOP, para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito; habiendo en su lugar insistido en actuaciones con el MDT y MTOP, respecto de la homologación de perfiles y salarios prevista en la disposición transitoria cuarta del COESCOP (hasta el 09 de enero de 2025).

*

* *

64. En conclusión, el GAD del DMQ, pese a que en primer momento conformó una comisión específica y contó con los borradores de los proyectos de los instrumentos contemplados en la disposición transitoria primera del COESCOP para el Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito (“DT1”) -hasta el 28 de noviembre de 2023-, en esa época y en lo posterior no los aprobó.
65. En un segundo momento, injustificadamente condicionó que la emisión de los instrumentos contenidos en la DT1, estos son, los reglamentos de la (re) estructuración de las carreras de personal, planes de carrera y orgánicos numéricos que regulen el ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, así como de los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito, dependía de la expedición previa de la homologación de perfiles y salarios contemplada en la disposición transitoria cuarta del COESCOP (“DT4”), requiriendo las actuaciones del MDT y MTOP (hasta el 10 de junio de 2024).
66. En un tercer momento, si bien se emitió la Resolución MDT-2024-044 de 20 de junio de 2024, en función de la cual se expidió la Resolución ADMQ 033-2024 de 26 de septiembre de 2024, que establece pisos y techos remunerativos a nivel nacional y para el DMQ, respectivamente, estos aplican para el “Cuerpo de Agentes de Control”, mas no para el “Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito”; por lo que no constituyen prueba pertinente de la implementación de la DT1 para este estamento específico, habiendo el GAD del DMQ insistido en solicitar al MDT y MTOP la homologación de perfiles y salarios contenida en la DT4 para los agentes civiles de tránsito, sin que del expediente se refleje que se hayan expedido hasta la fecha los instrumentos contemplados en la DT1 para este estamento (la última documentación es de 09 de enero de 2025, sin que conste de la documentación remitida otra con fecha posterior).
67. Así en ninguno de los indicados tres momentos, el GAD del DMQ acredita justificaciones razonables para no haber procedido a dicha emisión, dentro del plazo establecido en la DT1, el cual desde la entrada en vigencia del COESCOP (27 de diciembre de 2017) otorgaba 180 días para la expedición (es decir hasta el 27 de junio de 2018).

68. Cabe ratificar que, para el cumplimiento de la DT1, el texto de la norma no incluye actuaciones obligatorias del Ministerio del Trabajo, ni del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pues los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos son los entes rectores locales de los “Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito”, esto acorde al artículo 2 número 5 letra b) del COESCOP que establece específicamente a este cuerpo como una entidad complementaria de seguridad de los indicados GAD, y al artículo 271 del mismo código que expresamente señala “Los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito son los órganos de ejecución operativa municipal o metropolitana en materia de vigilancia y control de tránsito en las vías de sus respectivas circunscripciones territoriales”.
69. De conformidad a lo anterior, compete a la entidad local (GAD del DMQ), en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales implementar el contenido de las obligaciones contempladas en la DT1, sin perjuicio de la coordinación interinstitucional con las entidades nacionales (MDT y MTOP), según el principio de legalidad o juridicidad de la administración pública, previsto en el artículo 226 de la CRE.⁴⁸
70. De todo lo cual se reitera que las disposiciones transitorias primera y cuarta del COESCOP, no comparten un contenido concomitante ni interdependiente, puesto que son normas con obligaciones distintas; no pudiéndose supeditar el cumplimiento de la DT1, que sí contiene una doble obligación clara, expresa y exigible, a la implementación de la DT4 que según la jurisprudencia de esta Corte si bien contempla una obligación clara y expresa, no es exigible.⁴⁹

⁴⁸ Artículo 226 de la CRE:

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas **que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones** para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (énfasis añadido).

⁴⁹ CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 46 a 48:

[...] 46. **Respecto de la DT4, esta Corte considera que existe una obligación de hacer clara en el sentido de que sus elementos son fácilmente determinables. Así, esta implica que la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo, determinen la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en el COESCOP. A su vez, se constata que la obligación es expresa por cuanto se encuentra redactada en términos precisos y específicos** que no dan lugar a equívocos. Ahora bien, esta Corte verifica que la obligación está condicionada a la intervención de otras instituciones y no únicamente a la del SENA. Así, **la obligación depende del cumplimiento de obligaciones del MDT (un estudio técnico) y del Ministerio de Finanzas (un dictamen favorable)**. En ese sentido, la obligación contenida en la disposición en análisis está condicionada al cumplimiento de otras obligaciones, lo cual implica que la obligación de la DT4 no es exigible. Con lo cual no puede subsistir el presente cargo y se descarta la posibilidad de verificar su efectivo cumplimiento [...] 48. **Por lo expuesto, en virtud de que se ha verificado que no existe una obligación exigible, la Corte no debe pronunciarse sobre el incumplimiento de la disposición referida [...]** (énfasis agregado).

71. En definitiva, se evidencia que el GAD del DMQ ha incumplido con las obligaciones contenidas en la disposición transitoria primera del COESCOP, por cuanto: **(i)** no ha expedido los reglamentos que regulen la (re)estructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, consecuentemente; **(ii)** no ha aprobado los estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Agentes Civiles de Tránsito.

7.2. ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del GAD del DMQ?

72. Este Organismo en casos análogos,⁵⁰ ha determinado que la medida más adecuada para el cumplimiento de las obligaciones en cuestión es ordenar la efectiva expedición y aprobación de los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, señalados en la sección antecedente. Para aquello, el GAD del DMQ deberá, en el término de 60 días desde la notificación con esta sentencia presentar a esta Corte un cronograma de estricto cumplimiento para contar con los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un término máximo de 180 días desde la notificación con esta sentencia, sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el ámbito de sus competencias.

8. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción por incumplimiento **7-23-AN**.
- 2. Declarar** el incumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito.
- 3.** Como medida de cumplimiento, **ordenar** que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, expida los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales, que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del COESCOP. Para el efecto, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, **(1)** debe

⁵⁰ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, sec. 6.4; sentencia 71-22-AN/24 de 04 de julio de 2024, párr. 35.

elaborar y presentar a la Corte Constitucional del Ecuador un cronograma de estricto cumplimiento, en el término de 60 días desde la notificación con esta sentencia; y, (2) expedir los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un término máximo de 180 días desde la notificación con esta sentencia, sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en el ámbito de sus competencias.

4. **Disponer** a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que, en el término de diez (10) días contados a partir de su notificación, difunda la presente sentencia a través de correo institucional entre los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, además, recordándoles sobre sus obligaciones que se desprenden de la disposición transitoria primera del COESCOP; y, su deber de dar cumplimiento célere a estas. Agotado el término para la difusión, la referida entidad deberá remitir a esta Corte la documentación pertinente que permita evidenciar el cumplimiento de esta disposición.
5. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**
Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

723AN-852db



Caso Nro. 7-23-AN

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



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

NGA/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.