EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

441-24-EP/26 En el Caso No. 441-24-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 441-24-EP 2

92-22-IN/26 En el Caso No. 92-22-IN Se desestima la demanda de inconstitucionalidad No. 92-22-IN 13

48-23-IS/26 En el Caso No. 48-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 48-23-IS 35

132-23-IS/26 En el Caso No. 132-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 132-23-IS..... 42

Año II - Nº 287 - 57 páginas
Quito, martes 11 de agosto de 2026

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 441-24-EP/26
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 16 de julio de 2026

CASO 441-24-EP

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

SENTENCIA 441-24-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Consejo de la Judicatura en contra de la sentencia de 20 de diciembre de 2023, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se rechazó su recurso de casación. En el análisis de fondo, se observa que la decisión impugnada atendió los cargos propuestos y, por lo tanto, no incurre en insuficiencia motivacional; en consecuencia, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de octubre de 2020, María Paulina Jijón Hidalgo **("actora")** presentó una acción de plena jurisdicción o subjetiva en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado. La causa signada con el número 09802-2020-00723, fue sometida a conocimiento y resolución del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas **("Tribunal Distrital")**.[1]

2. El 27 de junio de 2022, el Tribunal Distrital dictó sentencia en la cual aceptó parcialmente la demanda presentada por la actora y declaró la nulidad de la resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura.[2]

[1] La actora afirmó que fue destituida por el Pleno del Consejo de la Judicatura de su cargo de Jueza de la Unidad Judicial Civil de Guayaquil, agrega que la resolución mediante la cual se la destituyó, fue emitida dentro del expediente disciplinario MOT.0947-SNCD-2019-JS, sin competencia en razón del tiempo, habiéndose producido la prescripción de la facultad del Pleno del Consejo de la Judicatura; lo que a su juicio, también vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de motivación y presunción de inocencia.

[2] El Tribunal Distrital concluyó que se: "[d]ebe de considerar la fecha de inicio del proceso disciplinario, por cuanto, ésta interrumpe la prescripción hasta por un año […] Considerando que el año 2020 fue bisiesto, es decir, se caracterizó por tener un día más, esto es el 29 de febrero, la resolución tomada por el Pleno de (sic) Consejo de la Judicatura, se notificó en el día trescientos sesenta y seis, por lo que se encontraba dentro del plazo que tenía para decidir sobre la sanción a imponer a la servidora judicial"; así también que: "[e]n la resolución de destitución, no se explica cómo se determinó el error inexcusable, el daño causado, no se valora la conducta, idoneidad y desempeño del juez, tampoco se valoró la gravedad de la falta y la proporcionalidad de la sanción; por lo que, el Consejo de la Judicatura se limitó a reproducir la resolución de la Sala Especializada de lo Civil y a aplicar la sanción de destitución. Si la sola declaración jurisdiccional previa fuera suficiente para imponer la sanción automática de destitución, el sumario administrativo resultaría entonces inoficioso. Por ello, aún en el evento de la existencia del error inexcusable, ello no exime a la entidad accionada de examinarla y demostrarla, pues el desvanecimiento de la presunción de inocencia

3. El 29 de junio de 2022, el Consejo de la Judicatura solicitó aclaración y ampliación de la sentencia, recursos que fueron rechazados en auto de 01 de agosto de 2022. Inconforme con esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso extraordinario de casación.[3]

4. El 20 de diciembre de 2023, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia **("Corte Nacional")** rechazó el recurso de casación interpuesto por el Consejo de la Judicatura y no casó la sentencia. Inconforme con esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de ampliación, que fue rechazado mediante auto de 19 de enero de 2024, notificado el 26 de enero de 2024.[4]

5. El 26 de febrero de 2024, el Consejo de la Judicatura **("entidad accionante")**, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de diciembre de 2023 y del auto de 19 de enero de 2024 dictados por la Corte Nacional.

6. El 05 de junio de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por el juez Jhoel Escudero Soliz, el entonces juez Enrique Herrería Bonnet y la entonces jueza Teresa Nuques Martínez, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección **441-24-EP** y dispuso que la Corte Nacional presente su informe de descargo. El 21 de junio de 2024, la Corte Nacional remitió dicho informe.

7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de este Organismo,

---

de la que goza el sumariado requiere siempre de una adecuada argumentación y prueba suficiente, elementos constitutivos de la motivación, que no se observa de la resolución impugnada, es por ello que el Tribunal concluye que la resolución carece de motivación". Finalmente señaló que: "[…] el Consejo de la Judicatura, como organismo disciplinario, rebasó los límites que se encuentran expresamente determinados en el Art.115 del C.O.F.J., es decir inició, sustanció y resolvió un sumario disciplinario sobre cuestiones de carácter jurisdiccional, en los cuales el organismo administrativo se encuentra y se encontraba impedido de intervenir, sin la correspondiente declaración jurisdiccional, es decir no tenía competencia para juzgar una actuación eminentemente jurisdiccional". Luego de declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, dispuso que: "[l]as cosas deben restituirse al estado en el que se encontraban antes de que se produzca la nulidad y por ende, la accionante tiene derecho al pago de las remuneraciones que dejó de recibir, beneficios de ley e intereses, como consecuencia de la destitución hasta el día en que sea efectivamente reintegrado, valores que serán calculados pericialmente, sin perjuicio de que sean remitido (sic) por el Consejo de la Judicatura; el pago se efectuará dentro de un término de sesenta días desde que esta sentencia se ejecutoríe. Así mismo, se dispone que se excluya de los registros institucionales la sanción de destitución, y ofíciese al Ministerio de Trabajo haciendo conocer esta sentencia, a fin de que proceda con la eliminación del impedimento para el desempeño de cargos públicos".

[3] El Consejo de la Judicatura fundamentó su escrito de casación en la causal segunda del artículo 268 del COGEP "[l]a sentencia emitida el 27 de junio de 2022, se puede verificar que la misma (sic) es inatinente, por lo cual se tomó en consideración la sentencia 3-19-CN/20 dictada el 29 de julio de 2020, por la Corte Constitucional, en la cual declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial; sentencia que si bien fue emitida con efectos retroactivos, la misma no es aplicable en el presente caso en razón de que, la retroactividad fue para los casos en los cuales no existía la declaración jurisdiccional previa […]".

[4] La Corte Nacional concluyó que el Consejo de la Judicatura no logró justificar el vicio motivacional de inatinencia y que la sentencia impugnada cuenta con una motivación fáctica y normativa suficiente.

fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez. Consecuentemente, el 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional José Luis Terán Suárez.

8. El 23 de junio de 2026, el juez José Luis Terán Suárez avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional **("LOGJCC")**.

3. Fundamentos de la acción y pretensión

3.1. Argumentos de la entidad accionante

10. La entidad accionante interpuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de diciembre de 2023 y del auto de 19 de enero de 2024, dictados por la Corte Nacional.

11. La entidad accionante señala que la Corte Nacional vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia motivacional. Para fundamentar dicha vulneración formula los siguientes argumentos:

11.1. Afirma que la sentencia dictada por la Corte Nacional "[n]o se motivó de manera clara, concreta y completa; esto es, se dictó sin cumplir con los estándares exigidos por la propia Corte Constitucional para que se garantice este derecho […]".

11.2. Por otro lado, la entidad accionante se refiere a la sentencia 1158-17-EP/2021 emitida por este Organismo para resaltar que:

> [u]na argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando "está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho) […].

11.3. Agrega que, este Organismo en la sentencia referida en el párrafo que precede ha señalado que:

> [c]uando una parte procesal acusa la vulneración de la garantía de motivación en una determinada decisión judicial, no es indispensable que identifique uno de los tipos de deficiencia motivacional o de vicio motivacional […] Lo que si se requiere es que la parte procesal formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación.

11.4. Así también define a la insuficiencia motivacional y señala que, la sentencia de casación es insuficiente citando el considerando 6.4.7 de dicha sentencia.

11.5. Asimismo, señala que, la sentencia de Corte Nacional:

> [n]o es [sic] debidamente motivada, cuando [sic] el recurso de casación fue claro al señalar las causales por las cuales se presentaba dicho recurso y más aún cuando en el caso de la destitución de la accionante del recurso subjetivo, si existió la declaración jurisdiccional previa emitida por un órgano superior.

12. Aunque la entidad accionante también impugna el auto de 19 de enero de 2024, que negó su recurso de ampliación, no desarrolla argumento alguno dirigido a cuestionar esa decisión. Por tanto, de acuerdo con el principio dispositivo y con la carga argumentativa propia de la acción extraordinaria de protección, esta Corte no formulará un problema jurídico respecto de dicho auto.

13. En virtud de los argumentos expuestos, la entidad accionante pretende que se deje sin efecto la sentencia de la Corte Nacional.

3.2. Argumentos del órgano jurisdiccional accionado

14. La Corte Nacional afirma que la decisión impugnada cuenta con una argumentación fáctica y normativa suficiente por cuanto el Tribunal Distrital tomó la decisión de aceptar la demanda, toda vez que el acto administrativo impugnado no contaba con el requisito de motivación.

15. Agrega que la entidad accionante en sede casacional, únicamente expresó su inconformidad con lo decidido, "sin que se haya explicado, como el Tribunal de instancia incurrió en el vicio motivacional alegado"; y, que la intención de la entidad accionante "estaba dirigida a que se realice una corrección de lo decidido".

4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

16. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes, en contra de la decisión impugnada dentro de la acción. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para

identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga **(i)** una tesis o conclusión, **(ii)** una base fáctica y **(iii)** una justificación jurídica.[5] Este Organismo recuerda que no es su labor analizar lo correcto o incorrecto de la decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.[6]

17. De los cargos sintetizados en los párrafos 11.1, 11.2, 11.3, 11.4 y 11.5 de esta decisión, esta Corte identifica que, la tesis o conclusión **(i)** se ciñe en una presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, mediante **(ii)** las siguientes bases fácticas: que la Corte Nacional emitió su decisión [obviando] que el recurso de casación fue claro al señalar las causales por las que se presentaba; y, que en el caso de destitución si existió la declaración jurisdiccional previa emitida por un órgano superior.

18. Finalmente, como **(iii)** justificación jurídica la entidad accionante sostiene: la entidad accionante sostiene que la Corte Nacional incumplió el estándar de suficiencia motivacional previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución. A su criterio, la sentencia impugnada no explicó por qué el cuestionamiento relativo a la aplicación de la sentencia 3-19-CN/20 debía plantearse mediante una causal distinta de la segunda del artículo 268 del COGEP, ni por qué la existencia de una declaración jurisdiccional previa no permitía configurar el vicio de inatinencia alegado. Por ello, considera que la decisión carece de una conexión suficientemente explicada entre las premisas jurídicas empleadas y la conclusión de rechazar el recurso de casación.

19. De la revisión integral de la demanda, esta Corte observa que la entidad accionante dirige sus cuestionamientos tanto a la sentencia de instancia, cuanto a la decisión de casación; sin embargo, los argumentos desarrollados se constriñen en una presunta vulneración del derecho al debido proceso por falta de motivación atribuible en la sentencia de 20 de diciembre de 2023, emitida por la Corte Nacional. En efecto, aunque la entidad accionante cuestiona la actuación del Tribunal Distrital, tales alegaciones son traídas a colación con la finalidad de evidenciar que la Corte Nacional no habría dado una respuesta motivada a aquellos planteamientos al resolver el recurso de casación.

20. Mediante un esfuerzo razonable, esta Corte identifica que el cargo de la entidad accionante se dirige contra la suficiencia de la motivación de la sentencia de casación. En concreto, cuestiona que la Corte Nacional no habría respondido de forma suficiente a los argumentos formulados en el recurso de casación, particularmente al relativo a la

[5] CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 04 de agosto de 2021, párr. 14.
[6] CCE, sentencia 420-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 18.

existencia de una declaración jurisdiccional previa. En consecuencia, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la entidad accionante por no satisfacer el estándar de suficiencia?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la entidad accionante por no satisfacer el estándar de suficiencia?

21. El artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución prevé la garantía de la motivación de la siguiente manera: "[N]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho".[7] No obstante, es preciso enfatizar que "[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales".[8] En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto de lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.[9]

22. La Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en: **(i)** lo normativo con la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso; y, **(ii)** en lo fáctico con la justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.[10] Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la inexistencia, la insuficiencia o la apariencia de motivación[11] so pena que la decisión que carezca de aquella sea nula.[12]

23. La insuficiencia motivacional en sentido estricto dependerá del estándar de suficiencia motivacional. Conforme lo ha establecido la sentencia 1158-17-EP/21, este estándar "tiene un margen razonable de variación; no se puede evaluar con el mismo nivel de rigurosidad todos los casos, sino que va a depender del tipo de proceso o procedimiento en cuestión, de la complejidad del asunto a resolverse y de los hechos del caso concreto […]".[13]

---

[7] CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Art. 76, numeral 7, literal l).
[8] CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.
[9] CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.
[10] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.
[11] Esto por cuanto acorde a la sentencia 1852-21-EP/25, se ha esclarecido que la apariencia no es una tercera deficiencia como tal, sino que se puede subsumir a la insuficiencia en sentido estricto.
[12] CCE, sentencia 2894-22-EP/25, de 16 de octubre de 2025, párr. 15.
[13] *Ibid*. párr. 21.

24. En el presente caso la entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque la Corte Nacional no habría dado una respuesta suficientemente motivada a los cargos planteados en casación, especialmente al argumento relativo a la existencia de una declaración jurisdiccional previa a la destitución de la actora.

25. En consecuencia, para dar atención a lo alegado por la entidad accionante, a este Organismo le corresponde verificar si la decisión de la Corte Nacional cumplió con una estructura mínimamente completa conforme a los presupuestos previamente referidos en el párrafo 21 de esta decisión.

5.1.1. Fundamentación normativa

26. Respecto a la obligación normativa de la Corte Nacional de **(i)** enunciar y justificar suficientemente las normas y principios jurídicos en que se funda su decisión, este Organismo observa que:

26.1. La Corte Nacional delimitó el objeto del recurso de casación en torno a la causal segunda del artículo 268 del COGEP, esto es, la alegada falta de motivación de la sentencia del Tribunal Distrital. En ese marco, la Corte Nacional identificó que la entidad accionante acusó un vicio de inatinencia, al considerar que el Tribunal Distrital habría utilizado la sentencia 3-19-CN/20 en un caso en el que, sí existió declaración jurisdiccional previa.

26.2. Para resolver ese cargo, la Corte Nacional acudió a la categoría de inatinencia desarrollada por la jurisprudencia constitucional sobre motivación. En el acápite 6.4.7 de su sentencia, señaló que "una sentencia es inatinente cuando se exponen argumentos que no guardan relación con el asunto controvertido y con la conclusión final". A partir de esa premisa, la Corte Nacional examinó si el cargo formulado por la entidad accionante correspondía a un vicio de motivación o si, por el contrario, se refería a una discrepancia sobre la aplicación de un precedente constitucional.

26.3. Asimismo, la Corte Nacional consideró la estructura del recurso de casación y la causal invocada. En el mismo acápite 6.4.7, sostuvo que la argumentación del casacionista advertía una "posible indebida aplicación de la Sentencia constitucional No. 3-19-CN/20", pero que para ese cuestionamiento existe "una causal diseñada para argumentar la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia". Por ello, concluyó que el Tribunal de casación no podía reconducir el recurso "por este andarivel".

27. En consecuencia, la sentencia impugnada enunció las normas y categorías jurídicas aplicables —la causal segunda del artículo 268 del COGEP, el estándar constitucional de motivación, la inatinencia y la técnica casacional— y explicó su aplicación al cargo concreto. La garantía de motivación protege el derecho a obtener una respuesta constitucionalmente suficiente, no el derecho a que el órgano jurisdiccional adopte la interpretación jurídica pretendida por la parte. Determinar si la Corte Nacional acertó al identificar la causal casacional pertinente implicaría revisar la corrección jurídica de su decisión, cuestión ajena al objeto de esta acción.

5.1.2. Fundamentación fáctica

28. Respecto de la obligación fáctica de la Corte Nacional de **(ii)** justificar de manera suficiente la pertinencia de los hechos respecto a los cuales el Tribunal Distrital llegó a sus conclusiones frente a los cargos de casación propuestos por la entidad accionante:

28.1. La Corte Nacional confrontó las reglas sobre motivación con el cargo concreto de la entidad accionante. En particular, la Corte Nacional explicó que la entidad recurrente alegó inatinencia porque el Tribunal Distrital habría aplicado la sentencia 3-19-CN/20, pese a que, en el caso de origen, sí habría existido declaración jurisdiccional previa.

28.2. Frente a ese cargo, la Corte Nacional razonó que la alegación no demostraba una falta de motivación ni un vicio de inatinencia, sino una inconformidad con la selección y aplicación de un precedente constitucional por parte del Tribunal Distrital. Por ello, en el acápite 6.4.8, la Corte Nacional señaló que "la entidad casacionista no ha logrado demostrar que la sentencia impugnada adolece del vicio de falta de motivación" y añadió que "lo que existe es una intención de ejecutar una corrección de lo decidido, siendo que esta causal no puede ser trastocada para analizar la corrección jurídica de la decisión".

28.3. Esta respuesta atiende directamente el cargo admitido en casación. La Corte Nacional no ignoró la existencia de una declaración jurisdiccional previa; por el contrario, la incorporó como parte del argumento de la entidad recurrente y explicó por qué, aun considerada esa alegación, el cargo no acreditaba la deficiencia motivacional invocada. La Corte Nacional distinguió entre: cuestionar la suficiencia motivacional de la sentencia de instancia; y, cuestionar la corrección jurídica de la aplicación de la sentencia 3-19-CN/20. Con base en esa distinción, concluyó que el recurso no podía prosperar por la causal propuesta.

28.4. En el acápite 6.4.10, la Corte Nacional cerró su análisis señalando que la entidad accionante "no ha logrado justificar el vicio motivacional de inatinencia" y, en

consecuencia, que la sentencia del Tribunal Distrital contaba con una motivación fáctica y normativa suficiente. Esta conclusión no aparece aislada, sino precedida por la identificación del cargo, la delimitación de la causal de casación, la explicación de la categoría de inatinencia y la razón por la cual el argumento de la entidad accionante no se subsumía en el vicio alegado.

28.5. En suma, esta Corte verifica que la sentencia impugnada sí consideró los cargos del recurso de casación y sí se pronunció sobre el argumento relativo a la existencia de una declaración jurisdiccional previa. Que la entidad accionante discrepe con la forma en que la Corte Nacional entendió la causal de casación o con la conclusión de que su cargo reflejaba una pretensión de corrección jurídica, no convierte a la sentencia impugnada en insuficientemente motivada. Aceptar lo contrario implicaría una revisión casacional, lo cual es ajeno al objeto de la demanda propuesta y al marco de nuestras competencias.

29. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la sentencia de 20 de diciembre de 2023, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente y, por tanto, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la entidad 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 **441-24-EP**.

2. Disponer la devolución del expediente conforme fue remitido a esta Corte.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

44124EP-93076

Caso 441-24-EP

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 92-22-IN/26
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 23 de julio de 2026

CASO 92-22-IN

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

SENTENCIA 92-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 341 y 1040 de la Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja, 0070-2025, debido a que no encontró la vulneración al principio de reserva de ley ni la incompatibilidad con el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación acusadas por el accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de noviembre de 2022, Inés María Enma Rosario Bermeo Castillo y María Inés Vivar Bermeo ("**accionantes**") demandaron la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 274 de la Ordenanza 038-2021 de 03 de septiembre de 2021 y los artículos 1186 y 1187 de la Ordenanza 045-2022 de 25 de abril de 2022, emitidas por el Concejo Municipal de Loja ("**ordenanzas impugnadas**").

2. Mediante sorteo de la misma fecha, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

3. Mediante auto de 24 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada y dispuso al Concejo Municipal de Loja que intervenga en el proceso y que remita los informes y demás documentación relacionada con las normas objeto de la acción de inconstitucionalidad. El 03 de abril de 2023, el Concejo Municipal de Loja remitió la información.

4. El 05 de abril de 2023, el Concejo Municipal de Loja presentó un escrito en el que argumentó a favor de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

5. El 13 de agosto de 2025 y el 24 de junio de 2026, las accionantes ingresaron escritos en los que insistieron en su pretensión.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75, 76 y 117 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre la presente causa.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

7. Las accionantes demandaron la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 274 de la Ordenanza 038-2021 de 03 de septiembre de 2021 y los artículos 1186 y 1187 de la Ordenanza 045-2022 de 25 de abril de 2022, cuyos textos son los siguientes:

De la Ordenanza 038-2021:

Artículo 274.- Márgenes de protección de ríos y quebradas. - El propietario de un terreno colindante con los ríos quebradas y lagunas naturales, que desee subdividirlo o urbanizar deberá entregar sin costo al Municipio una franja de terreno en función de las siguientes regulaciones:

a) En los sectores de los ríos se han definido franjas de protección a entregar, de treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.
b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.
c) Para el caso de lagunas naturales, quince metros medidos desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso.
d) Hasta que el Municipio implemente un programa de posesión del dominio hídrico y requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas verdes, los propietarios utilizarán dicha área verde en labores agrícolas, de jardinería, de reforestación, quedando expresamente prohibido la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias que contaminen la quebrada, río o laguna. No se permite ningún tipo de construcción.
e) En zonas embauladas, se deberá respectar el margen de protección.

De la Ordenanza 045-2022:

Artículo 1186.- Del Dominio Hídrico Público.- En los proyectos de fraccionamiento o urbanización se determinará con exactitud los límites del dominio hídrico público, mismas que deberán ser comprobadas por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, así como las franjas de terreno de las urbanizaciones aprobadas después del 2 de septiembre de 2010, que limiten con ríos; quebradas; o, lagunas naturales, para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria bajo las siguientes consideraciones:

a) En los ríos, treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior del talud de la actual orilla del río.

b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidos desde el borde superior del talud.
c) Para el caso de lagunas naturales, previo informe de la Jefatura de Ambiente la misma que definirá ancho del margen de protección no menor a 15 metros medidos desde el borde superior.
d) En caso de que el talud corresponda al corte de una vía se aplicarán los retiros de construcción y derechos de vía reglamentarios.
e) Todos los taludes cuya altura no sea mayor a 5m. y no requieran muros de contención deberán estar recubiertos por vegetación rastrera o matorral y su parte superior libre de humedal.

Artículo 1187.- En las áreas de dominio hídrico público, no se permitirá ningún tipo de construcción.– Mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público, los propietarios utilizarán dicha área en labores agrícolas o de jardinería, quedándoles expresamente prohibido, la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias, que contaminen la quebrada, río o laguna natural (énfasis fuera de texto).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de las accionantes

8. Las accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 274 de la Ordenanza 038-2021 y 1186 y 1187 de la Ordenanza 045-2022, específicamente, en relación con las frases "para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria" y "mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público", respectivamente. Consideran que estas disposiciones son contrarias a los artículos 323 (se prohíbe toda forma de confiscación), 66.26 (el derecho a la propiedad); y, 132.1 y 133.2 (principio de reserva de ley) de la Constitución.

9. Las accionantes señalan que el artículo 274 de la Ordenanza 038-2021 es contrario al artículo 323 de la Constitución, que prohíbe toda forma de confiscación, porque obliga a los propietarios de un terreno colindante con una quebrada o río que quieran subdividirlo o urbanizarlo a entregar "sin costo al municipio una franja de terreno". Alegan que dicha cesión constituye una privación arbitraria de la propiedad, pues se realiza sin declaratoria de utilidad pública ni indemnización. Añaden que dicha obligación es adicional y distinta a la cesión gratuita contemplada en el artículo 424 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**")[1] y que, por ello, "en el supuesto establecido en el artículo 274 de la

[1] COOTAD, artículo 424: "Área verde, comunitaria y vías. - En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser

ordenanza, el propietario del terreno debería entregar gratuitamente la porción de terreno determinada en el COOTAD y, además, la establecida en el artículo 274 de la Ordenanza". En esta línea, concluyen que la norma impugnada establece una privación arbitraria "sin ninguna compensación o equivalencia" y que el artículo 1186 de la Ordenanza 045-2022, al establecer la "cesión de suelo obligatoria", reproduce el mismo mecanismo y, por tanto, incurre en la misma incompatibilidad con el referido artículo 323 de la Constitución.

10. Las accionantes alegan que la referida obligación de entregar gratuitamente una franja de terreno vulnera el derecho a la propiedad, reconocido en el artículo 66.26 de la Constitución y en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sostienen que dicha medida anula el derecho de propiedad de quienes poseen inmuebles colindantes con quebradas, ríos o lagunas, pues los priva de esa parte de sus bienes sin una justa indemnización, por razones de utilidad pública o interés social y en los casos y supuestos previstos en la ley para la expropiación.

11. Las accionantes sostienen que los artículos 274 de la Ordenanza 038-2021 y 1187 de la Ordenanza 045-2022, específicamente la frase "mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público", vulneran el principio de reserva de ley contenido en los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución. Alegan que, al tratarse de restricciones al derecho constitucional a la propiedad, estas deberían regularse mediante ley orgánica y no a través de una ordenanza municipal. Añaden que, si bien el Municipio de Loja tiene competencia para regular el uso y ocupación del suelo, aquello no le habilita para establecer prácticas confiscatorias. En ese mismo sentido, aseguran que el dominio hídrico público se encuentra regulado expresamente en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, por lo que "ampliar su concepto e incorporar elementos en la norma impugnada rebasa completamente la competencia del GAD de Loja". Finalmente, indican que la cesión gratuita establecida en el referido artículo 274 es distinta de la prevista en el artículo 424 del COOTAD para áreas verdes, pues introduce una obligación adicional que carece de respaldo legal.

4.2. Alegaciones del Municipio de Loja

12. El Municipio de Loja ("**GADML**") sostiene que las normas impugnadas no crean una regulación nueva ni arbitraria, sino que responden a una evolución histórica de la legislación urbanística y territorial del cantón Loja. Argumenta que los gobiernos

entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público […]".

autónomos descentralizados tienen competencia constitucional y legal para regular el uso y ocupación del suelo, así como para planificar el territorio y proteger zonas ambientales sensibles, especialmente las áreas de recarga hídrica y franjas de protección de ríos y quebradas.

13. Asimismo, el Concejo Municipal expone que la obligación de entregar franjas de terreno destinadas a protección hídrica y ambiental ha existido históricamente en la normativa local y nacional. Para sustentar esto, hace referencia a distintas ordenanzas municipales anteriores y al COOTAD, señalando que las áreas de protección vinculadas a ríos, quebradas y lagunas forman parte del régimen de bienes de uso público y de planificación territorial.

14. Agrega que las disposiciones impugnadas no constituyen confiscación ni expropiación prohibida por la Constitución. El Municipio diferencia la expropiación —que requiere utilidad pública e indemnización— de la situación prevista en las ordenanzas. Según su postura, aquí no existe una privación forzosa impuesta unilateralmente por el Estado, sino una consecuencia derivada de la voluntad del propietario de incorporar su predio a una zona urbanizable o de modificar el uso del suelo. En ese contexto, sostiene que la entrega de las áreas de protección al dominio público es una condición legítima de ordenamiento territorial y protección ambiental.

15. Finalmente, sostiene que las normas demandadas buscan proteger los recursos hídricos, ecosistemas y el interés colectivo, priorizando la planificación sostenible del territorio urbano y rural del cantón Loja.

5. Consideraciones previas

16. La Corte Constitucional estima necesario referirse, preliminarmente, a la vigencia de las ordenanzas impugnadas. Se ha identificado que las ordenanzas ya fueron derogadas por la "Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja 0070-2025". La disposición final primera de la ordenanza señalada derogó expresamente las dos ordenanzas que contenían los artículos impugnados.

17. Sin embargo, esta incluye todavía artículos que podrían regular lo objetado por las accionantes, por tanto, corresponde a esta Corte verificar si la nueva ordenanza reproduce las normas contenidas en los artículos inicialmente impugnados.

Tabla 1[2]

De la Ordenanza 038-2021	Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes: de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023-2027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja 0070-2025
Artículo 274.- Márgenes de protección de ríos y quebradas. - El propietario de un terreno colindante con los ríos quebradas y lagunas naturales, que desee subdividirlo o urbanizar **deberá entregar sin costo** al Municipio una franja de terreno en función de las siguientes regulaciones: a) En los sectores de los ríos se han definido franjas de protección a entregar, de treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidas desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. c) Para el caso de lagunas naturales, quince metros medidos desde el borde superior o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. d) Hasta que el Municipio implemente un programa de posesión del dominio hídrico y requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas verdes, los propietarios utilizarán dicha área verde en labores agrícolas, de jardinería, de reforestación, quedando expresamente prohibido la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias que contaminen la quebrada, río o laguna. No se permite ningún tipo de construcción. e) En zonas embauladas, se deberá respectar el margen de protección.	**Áreas Verdes, Recreativas, Equipamiento Comunal y Márgenes de Protección en Fraccionamientos** **Artículo 341. -** Cesión de márgenes por zona de protección hídrica 4. El propietario de un terreno colindante con los ríos, quebradas, lagunas naturales, cuerpos hídricos que desee fraccionarlo **deberá entregar sin costo** al Municipio una franja de terreno en función de las siguientes regulaciones: • En los sectores de los ríos catalogados como cuerpos hídricos perennes, se han definido franjas de protección, a entregar de treinta metros (30.00 m) a cada lado desde el borde superior del talud o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. • Para el caso de las quebradas perennes, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros (15.00 m) a cada lado desde el borde superior del talud o la máxima crecida ordinaria de ser el caso. • Para el caso de lagunas naturales, quince metros (15.00m) medidos alrededor desde el borde superior. • Para el caso de cuerpos hídricos perennes, intermitentes, según lo establecido en el estudio hidrológico e hidráulico o mínimo quince metros (15.00 m). • Para el caso de drenajes naturales, considerar mínimo 5 m desde el borde. 5. Para afluentes embaulados, el margen de protección será de mínimo 5.00 metros medidos a cada lado del eje, o lo que determine el estudio, este margen de protección podrá soportar únicamente la construcción de vías públicas. En el caso de embaulados ubicados bajo la rasante de vías construidas, deberá considerarse como margen de protección el ancho total de la vía. 6. Las áreas verdes y comunales de las urbanizaciones deberán ser contiguas en lo posible con el margen de protección de ríos, quebradas, lagunas, drenajes. Siempre que no haya planificación vial paralela al margen de

[2] Elaboración propia de la Corte Constitucional.

	protección hídrica. 7. Los senderos están incluidos en el margen de protección establecido, por lo cual los propietarios deberán dar mantener limpio y no impedirán la libre circulación de la ciudadanía. 8. La vialidad planificada en procesos de fraccionamiento debe ser contigua en lo posible al margen de protección de ríos, quebradas, lagunas, drenajes. 9. Una vez recibido el margen establecido en el numeral 4 de este artículo referente a la zona de protección hídrica, por parte del Municipio de Loja, se prohíbe la extracción de material pétreo o cualquier actividad minera.
De la ordenanza 045-2022	**Reforma a la Ordenanza de Actualización de los Planes: de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 20232027 y de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2023-2033 Urbano y Rural del cantón Loja 0070-2025**
Artículo 1186.- Del Dominio Hídrico Público.- En los proyectos de fraccionamiento o urbanización se determinará con exactitud los límites del dominio hídrico público, mismas que deberán ser comprobadas por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, así como las franjas de terreno de las urbanizaciones aprobadas después del 2 de septiembre de 2010, que limiten con ríos; quebradas; o, lagunas naturales, para recuperar de ser el caso la cesión de suelo obligatoria bajo las siguientes consideraciones: a) En los ríos, treinta metros a cada lado, medidas desde el borde superior del talud de la actual orilla del río. b) Para el caso de las quebradas, las franjas de terreno a entregar serán de quince metros a cada lado, medidos desde el borde superior del talud. c) Para el caso de lagunas naturales, previo informe de la Jefatura de Ambiente la misma que definirá ancho del margen de protección no menor a 15 metros medidos desde el borde superior. d) En caso de que el talud corresponda al corte de una vía se aplicarán los retiros de construcción y derechos de vía reglamentarios. e) Todos los taludes cuya altura no sea mayor a 5m. y no requieran muros de contención deberán estar recubiertos por vegetación rastrera o matorral y su parte superior libre de humedal.	**Artículo 1040. -** Se establecen las siguientes prohibiciones. - 52. Prohibiciones de construcciones en áreas de dominio hídrico (márgenes de protección de afluentes) En las áreas de dominio hídrico público (márgenes de protección de afluentes), no se permitirá ningún tipo de construcción, mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público, los propietarios utilizarán dicha área en labores agrícolas o de jardinería, quedándoles expresamente prohibido, la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias, que contaminen la quebrada, río o laguna natural. Se prohíben las obras, construcciones o actuaciones que puedan dificultar o interferir en el curso de las aguas de los ríos, arroyos o cañadas, así como en los terrenos susceptibles de inundarse durante las crecidas no ordinarias sean estos públicos o privados.

Artículo 1187.- En las áreas de dominio hídrico público, no se permitirá ningún tipo de construcción.– Mientras el Municipio no requiera ejecutar obras de protección, intervención o manejo de estas zonas de dominio hídrico público, los propietarios utilizarán dicha área en labores agrícolas o de jardinería, quedándoles expresamente prohibido, la extracción de materiales, acumulación de desechos, relleno de quebradas y lagunas naturales, ubicación de actividades pecuarias, que contaminen la quebrada, río o laguna natural (énfasis fuera de texto).	

Fuente: Tabla elaborada por la Corte Constitucional.

18. Si bien la Ordenanza 0070-2025 introduce ciertas modificaciones en las Ordenanzas 038-2021 y 045-2022, tales como una mayor sistematización de las disposiciones, la incorporación de categorías técnicas adicionales de cuerpos hídricos, reglas específicas sobre drenajes, embaulados, senderos y planificación vial, así como una regulación más detallada de los márgenes de protección, dichas variaciones no alteran sustancialmente el contenido normativo que constituye el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad. En efecto, la nueva ordenanza mantiene la obligación de cesión gratuita de franjas de terreno a favor del Municipio, la limitación del uso del suelo y la construcción sobre dichas áreas que estarían afectadas por la protección hídrica, aspectos en los que las accionantes sustentan sus cargos relativos a una presunta vulneración del derecho a la propiedad, la prohibición de confiscación y el principio de reserva de ley.

19. Por tanto, las reformas introducidas tienen unidad normativa con la normativa formalmente impugnada, pues no eliminan ni modifican el núcleo de la controversia constitucional planteada, sino que mantienen el mismo contenido regulatorio que cuestionan las alegaciones, lo que configura el supuesto de unidad normativa previsto en el artículo 76.9.a de la LOGJCC.[3] En este sentido, no corresponde verificar si existen o no efectos ultraactivos.[4] Y sí, continuar con el examen de constitucionalidad por el fondo respecto de la normativa vigente referida.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

[3] LOGJCC, Registro Oficial 52, segundo suplemento, 22 de octubre de 2009: "Art. 76.- 9. Configuración de la unidad normativa. - […] 9. Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados".

[4] CCE, sentencia 13-20-IN/24, 21 de marzo de 2024, párr. 28.

20. Por un lado, los artículos impugnados se refieren a limitaciones al derecho a la propiedad como la cesión gratuita, así como la abstención de ejercer el derecho de uso dentro de los márgenes físicos y naturales previstos en la norma, ya que prevén la entrega gratuita de franjas de terreno al Municipio y establecen restricciones de uso sobre dichas áreas, como la prohibición de construir y la limitación de las actividades permitidas.

21. En las sentencias 176-14-EP/19 y 1178-19-JP/21, la Corte Constitucional identificó la doble dimensión del derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: (i) la constitucional, que atiende a la obligación del Estado de promover su acceso y establecer sus límites para que no menoscabe ni vulnere el derecho, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; y (ii) la civil o meramente patrimonial, que se refiere al reconocimiento de la titularidad del derecho de propiedad de un bien específico o al goce de los derechos reales de acuerdo con las modalidades determinadas en el Código Civil, COGEP,[5] y en general en el derecho privado.

22. Con base en las alegaciones resumidas en los párrafos 9 y 10 *supra*, en este caso, entra en juego la dimensión constitucional antes mencionada. Sobre ella, en la sentencia 68-16-IN/21, esta Corte precisó que "[…] acorde al diseño constitucional ecuatoriano el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, y su ejercicio puede ser razonablemente limitado o condicionado por su función social y/o ambiental". En ese sentido, corresponde analizar si la limitación impuesta por la norma impugnada constituye una afectación inconstitucional al derecho a la propiedad, al punto de tornarla confiscatoria, según afirman las accionantes. Para ello, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La cesión obligatoria y gratuita de franjas de protección hídrica al Municipio, así como las restricciones en el ejercicio del derecho a la propiedad en los predios, previstas en las disposiciones impugnadas, constituyen limitaciones desproporcionadas al derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación establecidas en los artículos 323 y 66.26 de la Constitución?**

23. Por otro lado, en referencia al párrafo 11 *supra*, las accionantes afirman que las normas impugnadas vulneran el principio de reserva de ley, pues establecen restricciones al derecho de propiedad mediante una ordenanza, pese a que deberían ser previstas en una ley, expedida por la Asamblea Nacional. En consecuencia, el problema jurídico a ser analizado es el siguiente: **¿Las disposiciones impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley debido a que regulan mediante ordenanza la cesión gratuita de franjas de protección hídrica y restricciones de uso sobre esas áreas?** Este problema alude al procedimiento de expedición del acto normativo impugnado

[5] CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 58; y, 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 95-96.

(es decir, a su forma), porque cuestiona la competencia del órgano legislativo municipal para dictar la mencionada regulación; por ello, esta Corte considera apropiado resolver primero este último problema jurídico.[6]

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿Las disposiciones impugnadas, al regular la entrega gratuita de franjas de protección hídrica y restricciones de uso sobre esas áreas mediante ordenanza municipal, vulneran el principio de reserva de ley?

24. El principio de reserva de ley, previsto en el artículo 132.1 de la Constitución, exige que determinadas materias, entre ellas el ejercicio de los derechos constitucionales, se regulen mediante ley. En el presente caso, la medida impugnada no establece una limitación general al derecho de propiedad sobre los predios colindantes con fuentes hídricas, sino una obligación urbanística que opera únicamente cuando el propietario decide fraccionar el inmueble para su urbanización. En este sentido, la aplicación del principio de reserva de ley no significa que toda regulación que incida sobre un derecho deba provenir necesariamente de la Asamblea Nacional. En un Estado constitucional y descentralizado, el principio de reserva de ley debe interpretarse de manera sistemática con la distribución de competencias prevista en la propia Constitución. En consecuencia, antes de determinar si una materia debía ser regulada mediante ley, es necesario establecer a qué órgano legislativo, nacional o descentralizado, la Constitución atribuye la competencia para normarla. La Constitución distribuye potestades normativas entre los distintos niveles de gobierno y, respecto de las materias que integran las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, reconoce a sus órganos legislativos la facultad de expedir ordenanzas para regularlas.

25. En efecto, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la Constitución no solo les atribuye competencias administrativas o de ejecución, sino también competencias normativas para ordenar el territorio y regular el uso del suelo. Así, el artículo 264 numerales 1 y 2 les confiere la competencia exclusiva para planificar el desarrollo cantonal, formular los planes de ordenamiento territorial y regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural; mientras que el numeral 10 les atribuye la facultad de delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, preservando el acceso efectivo de las personas a estos espacios. Estas competencias se complementan con los artículos 238 y 240 de la

[6] Sobre el orden de análisis de los problemas jurídicos cuando se trata de uno que abarcaría, entre otros, aspectos formales. Ver, CCE, sentencias 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párrs. 128 y 129; y, 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 105.

Constitución, que reconocen la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y atribuyen expresamente a sus órganos legislativos la potestad de expedir ordenanzas dentro del ámbito de sus competencias. De esta manera, cuando un municipio regula materias comprendidas dentro de dichas competencias exclusivas, no actúa por delegación de la Asamblea Nacional, sino en ejercicio directo de una potestad normativa reconocida por la propia Constitución. Por ello, la expedición de ordenanzas en estas materias no contraviene la reserva de ley, sino que constituye la forma legislativa específicamente prevista por la propia Constitución para la regulación de determinadas materias.

26. Este diseño constitucional de distribución de competencias es desarrollado por el legislador. En efecto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reconoce entre las funciones del gobierno municipal la regulación y control del uso y ocupación del suelo, la prevención de riesgos mediante el control de las construcciones y la protección de los bienes de uso público vinculados a quebradas, ríos y sus franjas de protección, de conformidad con la ley y las ordenanzas.[7] En la misma línea, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo dispone que corresponde a los municipios ejercer la competencia para el uso y gestión del suelo mediante sus planes e instrumentos urbanísticos; expedir la normativa técnica local necesaria para su aplicación; establecer las obligaciones urbanísticas derivadas de los distintos tratamientos del suelo; y regular las cargas urbanísticas, entendidas como los gravámenes, afectaciones y cesiones obligatorias necesarias para la ejecución del planeamiento territorial.[8] Precisamente en ese contexto se inserta la medida

[7] COOTAD: **Art. 54.-** Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.
Art. 417.- Bienes de uso público. - Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía. Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración. Constituyen bienes de uso público: d) Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;
Art. 432.- Obras en riberas de ríos y quebradas.- Excepcionalmente y siempre que sea para uso público, se podrá ejecutar, previo informe favorable de la autoridad ambiental correspondiente y de conformidad al plan general de desarrollo territorial, obras de regeneración, de mejoramiento, recreación y deportivas, en las riberas, zonas de remanso y protección, de los ríos y lechos, esteros, playas de mar, quebradas y sus lechos, lagunas, lagos; sin estrechar su cauce o dificultar el curso de las aguas, o causar daño a las propiedades vecinas. Las obras que se construyan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo serán destruidas a costa del infractor.
[8] LOOTUGS. - **Art. 10.-** Objeto. El ordenamiento territorial tiene por objeto:
1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

impugnada, pues la cesión gratuita de las franjas de protección hídrica no se exige respecto de todo inmueble colindante con una fuente hídrica, sino únicamente cuando

---

Art. 45.- Cargas. Son los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias de suelo, derivados de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo. Los pagos de las cargas al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las cesiones ni de las obligaciones urbanísticas, ni pueden confundirse con estas.

Art. 50.- Obligaciones de los propietarios de suelo de una unidad de actuación urbanística. Los propietarios de suelo vinculados a una unidad de actuación urbanística estarán obligados a realizar las siguientes acciones en proporción al aprovechamiento urbanístico que les corresponda, según el reparto equitativo de las cargas y los beneficios:

1. Ceder gratuitamente al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, el suelo destinado a espacio público, infraestructuras y equipamientos, de conformidad con los estándares urbanísticos definidos por la normativa aplicable y el planeamiento urbanístico en aplicación de lo dispuesto en lo relativo al porcentaje de área verde, comunitaria y vías en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. El suelo así transferido no podrá desafectarse de su finalidad de uso público.

Art. 91.- Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo. A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

1. Expedir actos administrativos y normativos para el uso y la gestión del suelo, de conformidad con los principios y mecanismos previstos en el planeamiento urbanístico de su circunscripción territorial y la normativa vigente.
2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
3. Clasificar el suelo en urbano y rural, y establecer las correspondientes subclasificaciones, asignar los tratamientos urbanísticos, usos y las obligaciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.
4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.
5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial.
6. Emitir los permisos y autorizaciones para la habilitación e intervención del suelo y la construcción, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la normativa vigente y la planificación urbanística aplicable.
7. Garantizar la participación en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general, conforme con lo definido en la ley.
8. Poner a disposición del público en general, a través de su página electrónica y otros mecanismos de difusión que consideren pertinentes, la información actualizada sobre el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y la normativa urbanística vigente en el cantón o distrito metropolitano.
9. Contar con sistemas que permitan el control y seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente, en el ámbito de sus competencias.
10. Imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y sus ordenanzas por parte de personas naturales y jurídicas públicas y privadas.

Art. 112.- Infracciones leves. Son infracciones leves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes: 2. No asumir las cargas urbanísticas y las cesiones de suelo obligatorias, impuestas por el planeamiento urbanístico, por la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

su propietario promueve un proceso de fraccionamiento sujeto a la normativa urbanística municipal. Así, la propia ley reconoce que la imposición de cesiones obligatorias constituye un instrumento jurídico propio del régimen urbanístico cuya regulación corresponde al gobierno municipal. Por tanto, la obligación controvertida no deriva de la sola condición de propietario de un predio colindante con una fuente hídrica, sino del ejercicio de la facultad de fraccionar el suelo, actividad que, por sus efectos sobre el territorio, se encuentra sujeta a la potestad de planificación y regulación urbanística del gobierno municipal.

27. Por su parte, la protección de los recursos hídricos responde a un modelo de competencias concurrentes diseñado por el legislador. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua reconoce que el dominio hídrico público comprende, entre otros elementos, las riberas y zonas de protección hidráulica, y dispone que la delimitación de las áreas de protección hídrica se realizará por la Autoridad Única del Agua en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados cuando el uso del suelo pueda afectar la conservación de los recursos hídricos.[9] Por su parte, el Código Orgánico del Ambiente atribuye a los gobiernos municipales competencias para incorporar criterios de conservación ambiental en el ordenamiento territorial, desarrollar infraestructura verde y adoptar medidas orientadas a proteger los ecosistemas asociados al agua y otros elementos del patrimonio natural.[10] Estas disposiciones evidencian que el legislador no reservó la

[9] Ley Orgánica de recursos hídricos y uso y aprovechamiento del agua. - **Art. 10.-** Dominio hídrico público. El dominio hídrico público está constituido por los siguientes elementos naturales: a) Los ríos, lagos, lagunas, humedales, nevados, glaciares y caídas naturales; d) Las fuentes de agua, entendiéndose por tales las nacientes de los ríos y de sus afluentes, manantial o naciente natural en el que brota a la superficie el agua subterránea o aquella que se recoge en su inicio de la escorrentía; f) Los lechos y subsuelos de los ríos, lagos, lagunas y embalses superficiales en cauces naturales.
Art. 78.- Áreas de protección hídrica. Se denominan áreas de protección hídrica a los territorios donde existan fuentes de agua declaradas como de interés público para su mantenimiento, conservación y protección, que abastezcan el consumo humano o garanticen la soberanía alimentaria, las mismas formarán parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
La Autoridad Única del Agua, previo informe técnico emitido por la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias, establecerá y delimitará las áreas de protección hídrica que sean necesarias para el mantenimiento y conservación del dominio hídrico público.
El uso de las áreas de protección hídrica será regulado por el Estado para garantizar su adecuado manejo. El régimen para la protección que se establezca para las áreas de protección hídrica, respetará los usos espirituales de pueblos y nacionalidades. En el Reglamento de esta Ley se determinará el procedimiento para establecer estas áreas de protección hídrica, siempre que no se trate de humedales, bosques y vegetación protectores.
Cuando el uso del suelo afecte la protección y conservación de los recursos hídricos, la Autoridad Única del Agua en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las circunscripciones territoriales, establecerá y delimitará las áreas de protección hídrica, con el fin de prevenir y controlar la contaminación del agua en riberas, lechos de ríos, lagos, lagunas, embalses, estuarios y mantos freáticos.
[10] Código Orgánico del Ambiente: **Art. 8.-** Responsabilidades del Estado. Sin perjuicio de otras establecidas por la Constitución y la ley, las responsabilidades ambientales del Estado son: 6. Instaurar estrategias territoriales nacionales que contemplen e incorporen criterios ambientales para la conservación, uso

regulación territorial de las franjas de protección hídrica exclusivamente a la autoridad nacional, sino que diseñó un sistema de coordinación en el que los gobiernos municipales ejercen una función normativa propia dentro del ámbito de sus competencias territoriales.

28. En consecuencia, se concluye que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de reserva de ley previsto en el artículo 132.1 de la Constitución. Pues, como se ha explicado, la materia regulada integra el ámbito competencial que la propia Constitución atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y cuyo desarrollo corresponde a sus órganos legislativos mediante ordenanzas. La regulación de la cesión gratuita de las franjas de protección hídrica como obligación urbanística

---

sostenible y restauración del patrimonio natural, los cuales podrán incluir mecanismos de incentivos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por la mejora en sus indicadores ambientales; así como definir las medidas administrativas y financieras establecidas en este Código y las que correspondan.

Art. 27.- Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental. En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional: 1. Dictar la política pública ambiental local; 2. Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación;

Art. 29.- Regulación de la biodiversidad. El presente título regula la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes. Asimismo, regula la identificación, el acceso y la valoración de los bienes y los servicios ambientales. La biodiversidad es un recurso estratégico del Estado, que deberá incluirse en la planificación territorial nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados como un elemento esencial para garantizar un desarrollo equitativo, solidario y con responsabilidad intergeneracional en los territorios.

Art. 61.- De las servidumbres ecológicas voluntarias y obligatorias. Las servidumbres ecológicas voluntarias son un gravamen constituido por acto voluntario del propietario de cualquier predio sobre la totalidad o una parte de dicho predio, llamado predio sirviente, a favor de cualquier persona natural o jurídica para los fines de conservación y protección de especies, ecosistemas, recursos naturales, belleza escénica, valores ecológicos esenciales, u otros valores culturales, socioculturales o genéticos. Las servidumbres ecológicas obligatorias son las franjas de protección ribereña de los cuerpos de agua, así como las laderas escarpadas naturales. La cobertura boscosa o vegetación natural de las servidumbres ecológicas solo puede ser objeto de aprovechamiento de productos no maderables de simple recolección y de usos no consuntivos.

Art. 157C.- De los componentes de la Infraestructura Verde. - La Infraestructura Verde está conformada por la matriz interconectada de ecosistemas y áreas agroforestales existentes en espacios públicos y privados en diferentes escalas sobre el territorio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. Esta matriz incluye espacios naturales y seminaturales abiertos, anillos verdes, terrenos agrícolas y agroforestales, cerros, bosques, zonas arboladas, hábitats arbustivos, humedales, quebradas, solares, vegetación arvense y ruderal, ecosistemas acuáticos y sus entornos como manglares, espacios fluviales, esteros, bordes de ríos, playas, lagos, ojos de agua, manantiales, estanques, ecosistemas en general, considerar adicionalmente los Bosques y Vegetación Protectores que se encuentran circundando las zonas urbanas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En la ciudad, la Infraestructura Verde está formada por arbolado parques, jardines, plazas, huertos, calles arboladas, verde en la calle, fachadas, cubiertas y tejados verdes, balcones, terrazas, muros, arbolado urbano, bosques urbanos, viveros, cuerpos de agua en general, vegetación arvense y ruderal, solares y parcelas vacantes, zonas verdes intersticiales y residuales, zonas naturales y ecosistemas con su respectiva fauna asociada entre los principales componentes.

vinculada a los procesos de fraccionamiento del suelo constituye una manifestación del ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales en materia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo y protección de los cuerpos hídricos, las cuales han sido desarrolladas por el legislador a través del COOTAD, la LOOTUGS, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y el Código Orgánico del Ambiente. En tal virtud, la ordenanza fue expedida por el órgano legislativo constitucionalmente habilitado para normar dicha materia dentro de su jurisdicción, sin que resulte exigible una regulación específica de la Asamblea Nacional para el ejercicio de esa competencia.

29. Esta conclusión, sin embargo, no excluye el control material de constitucionalidad sobre el contenido de la regulación, pues el ejercicio de una competencia normativa debe respetar los límites impuestos por los derechos y principios constitucionales, cuestión que será analizada al resolver el siguiente problema jurídico.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿La cesión obligatoria y gratuita de franjas de protección hídrica al Municipio, así como las restricciones en el ejercicio del derecho a la propiedad en los predios, previstas en las disposiciones impugnadas, constituyen limitaciones desproporcionadas al derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación establecidas en los artículos 323 y 66.26 de la Constitución?

30. El derecho a la propiedad reconocido en el artículo 66.26 de la Constitución no constituye un derecho absoluto, pues su ejercicio se encuentra condicionado por su función social y ambiental. Las normas impugnadas contienen dos medidas. Ambas medidas se aplican dentro del marco de procesos de fraccionamiento del suelo, es decir, cuando el propietario pretende transformar las condiciones de aprovechamiento de su predio mediante una actuación urbanística sujeta a las reglas de ordenamiento territorial. Las medidas son: (i) una que establece restricciones al uso de determinadas franjas de protección hídrica, como la prohibición de construir y la limitación de actividades permitidas y (ii) otra que impone la obligación de ceder gratuitamente un área de terreno según el tipo de fuente, de conformidad con lo transcrito en el cuadro elaborado *supra*. Las accionantes acusan ambas medidas por considerar que configuran un régimen incompatible con el derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación. No obstante, cada medida se analizará por separado porque producirían una afectación diferente al derecho de propiedad: mientras que la primera implicaría restricciones en el ejercicio del derecho, la segunda comportaría la pérdida de titularidad de un segmento del bien.

7.2.1. Medida de restricción al ejercicio del derecho a la propiedad

31. Respecto de la prohibición de construcción y de las limitaciones de uso previstas en las disposiciones impugnadas, esta Corte considera que constituyen restricciones constitucionalmente admisibles al ejercicio del derecho a la propiedad. En efecto, dichas limitaciones no recaen sobre cualquier forma de aprovechamiento del inmueble, sino sobre actuaciones de transformación del suelo que, por sus efectos territoriales y ambientales, se encuentran sujetas a regulación urbanística. En consecuencia, estas medidas persiguen **fines constitucionalmente legítimos** relacionados con la protección ambiental, la preservación de cuerpos hídricos, la prevención de riesgos asociados a inundaciones y la garantía de un ordenamiento territorial adecuado.

32. Además, los artículos 12, 264 numerales 1 y 2, 411 y 412 de la Constitución,[11] reconocen al agua como un patrimonio nacional estratégico de dominio público sujeto a un régimen reforzado de protección estatal, y atribuyen al Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados competencias de planificación, regulación y gestión orientadas a garantizar la conservación, recuperación y manejo sustentable de los recursos hídricos y de los ecosistemas. En consecuencia, la medida que restringe el derecho a la propiedad busca la consecución de dichos fines.

33. En este sentido, las restricciones resultan **idóneas** para alcanzar los fines referidos,

[11] Constitución de la República del Ecuador: **Art. 12.-** El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida; **Art. 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley; **Art. 411.-** El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua; **Art. 412.-** La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.

pues la prohibición de construcciones e intervenciones sobre márgenes hídricos contribuye razonablemente a evitar la degradación ambiental y la ocupación de zonas ambientalmente sensibles.

34. Adicionalmente, la medida resulta **necesaria**, pues no se advierten mecanismos alternativos igualmente eficaces para garantizar la preservación de estas áreas con una menor afectación al derecho a la propiedad. En efecto, los procesos de fraccionamiento, urbanización y ocupación intensiva del suelo generan modificaciones sobre los cauces naturales, alteraciones en los sistemas de drenaje y presión sobre los ecosistemas asociados a las fuentes hídricas, especialmente en zonas colindantes con ríos y quebradas. En este contexto, la sola imposición de obligaciones generales de conservación o medidas posteriores de control ambiental no resultaría suficiente para prevenir de manera efectiva la degradación de dichas áreas. En cambio, la prohibición de construir dentro de las franjas de protección hídrica constituye un mecanismo preventivo muy eficaz para evitar intervenciones que puedan comprometer la estabilidad de los cauces, reducir la capacidad natural de absorción y escorrentía del suelo, incrementar riesgos de contaminación o afectar el equilibrio ecológico de los cuerpos hídricos.[12]

35. Finalmente, respecto de la **proporcionalidad en sentido estricto**, esta Corte considera que la intensidad de la afectación al derecho a la propiedad derivada de la prohibición de construcción en las franjas de protección hídrica no resulta desproporcionada en relación con la relevancia constitucional de los fines perseguidos. En efecto, las restricciones previstas recaen sobre áreas particularmente sensibles para la conservación de los recursos hídricos y la estabilidad de los ecosistemas asociados, cuya protección posee un reconocimiento constitucional reforzado conforme a los artículos 12, 318, 411 y 412 de la Constitución, que reconocen al agua como patrimonio nacional estratégico de dominio público y establecen obligaciones estatales de conservación y manejo sustentable de las fuentes hídricas.

36. En este contexto, el derecho de propiedad sobre predios colindantes con ríos, quebradas y lagunas no puede entenderse como un derecho irrestricto o plenamente desvinculado de la función ambiental que cumplen dichas áreas, sino como una situación jurídica que se encuentra condicionada por la necesidad de preservar los ecosistemas hídricos asociados. Así, la limitación de construir sobre determinadas franjas no priva a los propietarios del dominio sobre sus inmuebles, sino que delimita razonablemente algunas facultades de ejercicio de los derechos reales que enmarcan el derecho de propiedad en atención a la especial relevancia constitucional de la

[12] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Perspectivas del medio ambiente urbano: ciudades y biodiversidad*. Nairobi: PNUMA, 2012.

protección del agua y del ambiente. Por ello, esta Corte considera que el grado de satisfacción de los fines ambientales perseguidos por la medida es superior a la afectación ocasionada al derecho intervenido, en consecuencia, la restricción al derecho es proporcional también en sentido estricto.

37. Y, por tanto, dichas restricciones no vulneran el derecho a la propiedad. Corresponde ahora analizar la segunda medida impugnada, consistente en la cesión gratuita de franjas de protección hídrica.

7.2.2. Medida de ceder gratuitamente un área de terreno según el tipo de fuente

38. Respecto de la obligación de cesión gratuita, para la Corte, esta implica una afectación más intensa al derecho a la propiedad. Sin embargo, esta Corte observa que la medida impugnada no establece una transferencia general de propiedad sobre todos los predios colindantes con fuentes hídricas, sino una obligación vinculada exclusivamente a los procesos de fraccionamiento del suelo con fines urbanísticos. Por ello, la medida no puede analizarse exclusivamente como una privación arbitraria de propiedad privada plenamente disponible, sino como una regulación asociada al ejercicio de la facultad de transformación del suelo y al cumplimiento de las cargas urbanísticas derivadas de la planificación territorial, considerando, además, el régimen constitucional especial aplicable al agua y a los ecosistemas asociados a esta. En efecto, los artículos 12, 318, 411 y 412 de la Constitución establecen una protección reforzada de los recursos hídricos, reconocen su carácter estratégico y disponen la obligación estatal de garantizar su conservación, recuperación y manejo sustentable. En concordancia con ello, el artículo 10 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua incorpora al dominio hídrico público elementos tales como cauces, riberas y zonas de protección hidráulica. Por tanto, las franjas destinadas a la protección de cuerpos hídricos se encuentran sujetas a un régimen constitucional y legal que condiciona el **alcance** del dominio privado sobre dichas áreas, lo que justifica la **legitimidad del fin perseguido**.

39. Respecto de la **idoneidad** de la cesión gratuita, esta Corte considera que la medida mantiene una clara relación medio-fin con la finalidad constitucional perseguida. En efecto, la transferencia gratuita de las franjas de protección hídrica al ámbito de control público permite asegurar de manera permanente la preservación, manejo y protección de áreas funcionalmente vinculadas a ríos, quebradas, lagunas y demás cuerpos hídricos, evitando su ocupación o transformación derivada de procesos de urbanización y fraccionamiento del suelo. Además, la medida facilita que dichas zonas queden sometidas a mecanismos públicos de conservación ambiental y gestión

territorial orientados a garantizar la protección de ecosistemas hídricos cuya preservación posee relevancia constitucional reforzada conforme a los artículos 12, 318, 411 y 412 de la Constitución.

40. En cuanto a la **necesidad**, esta Corte considera que la cesión gratuita constituye un mecanismo necesario para garantizar la protección permanente de las franjas de protección hídrica, pues no se advierten otros que podrían satisfacer en el mismo grado el fin constitucionalmente válido de forma menos gravosa para el derecho limitado: la medida examinada es muy eficaz, a diferencia de las alternativas que podrían imaginarse, para garantizar de manera inmediata, permanente e integral los bienes jurídicos subyacentes a la finalidad legítimamente perseguida por la medida bajo examen.

41. Si bien podría considerarse como alternativa la adquisición de estas franjas mediante expropiación por causa de utilidad pública o interés social, esta Corte advierte que dicho mecanismo no permitiría alcanzar con igual eficacia la finalidad constitucional perseguida. La protección de las fuentes hídricas exige que, en todos los procesos de fraccionamiento de predios colindantes, las franjas correspondientes queden sometidas oportunamente al régimen previsto para su conservación. Sin embargo, la expropiación requiere que la Administración identifique cada inmueble, adopte una decisión específica e inicie el procedimiento correspondiente, por lo que su aplicación depende de actuaciones individualizadas en cada caso. En cambio, la cesión gratuita opera como una consecuencia directa del fraccionamiento y asegura que las franjas correspondientes queden sujetas al régimen de protección establecido por la ordenanza como parte del propio proceso de división del predio. Por ello, la expropiación no garantiza con la misma eficacia administrativa que esta medida se aplique de manera general en todos los casos de fraccionamiento de predios colindantes con fuentes hídricas. En consecuencia, esta Corte considera que la medida supera el juicio de necesidad.

42. Finalmente, respecto de la **proporcionalidad en sentido estricto**, esta Corte considera razonable la ponderación efectuada por el legislador municipal, implícita en la norma cuestionada, entre la intensidad de la afectación que la cesión gratuita de las franjas de protección hídrica, como carga vinculada a los procesos de fraccionamiento del suelo, produce sobre el derecho a la propiedad y la exigencia de asegurar la protección permanente de los recursos hídricos, los ecosistemas asociados y la adecuada planificación territorial. Para esta Corte es claro que las franjas objeto de cesión corresponden a áreas cuya utilización privada ya se encuentra significativamente limitada por su especial función ambiental y por el régimen constitucional de protección reforzada del agua previsto en los artículos 12, 318, 411 y 412 de la

Constitución, de modo que no constituyen espacios destinados al aprovechamiento urbanístico ordinario ni son plenamente edificables. En este contexto, la cesión gratuita no implica que el propietario sea privado de un ámbito de aprovechamiento equivalente al resto de su predio, sino que incorpora al dominio público áreas destinadas constitucionalmente a garantizar la conservación de bienes ambientales estratégicos y la seguridad de la población.

43. En consecuencia, el beneficio que obtiene la colectividad mediante la incorporación definitiva de estas franjas al sistema de protección hídrica y de ordenamiento territorial supera la afectación patrimonial ocasionada al propietario, particularmente si se considera que dicha afectación surge en el contexto de una actuación voluntaria de transformación urbanística y recae sobre áreas que, por sus características físicas y por el régimen jurídico que las protege, ya se encontraban sujetas a limitaciones de uso y edificación. Por ello, la obligación de cesión gratuita también es proporcional en sentido estricto.

44. Y, por tanto, la norma impugnada no contraviene el artículo 323 de la Constitución y, por tanto, la pretensión de inconstitucionalidad debe ser desestimada.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la demanda de inconstitucionalidad **92-22-IN**.

2. Notifíquese y publíquese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

9222IN-93431

Caso 92-22-IN

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 48-23-IS/26
Jueza ponente: Sandra Cordero Gárate

Quito, D.M., 23 de julio de 2026

CASO 48-23-IS

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

SENTENCIA 48-23-IS/26

Resumen: La Corte desestima la acción de incumplimiento presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pues pretendía el cumplimiento de un precedente jurisprudencial emitido en otro proceso constitucional. Por lo tanto, el alegado incumplimiento de la sentencia 011-16-SIS-CC, no es objeto de esta garantía.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de julio de 2022, María Targelia Carabajo Luna presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **("IESS")**, el Hospital Monte Sinaí **("Hospital")** y la Procuraduría General del Estado.[1] La causa fue signada con el número 03333-2022-00764.[2]

2. El 05 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia de Cañar **("Unidad Judicial")** aceptó la acción de protección.[3] El IESS interpuso recurso de apelación.

3. El 07 de diciembre de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia

[1] Concretamente, la accionante presentó la demanda en contra de Carlos Fabián Abambari Ortiz, Andrea Lilián Paltán Angumba y David Valdivieso Orellana, en sus calidades de coordinador provincial de prestaciones de seguro de salud del IESS, directora provincial del IESS en el Azuay y director provincial encargado del IESS en el Azuay, respectivamente.
[2] En lo principal, María Carabajo alegó la vulneración de sus derechos a la salud y seguridad social. Señaló que es pensionista jubilada del IESS y que el 08 de mayo de 2022 ingresó de urgencia al Hospital debido a un infarto cerebral isquémico. Indicó que el personal del Hospital condicionó y retrasó la atención médica ya que exigió garantías de pago bajo el argumento de no tener un convenio vigente con el IESS. Alegó que sus familiares asumieron los costos de la atención porque el IESS no emitió oportunamente el código de validación para la cobertura de la prestación de salud. Por lo tanto, afirmó que sus familiares suscribieron un compromiso de pago por USD 13.449 para obtener su alta médica.
[3] La Unidad Judicial determinó que ante una emergencia real opera el principio de auto-derivación inmediata al centro de salud más cercano y que los hospitales privados no pueden negar la atención médica con base en que no tienen un convenio institucional con el IESS. Además, señaló que el IESS negó de forma extemporánea e injustificada la cobertura de salud y que el Hospital dilató la entrega de la historia clínica. La autoridad judicial, como medidas de reparación, ordenó que el IESS (i) realice los trámites necesarios para generar el código de validación y cubrir los gastos médicos de emergencia, hospitalización y cuidados intensivos brindados por el Hospital, (ii) garantice la atención médica futura que necesite la paciente y adopte las medidas para evitar nuevas vulneraciones a sus derechos y (iii) pague la factura del Hospital por USD 13.449 y complete los trámites de cobertura en un plazo de 45 días.

de la Provincia de Cañar (**"Corte Provincial"**) rechazó el recurso de apelación y confirmó íntegramente la decisión adoptada por la jueza de primera instancia.

1.1. Fase de ejecución

4. El 27 de diciembre de 2022, el IESS solicitó a la Unidad Judicial que revoque la medida de reparación económica dictada a favor del Hospital y de manera subsidiaria solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional con base en lo dispuesto en el artículo 164.2 de la LOGJCC.[4]

5. El 01 de febrero 2023, la Unidad Judicial reiteró al IESS la obligación de cumplir la sentencia en los términos que esta fue emitida.

6. El 02 de febrero de 2023, el IESS presentó un escrito ante la Unidad Judicial en el que (i) informó que remitió el informe al área correspondiente a fin de que se realicen los trámites administrativos necesarios para el cumplimiento de la sentencia; (ii) solicitó que se revoque la medida de reparación económica; y, (iii) solicitó que, en el caso de no aceptar su pedido de revocatoria de la medida de reparación económica, se remita el expediente a la Corte Constitucional conforme a lo ordenado en el artículo 164.2 de la LOGJCC, petición que no ha sido atendida anteriormente.

7. El 21 de octubre de 2025, el Hospital manifestó que el IESS no realizó los trámites administrativos para dar cumplimiento a la sentencia de 05 de septiembre de 2022.[5]

8. El 10 de noviembre de 2025, la Unidad Judicial ordenó que el IESS justifique documentadamente el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, solicitó a la Defensoría del Pueblo un informe sobre el seguimiento y estado de cumplimiento del caso.

9. El 24 de noviembre de 2025, el IESS informó que realizó los trámites administrativos correspondientes para el cumplimiento de la sentencia. No obstante, señaló que no fue posible ejecutar la totalidad de las medidas debido a que el Hospital no realizó el trámite administrativo necesario.

---

[4] El escrito consta a hoja 489 del expediente judicial. La entidad accionante alegó que la medida de reparación económica dictada a favor del Hospital —que no es la accionante— debió haber pasado por una auditoría de control de calidad de atención y facturación. Por esta razón, solicitó la revocatoria de dicha medida. Agregó que, de no aceptarse su pedido de cambio de medida, la Unidad Judicial debía remitir el expediente a la Corte Constitucional acompañando un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento de la sentencia 011-16-SIS-CC que establece el procedimiento para calcular la reparación económica.

[5] El Hospital señaló que el IESS incumplió la sentencia del 05 de septiembre de 2022 ya que no generó el código de validación de manera efectiva, tampoco realizó el pago de la factura que debía cubrir por las prestaciones de salud brindadas a María Carabajo.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

10. El 02 de mayo de 2023, el IESS (**"entidad accionante"**) presentó ante la Corte Constitucional la acción de incumplimiento. En esta alegó el incumplimiento de la sentencia 011-16- SIS-CC.

11. El 12 de junio de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

12. El 07 de julio de 2026, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.[6]

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la CRE y los artículos 162 a 164 de la LOGJCC.

3. Alegaciones de las partes

3.1. Argumentos de la entidad accionante

14. La entidad accionante sostiene que la Unidad Judicial ordenó que cancele al Hospital la suma de trece mil cuatrocientos cuarenta y nueve dólares (USD 13.449,00) tomando como base únicamente la factura emitida por el Hospital. Alega que la jueza ordenó su pago sin ninguna otra verificación, auditoría y peritaje.

15. Agrega que la Unidad Judicial ordenó una reparación económica a favor de quien ni siquiera es el accionante —Hospital— y sin permitir que el monto de dicha reparación sea calculado siguiendo el proceso de ejecución ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

16. La entidad accionante señala que las autoridades judiciales de primera y segunda instancia incumplieron la sentencia 011-16-SIS-CC que contiene una interpretación vinculante del artículo 19 de la LOGJCC respecto al procedimiento para determinar reparaciones económicas cuando el obligado al pago es el Estado. Por lo que, Solicita que se declare el incumplimiento de dicha sentencia por parte de las autoridades judiciales.

4. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

[6] El 18 de mayo de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la Resolución 006-CCE-PLE-2026, mediante la cual titularizó a Sandra Cordero Gárate como jueza constitucional.

17. La entidad accionante alega que las autoridades judiciales incumplieron la sentencia 011-16-SIS-CC emitida por la Corte Constitucional. En esta, la Corte efectuó una interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la LOGJCC determinando reglas para la ejecución de la reparación económica en los procesos constitucionales. En el presente caso, la entidad accionante identifica el presunto incumplimiento de las reglas a y b contenidas en el decisorio 7 de la sentencia precitada que señalan:

> **a.** La sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica derivada de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales debe sustentarse tanto en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, como en lo que determina la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.° 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.° 0015-10-AN.
>
> **b.** Cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en sentencia de garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa a través de un proceso de ejecución. (...)

5. Cuestión Previa

18. Conforme a los antecedentes detallados, la pretensión de la entidad accionante alude a que la Corte Constitucional se pronuncie respecto al supuesto incumplimiento de la sentencia 011-16-SIS-CC por parte de la Unidad Judicial y la Corte Provincial. Por lo tanto, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Es procedente la presente acción de incumplimiento presentada respecto a la sentencia 011-16-SIS-CC?

19. Este Organismo ha precisado que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.[7] Por lo tanto, el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.[8]

20. Esta Corte ha señalado que la acción de incumplimiento está encaminada a exigir, exclusivamente, la ejecución de una sentencia constitucional dictada dentro de un mismo proceso constitucional. De manera que, no cabe la presentación de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales cuando se pretende la aplicación de un criterio jurisprudencial establecido en otro caso. Para esto, las partes procesales cuentan con los mecanismos ordinarios y extraordinarios previstos en el ordenamiento

[7] CCE, sentencias 33-16-IS/21, 03 de marzo de 2021, párr. 24 y 29-20-IS/20, 01 de abril de 2020, párr. 67.
[8] CCE, sentencia 153-24-IS/26, 16 de abril de 2026, párr. 10.

jurídico.[9] Adicionalmente, este Organismo ha precisado que a través de la acción de incumplimiento no procede exigir la aplicación de criterios jurisprudenciales desarrollados en la motivación de las sentencias y dictámenes constitucionales.[10]

21. En sentencia 49-20-IS/23, esta Magistratura se pronunció sobre el supuesto incumplimiento de la sentencia 011-16-SIS-CC en la ejecución de una sentencia emitida en una acción de protección. Esta Corte determinó que la acción de incumplimiento no es el mecanismo idóneo para demandar el cumplimiento de precedentes jurisprudenciales. Por ende, rechazó la acción de incumplimiento al pretenderse la aplicación de precedentes en una causa ajena a los mismo.[11]

22. En el presente caso, esta Corte verifica que la entidad accionante demanda el incumplimiento de la sentencia 011-16-SIS-CC por parte de las autoridades judiciales de primera y segunda instancia dentro de la acción de protección 03333-2022-00764. De esta forma, en atención a lo señalado por este Organismo en casos previos, la acción de incumplimiento es improcedente por cuanto pretende, exclusivamente, la aplicación del precedente 011-16-SIS-CC en una causa ajena al mismo.

23. Cabe recalcar que, si la entidad accionante consideraba que la sentencia de la causa de origen inobservaba el precedente antes citado, contaba con los mecanismos procesales aptos para plantear tal impugnación.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento 48-23-IS.

2. Notifíquese y archívese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

[9] CCE, sentencia 17-15-IS/21, 07 de abril de 2021, párr. 11 y sentencia 79-20-IS/21, 27 de octubre de 2021, párr. 13.
[10] CCE, sentencia 129-25-IS/25, 08 de octubre de 2025, párr. 19.
[11] CCE, sentencia 49-20-IS/23, 18 de enero de 2023, párr. 30 y 31.

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

4823IS-93432

Caso 48-23-IS

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 132-23-IS/26
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 23 de julio de 2026

CASO 132-23-IS

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

SENTENCIA 132-23-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada para garantizar el cumplimiento de la sentencia de 01 de abril de 2021 dictada por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Guaranda, provincia de Bolívar, en el marco de una acción de protección. Esta Corte verifica que la medida de reparación económica que se reclama no fue ordenada en la decisión judicial presuntamente incumplida.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso de la acción de protección de origen

1. El 24 de febrero de 2021, Narcisa Jackeline Beltrán Avilés y Karla Anabelle Serrano Castro ("**accionantes**") presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública ("**MSP**"), del Ministerio de Trabajo y de la Procuraduría General del Estado. Las accionantes alegaron la vulneración de sus derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y a la igualdad formal y material por la falta de reconocimiento del MSP de una remuneración acorde al Manual de Valoración de Puestos que entró en vigencia el 14 de enero de 2015.[1]

2. El 01 de abril de 2021, la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Guaranda, provincia de Bolívar ("**Unidad Judicial**"), aceptó parcialmente la acción, declaró la vulneración de derechos y ordenó

[1] Proceso 02571-2021-00058. Las accionantes alegaron que se encontraban ejerciendo las mismas funciones que otros servidores públicos, pero con una remuneración menor. En esa línea, argumentaron que "pese a [que] cumplen con todos los requisitos para acceder a una mejor posición institucional-profesional, misma que se encuentra aprobada por el ente rector, la omisión por parte de las respectivas autoridades, causándome y causando a más de mil servidores, una vulneración a los derechos". En específico, señalaron que le correspondía al MSP, una vez publicado el Manual de Valoración de puestos (2015), implementar "legalmente el manual de puestos, esto es cancelando las remuneraciones que corresponden a ese nuevo cargo y al trabajo efectivo que se realiza". Por ello, pretendieron que el MSP aplique inmediatamente el referido Manual "para de esta manera, poder homologar y reclasificar y cambiar la denominación de puestos y, así también, les cancele tal Cartera de Estado los montos dejados de percibir desde el año 2015 de conformidad con el puesto reclasificado".

medidas de reparación integral.[2] Las accionantes, el MSP y el Ministerio de Trabajo interpusieron recurso de apelación de manera oral en audiencia.

3. El 05 de mayo de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar ("**Corte Provincial**") negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado en todas sus partes.[3] Las accionantes interpusieron recursos de aclaración y ampliación.[4] El 17 de mayo de 2021, la Corte Provincial negó los recursos horizontales, por cuanto implicaría la modificación de la decisión judicial.

1.2. Fase de ejecución

4. El 31 de mayo de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó el informe de seguimiento del cumplimiento de la sentencia.[5] Posteriormente, el 08 de junio de 2021, las accionantes solicitaron que se ordene al MSP el "cumplimiento inmediato a su sentencia",[6] que se le imponga multas compulsivas a dicha Cartera de Estado por su incumplimiento, y se analice "el aparente cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente".[7]

5. El 21 de junio de 2021, la Unidad Judicial, en lo principal, requirió que la Defensoría del Pueblo presente un nuevo informe sobre el estado de cumplimiento de las medidas de reparación. Asimismo, negó la petición de imposición de multas compulsivas.

---

[2] En lo principal, la Unidad Judicial determinó que "en el mismo puesto o cargo, dos funcionarios públicos que realizan la misma función, perciben una remuneración diferente" y "por la falta de aplicación del Manual de Clasificación de Puestos en las accionantes, hay un menoscabo al ejercicio de sus derechos". Sobre el derecho a la seguridad jurídica, razonó que "vista la falta de plaza o término cierto previsto para el cumplimiento y la ejecución de los Manuales de Clasificación de Puestos, no es posible determinar un incumplimiento a la norma", por ello, razonó que no existió una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Por lo expuesto, concluyó que "ante la lentitud y la falta de acciones necesarias y conducentes a la ejecución del Manual de Clasificación de puestos, provoca la violación al derecho a la igualdad y no discriminación". Así, dispuso que el Ministerio de Trabajo y el MSP elaboren los informes y emitan los actos encaminados a la ejecución del manual de clasificación de puestos, y delegó el seguimiento a la Defensoría del Pueblo.

[3] La Corte Provincial razonó que "luego de transcurridos 4 años (2019), se efectivizan funciones relacionadas a la viabilidad en la ejecución del mismo, tal como lo demuestran con las pruebas aportadas por el Ministerio de Trabajo, denotando la demora y lentitud ante la falta de coordinación existente". En virtud de dicho razonamiento, concluyó que el MSP "al no haber implementado dicho Manuela (sic) de Clasificación de Puestos, lo que ha impedido a las accionantes, tener condiciones justas, equitativas y satisfactorias en su trabajo".

[4] Las accionantes solicitaron que la Corte Provincial se pronuncie acerca de "la reparación integral material económica que debe ser aplicada a las dos accionante por la determinación de vulneración [de sus derechos]".

[5] Expediente procesal de primera instancia, tomo V, fojas 439-445. En su informe, la Defensoría del Pueblo adjuntó el oficio MSP-CZS5-BO-02D01-2021-0218-OF, emitido por el MSP, que detalla las acciones realizadas por el MSP para la asignación presupuestaria y, tras lo relatado, concluyó que "se encuentra en trámite el cumplimiento de la sentencia"

[6] *Ibid.,* fojas 452-454.

[7] *Ibid.*

6. El 23 de junio de 2021, la secretaría de la Unidad Judicial dejó constancia de que se procedía "a enviar al Archivo Pasivo del Complejo Judicial de Guaranda el expediente signado con el 02571-2021-00058". El 28 de junio de 2021, las accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que "no envíe el expediente del proceso al archivo pasivo, pues el mismo se encuentra en proceso de ejecución de sentencia".[8]

7. El 29 de junio de 2021, la Unidad Judicial, al pronunciarse sobre el pedido de las accionantes, señaló que esta sería atendido "en lo que fuere constitucional, legal y oportuno".[9] En la misma fecha, la Defensoría del Pueblo solicitó una prórroga de setenta y dos horas para presentar el informe sobre el estado de cumplimiento de las medidas de reparación, requerido mediante providencia de 21 de junio de 2021.[10]

8. El 02 de julio de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó el informe solicitado.[11] El 12 de julio de 2021, las accionantes señalaron que "ha (sic) pesar de que han transcurrido los treinta días término otorgado por su autoridad [en sentencia] a las entidades accionadas, aún no finalizan el procedimiento para la reclasificación de las accionantes".[12] Por ello, las accionantes solicitaron la imposición de multas compulsivas y que se verifique el cometimiento del presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

9. El 19 de julio de 2021, la Unidad Judicial consideró que el informe presentado por la Defensoría del Pueblo "no es claro en sus conclusiones, al no determinarse si la decisión del caso se ha cumplido".[13] Por lo que, concedió a dicha entidad el término de 24 horas para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Asimismo, la autoridad jurisdiccional convocó a audiencia de seguimiento para verificar el cumplimiento de medidas dispuestas.[14]

10. El 20 de julio de 2021, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que "no existe un (sic) acción coordinada entre las dos instituciones accionadas; y, que las gestiones realizadas por las dos instituciones, así como el informe técnico emitido por el MSP, *per se*, no han cambiado aún la situación de las accionantes".[15]

11. El 30 de julio de 2021, el Ministerio de Trabajo informó que mantuvo una reunión de trabajo con el MSP para coordinar el cumplimiento de la sentencia. Al respecto, señaló

[8] *Ibid.,* foja 477.
[9] *Ibid,* foja 479.
[10] *Ibid.,* foja 482. La Unidad Judicial concedió la prórroga solicitada.
[11] En lo principal, el informe se limitó a adjuntar documentación recabada respecto del MSP relacionada con la ejecución de la sentencia.
[12] Expediente procesal de primera instancia, tomo VI, foja 517 vuelta.
[13] *Ibid.,* foja 523.
[14] La audiencia fue celebrada el 23 de julio de 2021.
[15] Expediente procesal de primera instancia, tomo VI., foja 527 vuelta.

que dicha cartera de Estado se comprometió al "envío de información al Ministerio de Economía y Finanzas, así como la emisión de [la] resolución de revisión a la clasificación y cambio de denominación de las dos servidoras accionantes".[16] Posteriormente, el 12 de agosto de 2021, el Ministerio de Trabajo informó que "la solicitud de dictamen presupuestario ya se encuentra en el Ministerio de Economía y Finanzas desde el día 04 de agosto de 2021 según se fijó en el compromiso por parte de esta institución".[17]

12. El 17 de agosto de 2021, las accionantes indicaron que "las acciones realizadas por las entidades accionadas hasta el día de hoy nos han causado inconformidad y malestar ya que las carteras de Estado accionadas no han determinado específicamente cuando iban a cumplir con la sentencia".[18] Por ello, requirieron nuevamente la imposición de multas compulsivas y que se analice el presunto cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.

13. El 30 de agosto de 2021, el Ministerio de Trabajo informó a la Unidad Judicial que el "dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas es vinculante para poder emitir la Resolución".[19] En esa misma fecha, la Defensoría del Pueblo presentó el informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia.

14. El 02 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial impuso al MSP y al Ministerio de Trabajo una "multa de una quinta parte de la remuneración básica unificada diaria".[20] El 03 de septiembre de 2021, el Ministerio de Trabajo solicitó que se deje sin efecto la multa impuesta, ya que la demora en la emisión del dictamen presupuestario fue atribuible al Ministerio de Economía y Finanzas. El 06 de septiembre de 2021, el Ministerio de Trabajo se ratificó en su pedido, informó que se dio cumplimiento con la decisión judicial y solicitó el archivo del proceso.[21] En la misma fecha, el MSP solicitó "se deje insubsistente la sanción" y se disponga el archivo de la presente causa.[22]

15. El 13 de septiembre de 2021, las accionantes informaron "que estamos a la espera de que el Ministerio de Salud Pública emita las acciones de personales

[16] *Ibid.,* foja 534.
[17] *Ibid.,* foja 552.
[18] *Ibid.,* foja 558 vuelta.
[19] *Ibid.,* foja 573. En la misma fecha, la Defensoría del Pueblo presentó el informe que recolectó todas las actuaciones administrativas conducentes a dar cumplimiento de la decisión judicial.
[20] *Ibid.,* foja 593.
[21] En su escrito, el Ministerio de Trabajo adjuntó la resolución MDT-VSP-2021-065 que aprobó la clasificación de dos puestos; la lista de asignaciones de las accionantes; y, el oficio MDT-VSP-2021-0215-O que puso en conocimiento el dictamen presupuestario favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.
[22] Expediente procesal de primera instancia, tomo VII, foja 616 vuelta.

correspondientes".[23] De igual forma, solicitaron "enviar el expediente del procedimiento constitucional […] al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón de Ambato, para que se proceda a realizar la reparación integral económica".[24]

16. El 15 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial dejó sin efecto la multa impuesta y señaló que "no fue ordenada reparación económica alguna, por lo que, resulta improcedente la petición planteada por la defensa técnica de las accionantes, a quien se le recuerda su obligación de observar los principios de buena fe y lealtad procesal".[25]

17. El 05 de mayo de 2023, las accionantes presentaron ante la Unidad Judicial una **acción de incumplimiento**. En consecuencia, solicitaron a la autoridad jurisdiccional "remitir el expediente constitucional signado con el número 02571-2021-00058, a la Corte Constitucional aparejado de su respectivo informe".[26]

18. El 09 de mayo de 2023, la Unidad Judicial determinó que "se ha efectivizado el cumplimiento de la sentencia emitida dentro del presente proceso de garantías jurisdiccionales, no existiendo nada pendiente por ejecutar; en tal virtud, no ha lugar (sic) a lo solicitado por las comparecientes por improcedente".[27] Por último, determinó que "[s]e deja a salvo el derecho de las accionantes de presentar directamente ante la Corte Constitucional cualquier reclamo por incumplimiento defectuoso".[28]

19. El 17 de julio de 2023, las accionantes presentaron ante la Unidad Judicial, nuevamente, la acción de incumplimiento.

20. El 19 de julio de 2023, la Unidad Judicial ordenó remitir el proceso a esta Magistratura "con la petición de reparación defectuosa"[29] formulada por las accionantes.[30]

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

21. El 22 de septiembre de 2023, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

---

[23] *Ibid.,* foja 620.
[24] *Ibid.*
[25] *Ibid.,* foja 622 vuelta.
[26] *Ibid*., foja 638.
[27] *Ibid.,* foja 640 vuelta.
[28] *Ibid.*
[29] *Ibid*., foja 651.
[30] La Unidad Judicial expresó principalmente que remitía el proceso a este Organismo por los requerimientos efectuados por las accionantes sobre "el pago y se les cancele las diferencias remunerativas más beneficios de ley e intereses desde el 14 de enero del 2015 hasta el 31 de agosto del 2021, […] lo cual no ha sido dispuesto en sentencia".

22. El 20 de mayo de 2026, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que tanto las accionantes como el MSP y el Ministerio de Trabajo se pronuncien sobre el presunto incumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia. Además, ordenó que la Unidad Judicial presente un informe de descargo.

23. El 26 de mayo de 2026, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo. El 02 de junio de 2026, el MSP presentó su informe de descargo. El 04 de junio de 2026, las accionantes se ratificaron en su pedido.

2. Competencia

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

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se cuestiona

25. La sentencia de 01 de abril de 2021 emitida por la Unidad Judicial, ratificada en su integridad por la Corte Provincial, dispuso:

> ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, RESUELVO: Declarar parcialmente con lugar la acción de protección presentada por: NARCISA JACKELINE BELTRÁN AVILES, con cédula de ciudadanía 020089515-9; y KARLA ANABELLE SERRANO CASTRO, con cédula de ciudadanía 020172674-2; en contra del MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y EL MINISTERIO DEL TRABAJO, en las personas de sus representantes legales, al verificarse que las omisiones de estos Ministerios de Estado, al demorar la viabilidad y ejecución de las Resoluciones Nro. MDT-DFI-2015-0001 y Nro. MDT-DFI-2015-0002, provocan la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, que lesiona a las accionantes, al recibir un trato (remuneración percibida) desigual, en condiciones similares (puesto). En virtud de la decisión indicada, como medida de reparación integral, se DISPONE que, en el término máximo de 30 días, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Trabajo de manera conjunta y coordinada, elaboren los informes respectivos y procedan a la emisión de los actos administrativos que impliquen la ejecución del Manual de Clasificación de Puestos para las accionantes. Se dispone además remitir atento oficio a la Defensoría del Pueblo, a fin de que, en el ámbito de sus competencias, vigile el cumplimiento de esta decisión, así como informe a esta autoridad al respecto (sic) (énfasis original).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la Unidad Judicial ejecutora

26. En lo principal, la Unidad Judicial sostuvo que la decisión judicial "no dispuso expresamente el pago retroactivo de valores económicos, reliquidaciones salariales, indemnizaciones ni intereses legales".[31] Por ello, argumentó que se limitó a verificar "documentalmente [si] las entidades accionadas emitieron los actos necesarios para ejecutar el Manual de Clasificación de Puestos",[32] la cual se cumplió en su totalidad.

4.2. Argumentos de las accionantes

27. En su demanda, las accionantes relataron que el 03 de septiembre de 2021, el Ministerio de Trabajo reclasificó y cambió "de denominación a las hoy accionantes al cargo que venía desempeñando".[33] De forma posterior, indicaron que el 20 de septiembre de 2021, se expidieron las acciones de personales 621 y 622, "en [las cuales] se determina que ha concluido el proceso de cambio de denominación".[34] No obstante, las accionantes mencionaron que en su acción de protección solicitaron el pago de la diferencia de las remuneraciones dejadas de percibir desde el 14 de enero de 2015, lo cual debía ser considerado como una "medida implícita". Por tal razón, refirieron que impugnaron la negativa de la Unidad Judicial de derivar el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que calcule la reparación económica solicitada. En particular, arguyeron que "hoy siguen realizando las mismas actividades, pero recién desde el mes de septiembre de 2021 se les cancela su justa remuneración y equitativa".[35]

28. En esa línea, sostuvieron que "la no cancelación de los emolumentos dejados de percibir, resulta defectuosa debido a que no se ha reparado integralmente sus derechos ni han vuelto a su estado anterior en su totalidad".[36] En específico, citaron algunos extractos de la sentencia 109-11-IS/20 e indicaron que "[d]e la *ratio decidendi* de la sentencia que favorece a las hoy accionantes y lo determinado por la Corte Constitucional en la sentencia *ut supra*, se puede concluir que la cancelación de los emolumentos dejados de percibir guarda relación directa con la declaración de vulneración de derechos y que esta es irrenunciable e intangible".[37] De esa forma, manifiestan que la sentencia ha sido incumplida.

29. En virtud de lo expuesto, solicitaron que este Organismo acepte su acción de incumplimiento por reparación defectuosa y aplique la supuesta regla de precedente que refieren. Además, requirieron que se disponga al MSP que cancele los

[31] SACC, informe de 26 de mayo de 2026, foja 3.
[32] *Ibid.*
[33] *Ibid.*, foja 3.
[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*, foja 8.
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.*

emolumentos dejados de percibir y ordene la cuantificación correspondiente conforme el artículo 19 de la LOGJCC.

4.3. Argumentos de las autoridades obligadas

4.3.1. Argumentos del Ministerio de Trabajo

30. A pesar de haber sido debidamente notificado y requerido para presentar la información solicitada, el Ministerio de Trabajo no presentó la información requerida.

4.3.2. Argumentos del MSP

31. En su informe de 02 de junio de 2026, el MSP argumentó que la presunta falta del pago de diferencias salariales "carece de sustento jurídico, por cuanto la sentencia constitucional no dispuso expresamente pagos de (sic) retroactivo, de remuneraciones, de diferencias salarias, de intereses, de aportes al IESS, de reparación económica cuantificable".[38] En esa línea, indicó que la acción de incumplimiento "[n]o constituye un mecanismo para modificar el contenido de la sentencia, incorporar medidas nuevas, ampliar reparaciones, ni crear obligaciones económicas no dispuestas originalmente".[39] En tal virtud, solicitó que se declare el cumplimiento integral de la decisión judicial y "se rechace la acción de incumplimiento propuestas por las accionantes, al no existir incumplimiento atribuible a esta Cartera de Estado ni obligación constitucional expresa de reparación económica".[40]

5. Cuestión previa

32. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (**"RSPCCC"**), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma **subsidiaria**,[41] este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

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

[38] SACC, informe de 02 de junio de 2026, foja 2.
[39] *Ibid.,* foja 4.
[40] *Ibid.,* foja 5.
[41] CCE, sentencia 53-23-IS/24, 07 de marzo de 2024, párr. 16 y sentencia 90-22-IS/24, 21 de febrero de 2024, párr. 26.

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

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

33.3. Plazo razonable: Dicho requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez ejecutor, considerando las circunstancias específicas de cada caso, la complejidad de las medidas y el transcurso del tiempo para su cumplimiento.

34. Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción, **puesto que no son subsanables**.[42] En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.[43] Así las cosas, se procede a verificar lo siguiente:

34.1. Respecto del **impulso**, este Organismo verifica que las accionantes promovieron el cumplimiento de la sentencia activamente ante la Unidad Judicial (párrs. 4, 6, 8, 12 y 15 *supra*). Por tanto, se observa que las accionantes cumplieron con este requisito.

34.2. En cuanto al **requerimiento**, esta Corte observa que las accionantes el 05 de mayo de 2023 y el 17 de julio de 2023 (párrs. 17 y 19 *supra*) solicitaron a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional y que acompañe su informe motivado. Posteriormente, la Unidad Judicial remitió a esta Corte el informe y el expediente correspondiente (párr. 20 *supra*). Por ende, se cumplió con el requisito analizado.

34.3. En relación con el **plazo razonable**, este Organismo verifica que las accionantes comenzaron a impulsar el cumplimiento de la decisión judicial desde el 31 de mayo de 2021 (párr. 4 *supra*) y la solicitud de remitir el expediente a la Corte se presentó el 05 de mayo de 2023. Es decir, transcurrió un año, once meses y dos días. Por ello, este Organismo encuentra que transcurrió un plazo razonable para

[42] CCE, sentencia 214-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 12.
[43] CCE, sentencia 107-21-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 51.

el cumplimiento de la sentencia constitucional. En consecuencia, el requisito se encuentra satisfecho.

35. Por lo expuesto, en el presente caso se cumplen los requisitos de procedencia para la presentación de la acción de incumplimiento a petición de parte. Por lo tanto, este Organismo analizará la presunta falta de cumplimiento total de la decisión, a partir de la documentación que consta en el expediente procesal, debido a que las accionantes estiman que existen medidas pendientes por ejecutar.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

36. Las accionantes alegaron que la Unidad Judicial debía ordenar la cuantificación de una reparación económica, debido a que fue solicitada como pretensión en su acto de proposición. En esa línea, argumentaron que se entendía que "implícitamente" fue ordenada, pese a que la Unidad Judicial no la ordenó expresamente. Así, sostuvieron que la sentencia no se cumplió. En virtud de lo expuesto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿Las entidades obligadas cumplieron con las medidas ordenadas en la sentencia de 01 de abril de 2021, emitida por la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Guaranda, provincia de Bolívar?

37. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las **obligaciones concretas** dispuestas en una decisión constitucional.[44] Además, esta garantía jurisdiccional tiene por objeto verificar que las medidas ordenadas en una sentencia constitucional hayan sido cumplidas del modo o forma en la que fueron ordenadas.[45]

38. En esa línea, este Organismo ha determinado que, en caso de verificar la vulneración de derechos, los juzgadores deben "ordenar la reparación integral de los derechos afectados, especificando e individualizando las obligaciones a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que éstas deben cumplirse" (sic).[46] Por ello, los juzgadores que conocen garantías jurisdiccionales tienen la obligación de indicar expresamente las medidas de reparación en la parte resolutiva del fallo de "forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética".[47] De manera que, las únicas medidas exigibles son aquellas dispuestas **expresamente** en la decisión judicial.

[44] CCE, sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 36.
[45] CCE, sentencia 102-21-IS/24, 02 de mayo de 2024, párr. 36.
[46] CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 49.
[47] *Ibid.,* párr. 55.

39. En el caso *in examine*, las accionantes sostienen que las entidades obligadas también debían pagar las diferencias de remuneración correspondientes al período comprendido desde el 14 de enero de 2015 hasta el 31 de agosto de 2021. Lo anterior, por considerar que dicha reparación económica se encontraba "implícita" en la sentencia cuya ejecución solicitan. En consecuencia, corresponde verificar si la decisión de 01 de abril de 2021 fue ejecutada integralmente.

40. De la revisión de la sentencia de 01 de abril de 2021, este Organismo observa que la Unidad Judicial ordenó las siguientes medidas: **(i)** que el MSP y el Ministerio de Trabajo "elaboren los informes respectivos y procedan a la emisión de los actos administrativos que impliquen la ejecución del Manual de Clasificación de Puestos para las accionantes"; y **(ii)** delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia (párr. 25 *supra*). Estas medidas fueron ratificadas por la Corte Provincial en su integralidad.

41. Respecto de la medida **(i)**, este Organismo constata que fue cumplida mediante la emisión de la resolución MDT-VSP-2021-065 de 03 de septiembre de 2021 y las acciones de personales 621 y 622 de 20 de septiembre de 2021, circunstancia que incluso es reconocida por las propias accionantes en su demanda (párr. 27 *supra*). No obstante, esta Corte advierte que la sentencia de 01 de abril de 2021 dispuso que esta medida sea cumplida en el "término máximo de 30 días", plazo que fenecía el 17 de mayo de 2021. Por ello, si bien la medida fue finalmente ejecutada, ello ocurrió el 20 de septiembre de 2021, es decir, aproximadamente cuatro meses después del vencimiento del término fijado por la sentencia. En ese contexto, corresponde determinar si dicho desfase temporal configuró un supuesto retardo en el cumplimiento de esta medida de reparación integral, puesto que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.

42. Este Organismo ha señalado que para que se configure el cumplimiento defectuoso por tardío de una medida deberán concurrir dos elementos: **(1)** la existencia de un retardo en el cumplimiento; y, **(2)** la falta de justificación para el retardo.[48] En el caso, se observa que la medida de reclasificación y cambio de denominación de puesto de las accionantes se cumplió con un retardo de cuatro meses. Por lo que, se comprueba **(1)**. En cuanto al segundo elemento, se observa que el MSP y el Ministerio de Trabajo sostuvieron que el cumplimiento oportuno de la medida no fue posible debido a que no contaban con el dictamen presupuestario favorable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, requisito necesario para materializar la reclasificación y el cambio de denominación de los puestos (párrs. 11, 13 y 14 *supra*). Por lo que, al existir una justificación suficiente no se configura **(2)**. Al respecto, este Organismo considera

[48] CCE, sentencias 7-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 37 y 47-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 29.

que este tipo de medidas supone la intervención coordinada de distintas entidades de la administración pública y el cumplimiento de procedimientos administrativos y presupuestarios cuya ejecución no depende exclusivamente de una sola institución. En particular, la obtención del correspondiente dictamen presupuestario constituye un requisito indispensable para la implementación de la medida ordenada. A partir de estas consideraciones, este Organismo estima que, si bien existió un retardo en el cumplimiento de la medida, este se encontraba objetivamente justificado. En consecuencia, no se configura un supuesto de cumplimiento defectuoso por tardío y corresponde declarar el cumplimiento integral de esta medida de reparación.

43. En cuanto, a la medida **(ii)**, esta Corte ha precisado que la delegación del seguimiento a la Defensoría del Pueblo no constituye una medida de reparación en sentido estricto, sino una competencia que tienen los juzgadores para delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de las sentencias, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.[49]

44. Ahora bien, en cuanto a la alegación relativa a la ejecución de medidas "implícitas" realizada por las accionantes, en el caso bajo análisis, de la revisión del expediente procesal, esta Corte observa lo siguiente:

44.1. En la demanda de acción de protección, las accionantes solicitaron como medida de reparación el pago de las diferencias salariales. En concreto, requirieron:

> [Se sirva] disponer que, se proceda inmediatamente con la cancelación de los montos dejados de percibir desde el año 2015, en nuestra calidad de servidores del Ministerio de Salud Pública, de conformidad con el puesto re clasificado y el respectivo grado ocupacional más los respectivos intereses puesto que, como dice el aforismo de derecho general, "el dinero es dinero en el tiempo".

44.2. El 01 de abril de 2021, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la acción de protección, por cuanto consideró que la medida de reparación económica era **improcedente** (párr. 2 *supra*). Inconforme con la decisión, las accionantes apelaron, debido a que consideraron que se debía ordenar la medida de reparación económica a su favor.

44.3. El 17 de mayo de 2021, la Corte Provincial **negó** los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por las accionantes, cuya pretensión consistía en que se ordene la medida de reparación económica solicitada a su favor (párr. 3 *supra*).

44.4. El 13 de septiembre de 2021, las accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que

[49] CCE, sentencia 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 39.

remita el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo ("**TDCA**") "para que se proceda a realizar la reparación integral económica" (párr. 15 *supra*). Frente a esta solicitud, la Unidad Judicial –juez ejecutor– señaló que la medida de reparación económica "**no fue ordenada**" y, por ello, recordó a las accionantes "su obligación de observar los principios de buena fe y lealtad procesal" (párr. 16 *supra*). Finalmente, la Unidad Judicial determinó que no existía medida alguna pendiente por ejecutar (párr. 18 *supra*).

45. En virtud de lo expuesto, esta Corte observa que, en primera instancia, las accionantes pretendieron que se ordene como medida de reparación económica el pago de las diferencias salariales, medida que no fue concedida por la Unidad Judicial. Frente a ello, las accionantes apelaron con la pretensión de que se ordenara la reparación económica, y la Corte Provincial rechazó su recurso y confirmó íntegramente la sentencia subida en grado. A pesar de ello, las accionantes solicitaron al juez ejecutor que derive el caso al TDCA a fin de cuantificar la medida de reparación económica. Sobre este punto, la Unidad Judicial manifestó claramente que esta medida **no fue dispuesta** en la decisión de 01 de abril de 2021. Por lo expuesto, se verifica que la supuesta medida de reparación económica nunca fue ordenada, ni en la sentencia de primera instancia ni en la de segunda instancia.

46. Al respecto, este Organismo ha señalado que "resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo que no fue ordenado en la sentencia constitucional cuestionada".[50] En consecuencia, esta Corte constata que la obligación cuyo cumplimiento reclaman las accionantes –el pago de las diferencias remunerativas– no forma parte de las medidas dispuestas en la sentencia de 01 de abril de 2021. Por tanto, la medida de reparación económica al no ser ordenada expresamente en la decisión judicial no puede ser exigida mediante acción de incumplimiento y, por tanto, corresponde desestimar la presente acción.

47. Por último, este Organismo reitera que el objeto de esta garantía jurisdiccional se limita a verificar la ejecución de las medidas ordenadas, de manera **clara** y **expresa** en la decisión constitucional, mas no a incorporar medidas de reparación que no fueron ordenadas.[51]

7. Decisión

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

[50] CCE, sentencia 16-17-IS/20, 15 de enero de 2020, párr. 54.
[51] CCE, sentencia 105-23-IS/26, 12 de febrero de 2026, párr. 55.

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **132-23-IS**.

2. **Declarar** el cumplimiento integral de la sentencia de 01 de abril de 2021 emitida por la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva con sede en el cantón Guaranda, provincia de Bolívar.

3. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen y **archivar** el proceso de origen.

4. Notifíquese y archívese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de julio de 2026. El juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, que fue aprobada en la misma sesión. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

13223IS-93430

Caso 132-23-IS

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintinueve de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

JL/AM

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.