

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1455-23-JP/24 En el Caso No. 1455-23-JP y acumulados Se revocan todos los autos en los cuales se concedieron las peticiones planteadas por las personas privadas de la libertad en las causas revisadas, conforme al párrafo 119 supra. En consecuencia, se ordena a las autoridades competentes la búsqueda y aprehensión de los peticionarios de los casos revisados de conformidad con el detalle, que consta en el párrafo 74 de esta sentencia	2
66-16-IN/25 En el Caso No. 66-16-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad	45
94-24-IN/25 En el Caso No. 94-24-IN Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad No. 94-24-IN	75



Sentencia 1455-23-JP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 1455-23-JP y acumulados

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

SENTENCIA 1455-23-JP/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa las “peticiones” resueltas dentro de tres procesos de acción de protección relacionados con: a) terminación de un nombramiento provisional, b) concesión de una frecuencia radioeléctrica, y c) falta de notificación en un proceso coactivo. Dentro de estos procesos, los jueces emitieron boletas de excarcelación a favor de varias personas privadas de la libertad con sentencias ejecutoriadas.

Del análisis de revisión, la Corte evidencia que los jueces de las causas seleccionadas no tenían competencia legal ni constitucional para conocer peticiones sobre la situación de personas privadas de la libertad en acciones de protección. Tampoco tenían competencia territorial, dado que las personas privadas de la libertad se encontraban en provincias y cantones diferentes respecto de los cuales ejercían competencia. Por este motivo, esta Corte determina que los jueces de las causas revisadas estaban obligados por mandato de la Constitución y de la LOGJCC a rechazar las peticiones planteadas.

En segundo lugar, la Corte constata que los autos que resolvieron las peticiones fueron improcedentes al dirigirse en contra de la ejecución de órdenes judiciales, además de contravenir la prohibición expresa establecida en el artículo 88 de la Constitución y los artículos 39 y 42 número 6 de la LOGJCC. Por este motivo, esta Corte establece que, bajo ninguna circunstancia, un juez que conoce una acción de protección puede emitir una boleta de excarcelación para una persona privada de la libertad en ninguna fase del proceso. Respecto de las boletas emitidas, señala que carecen de valor jurídico.

En tercer lugar, la Corte analiza la desnaturalización de la acción de protección en los casos revisados y las responsabilidades de los operadores de justicia.

Contenido

1. Antecedentes procesales
 - 1.1. La acción de protección 13317-2020-00396 (Caso 1455-23-JP)
 - 1.2. La acción de protección 13282-2020-01205 (Caso 1556-23-JP)
 - 1.3. La acción de protección 23281-2018-02438 (Caso 1557-23-JP)
 - 1.4. Procedimiento ante la Corte Constitucional
2. Competencia
3. Objeto de la revisión
4. Planteamiento de los problemas jurídicos
5. Resolución de los problemas jurídicos

- 5.1. ¿Los jueces que conocieron las acciones de protección seleccionadas eran competentes para analizar las situaciones de las personas privadas de la libertad puestas en su conocimiento mediante “peticiones”?.....
- 5.2. ¿Era procedente que los jueces conozcan las peticiones planteadas dentro de las acciones de protección revisadas?.....
- 5.3. ¿Los jueces constitucionales, al resolver las peticiones presentadas por personas privadas de la libertad, desnaturalizaron la acción de protección y, en consecuencia, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica?.....
- 5.4. ¿Los jueces Simón Oswaldo García Tello, Joffre Javier Rivera Rodríguez y Emerson Curipallo Ulloa incurrieron en la infracción administrativa gravísima de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable?
6. Resolución del caso
7. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1.1. La acción de protección 13317-2020-00396 (Caso 1455-23-JP)

1. El 8 de diciembre de 2020, Luis Fabián Cevallos Menéndez (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paján (“**GAD de Paján o entidad accionada**”), por considerar que sus derechos al trabajo, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación fueron vulnerados, debido a la resolución 0026GADMCP-NEMC de 30 de mayo de 2019, por medio de la cual esa institución dio por **terminado su nombramiento provisional**.
2. El 9 de febrero de 2021, Simón Oswaldo García Tello, juez de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias No Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Paján, provincia de Manabí (“**juez de Paján**”) **aceptó** la acción de protección, dejó sin efecto la resolución impugnada por carecer de motivación y dispuso que el accionante sea reintegrado a sus funciones. En contra de esta decisión, la entidad accionada presentó recurso de apelación.
3. El 3 de agosto de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”), en voto de mayoría, **aceptó** el recurso de apelación, **revocó la sentencia subida en grado** y declaró sin lugar la acción de protección por no existir vulneración de derechos constitucionales.
4. El 23 de septiembre de 2022 a las 10h33, el accionante, Luis Fabián Cevallos Menéndez, junto con el abogado José Daniel Tenempaguay Chasipanta, presentaron ante el juez de Paján una solicitud para requerir que “**los efectos**” de la sentencia de 9

de febrero de 2021 sean **extendidos** a favor de María de Lourdes Mosquera Córdova, una persona privada de la libertad en Cuenca, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de robo, en razón de “la existencia de circunstancias comunes entre el accionante y el tercer interesado”.

5. El 23 de septiembre de 2022 a las **14h04**, el juez de Paján **aceptó** la solicitud a la que calificó como un “incidente o petición constitucional de acción de protección”. Por lo que, dispuso la inmediata libertad de María de Lourdes Mosquera Córdova, emitió la boleta de excarcelación y, como medida de reparación, ordenó su presentación periódica ante el juzgador de su domicilio.¹ La boleta fue emitida a las **14h35**.
6. El 3 de octubre de 2022, el juez de Paján **de oficio dejó insubsistente** el “incidente o petición constitucional de acción de protección” otorgado al evidenciar que no era de su competencia ni jurisdicción lo requerido. Sin embargo, no ordenó la localización y captura de María de Lourdes Mosquera Córdova.

1.2. La acción de protección 13282-2020-01205 (Caso 1556-23-JP)

7. El 20 de diciembre de 2020, Bernardo Nussbaum Ruf, gerente general de la Compañía Radiodifusora MASCANDELA S.A. (“**compañía accionante o MASCANDELA S.A.**”), presentó una acción de protección conjunta con medidas cautelares en contra de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ARCOTEL (“**entidad accionada o ARCOTEL**”).² La compañía accionante alegó que sus derechos fueron vulnerados debido a que ARCOTEL negó su recurso extraordinario de revisión y ratificó el oficio ARCOTEL-CTHB-2020-1259-OF de 28 de julio de 2020.³

¹ El juez declaró la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, defensa, seguridad jurídica y al debido proceso. El juez basó su decisión en que, a su criterio, la posibilidad de modular el efecto de una sentencia en beneficio de terceros se encontraba reconocida en los precedentes constitucionales contenidos en las sentencias 31-09-SEP-CC, 2035-16-EP/16 y el artículo 5 de la LOGJCC, así como en la “creatividad” que deben tener los jueces al momento de reparar violación de derechos constitucionales de conformidad con lo señalado en la sentencia constitucional 146-14-SEP-CC. (Auto a fojas 82-85v del expediente 133172020-00396).

² Como medida cautelar, la compañía accionante solicitó que ARCOTEL se abstenga de asignar la frecuencia, matriz y repetidoras actualmente asignadas a MASCANDELA hasta que no se resuelva la acción de protección y se disponga que se acepte la documentación presentada por su representada, calificándola en igualdad de condiciones que la empresa radiodifusora SOL EQUINOCCIAL S.A. (Sistema SATJE de la Función Judicial, expediente 13282-2020-01205)

³ Mediante dicho oficio, la entidad accionada había descalificado su participación en el proceso de adjudicación de frecuencias del espectro radioeléctrico, por incumplimiento de requisitos. Mascandela consideró que estas actuaciones afectaron sus derechos al debido proceso (art. 76 CRE), a la defensa (art. 76.7 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y a la igualdad (art. 11.2 y 66.4 CRE).

8. El 21 de diciembre de 2020, Joffre Javier Rivera Rodríguez, juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Chone (“**juez de Chone**”), negó la solicitud de medidas cautelares.⁴
9. El 9 de marzo de 2021, el juez de Chone **aceptó la acción de protección** y declaró la vulneración del derecho a la igualdad de la compañía accionante. Como “medida cautelar”, dispuso que ARCOTEL se abstenga de asignar frecuencias que estaban concesionadas a MASCANDELA S.A. En contra de esta decisión, la entidad accionada presentó recurso de apelación.
10. El 11 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”), con voto de mayoría, **negó el recurso de apelación** interpuesto por ARCOTEL y confirmó la sentencia subida en grado.
11. El 23 de junio de 2021, ARCOTEL presentó la acción extraordinaria de protección 2999-21-EP, la cual fue inadmitida con voto de mayoría el 17 de diciembre de 2021.⁵
12. El 7 de marzo de 2023 a las **14h49**, Diego Franklin Bermeo Criollo, persona privada de la libertad en Cuenca con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de abuso sexual con agravante, ingresó un escrito en el cual solicitó “se sirva acoger el pedido **intercomunis** [énfasis añadido]”⁶ en el cual indicó que, dentro del proceso penal en el que fue condenado, se le privó de su derecho al debido proceso, lo que tornaba en ilegal su detención.⁷
13. El 7 de marzo de 2023 a las **15h49**, Luis Felipe Arpi Loja y Luis Patricio Ortiz Lliguicota, personas privadas de la libertad en Cañar con sentencias condenatorias ejecutoriadas por el delito de robo con resultado de muerte, **ingresaron un escrito** al proceso.⁸ En estos escritos alegaron vulneraciones al debido proceso en la garantía de defensa dentro de los procesos en los que fueron condenados.⁹

⁴ El juez de Chone consideró que tales medidas requerían un análisis de fondo sobre la presunta vulneración de derechos en la sustanciación de la acción de protección.

⁵ El juez constitucional Enrique Herrería Bonnet votó en contra.

⁶ Diego Bermeo Criollo en su escrito, como encabezado, colocó el nombre del accionante de la acción de protección y como anexo un escrito denominado “medidas cautelares” con las que “se asegure y garantice [sus] derechos a la vida y libertad”.

⁷ De acuerdo a la constancia de presentación del sistema SATJE, se indica que el escrito fue presentado por Nussbaum Ruf Bernardo (representante de la compañía accionante de la acción de protección). No obstante, en el escrito presentado no consta la firma del accionante. La constancia fue firmada por Teresita Marcela Mendoza Cedeño, como responsable de sorteos.

⁸ En su petición, solicitaron “que se tome en consideración a fin de que se identifique la vulneración de [sus] derechos, en un acto de EFECTO INTERCOMUNIS” e ingresaron como anexos dos documentos denominados “medidas cautelares” con las que “se asegure y garantice [sus] derechos a la vida y libertad”.

⁹ Estos documentos guardan identidad con el anexo presentado por Diego Franklin Bermeo Criollo.

14. El 8 de marzo de 2023, el juez de Chone corrió traslado por el “término de 24 horas” para que las partes procesales del conflicto de origen se pronuncien al respecto de los escritos presentados.
15. El 9 de marzo de 2023, ARCOTEL indicó que no existe norma constitucional, legal ni reglamentaria que “faculte a los comparecientes para que sean considerados con efecto *intercomunis* en esta causa, y menos aún, se extienda la sentencia dictada en esta causa constitucional a su favor [sic]”. En la misma fecha, el juez de Chone aceptó la solicitud de Diego Franklin Bermeo Criollo, a la que calificó como una “petición constitucional de acción de protección”. De tal manera, extendió los efectos de la sentencia de 9 de marzo de 2021 para conceder medidas cautelares en aplicación del efecto *intercomunis*. Así, emitió la **boleta de excarcelación** y resolvió reemplazar la privación de la libertad por la presentación periódica hasta que se cumpla con la pena impuesta. Además, ordenó la prohibición de salida del país.
16. El 13 de marzo de 2023, el juez de Chone aceptó la solicitud de Luis Felipe Arpi Loja y de Luis Patricio Ortiz Lliguicota, a la que también calificó como una “petición constitucional de acción de protección”. Extendió los efectos de la sentencia de 9 de marzo de 2021, para conceder medidas cautelares en aplicación del efecto *intercomunis*. El juez emitió las **boletas de excarcelación** y resolvió reemplazar la privación de la libertad por la presentación periódica hasta que se cumpla con la pena impuesta. Además, ordenó la prohibición de salida del país.
17. El 28 de marzo de 2023 a las 13h16, José Darío Lala Shagñay, persona privada de la libertad en Cañar con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de tráfico ilícito de migrantes presentó un escrito denominado “medidas cautelares” en el que solicitaba la “inmediata libertad”. Al respecto, citó normas de la Ley Orgánica de Salud y normas constitucionales referentes al debido proceso.¹⁰ En la misma fecha a las 13h27, Angelu Alexis Orbe Cajamarca, persona privada de la libertad en Cañar con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de abuso sexual, ingresó un escrito en igual sentido.¹¹
18. El 29 de marzo de 2023, Byron Paúl Yanqui Arpi, persona privada de la libertad en Cañar con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de robo con resultado de

¹⁰ Este escrito fue ingresado al proceso con el nombre del peticionario de la medida cautelar por Sheila Cristina Zambrano García en calidad de responsable de sorteos.

¹¹ Los dos escritos son similares. Como anexos incluyeron dos certificados médicos expedidos por Vanessa Elizabeth Quimbiulco Cuenca en calidad de médico general, por hepatitis y tuberculosis respiratoria, respectivamente.

muerte, ingresó un escrito denominado “medidas cautelares”, en el que solicitó “se aseguren y garanticen nuestros derechos a la vida y libertad”.¹²

19. El 31 de marzo de 2023 a las 09h00, el juez de Chone aceptó la solicitud de José Darío Lala Zhagñay y Angelu Alexis Orbe Cajamarca. En la misma fecha a las 10h37, el juez también aceptó la solicitud de Byron Paúl Yanqui Arpi. En los tres casos, el juez emitió las **boletas de excarcelación** y resolvió reemplazar la privación de la libertad por la presentación periódica hasta que se cumpla con la pena impuesta. Además, ordenó la prohibición de salida del país.
20. El 4 de abril de 2023, el coordinador del Centro de Rehabilitación Social Masculino Cañar No. 1 del SNAI planteó un “recurso de revocatoria” en contra de la decisión de 31 de marzo de 2023 a las 09h00 aceptada a favor de José Darío Lala Zhagñay y Angelu Alexis Orbe Cajamarca.
21. El 5 de abril de 2023, el juez de Chone declaró la nulidad de la providencia emitida el 31 de marzo de 2023 a las 09h00 y revocó de manera inmediata la libertad otorgada a favor de José Darío Lala Zhagñay y Angelu Alexis Orbe Cajamarca.
22. El 6 de abril de 2023 a las 09h02, el coordinador del Centro de Rehabilitación Social Masculino Cañar No. 1 del SNAI solicitó que se disponga la inmediata localización, captura y traslado de José Darío Lala Zhagñay y Angelu Alexis Orbe Cajamarca. En la misma fecha a las 12h18, el juez de Chone dispuso la localización y captura de José Darío Lala Zhagñay y Angelu Alexis Orbe Cajamarca.

1.3. La acción de protección 23281-2018-02438 (Caso 1557-23-JP)

23. El 1 de octubre de 2018, Viviana Vanessa Paredes Ramos, representante legal de la Compañía PETROLEOS DE LOS RIOS “PETROLRIOS C.A.” (“**compañía accionante o PETROLRIOS C.A.**”), presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinindé (“**entidad accionada o GAD de Quinindé**”). La compañía accionante alegó que el GAD de Quinindé vulneró sus derechos a la defensa, tutela judicial efectiva, debido proceso y a la seguridad jurídica por haber establecido un **proceso coactivo** en su contra por el presunto incumplimiento de obligaciones tributarias, **sin haber sido notificada** en legal y debida forma.

¹² Este documento guarda identidad con el anexo presentado por Diego Franklin Bermeo Criollo. Además, agrega un certificado médico emitido por Vanessa Elizabeth Quimbiulco Cuenca en calidad de médico general por “cirrosis y esclerosis múltiple”.

24. El 11 de febrero de 2019, Emerson Curipallo Ulloa, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (**“juez de Santo Domingo”**), **aceptó la acción** y declaró la vulneración de los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica de la compañía accionante. Como reparación integral, declaró la nulidad del proceso coactivo para que la compañía accionante sea notificada correctamente y el cese inmediato de las medidas cautelares dispuestas en su contra. La Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) presentó recurso de apelación.
25. El 11 de julio de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas (**“Sala Provincial”**) **negó el recurso de apelación** interpuesto por la PGE y confirmó la sentencia subida en grado.
26. El 12 de septiembre de 2022, John Steven Navarrete Quiroga¹³ y Santiago Leonel Madrid Guerra,¹⁴ personas privadas de la libertad en Latacunga con sentencias condenatorias ejecutoriadas por el cometimiento de varios delitos, entre ellos, asesinato, solicitaron al juez de Santo Domingo que **extienda los efectos** de la sentencia de 11 de febrero de 2019, en aplicación del efecto *inter comunis*.
27. El 14 de septiembre de 2022, el juez de Santo Domingo aceptó la solicitud, a la que calificó como una “petición constitucional y/o incidente constitucional”. Además, emitió las **boletas de excarcelación**, dispuso la inmediata libertad de John Steven Navarrete Quiroga y Santiago Leonel Madrid Guerra y, como medida de reparación, ordenó su presentación periódica.¹⁵
28. El 29 de septiembre de 2022, el SNAI solicitó que se revoque la providencia en la que se ordena la libertad de John Steven Navarrete Quiroga y Santiago Leonel Madrid Guerra.

¹³ Conforme la razón constante en el sistema EXPEL del Consejo de la Judicatura, en el año 2017 se unificaron las penas de tres sentencias ejecutoriadas en las que se declaró la culpabilidad del sentenciado. No obstante, no se indican todos los delitos perpetrados, exclusivamente se tiene referencia de su culpabilidad por asesinato dentro de la causa 09285-2015-0600. Véase proceso de unificación de penas: 09284-2017-03949.

¹⁴ Conforme la razón constante en el sistema EXPEL del Consejo de la Judicatura, en el año 2016 se dictó sentencia condenatoria por el delito de asesinato en su contra. Véase proceso: 17721-2016-0743.

¹⁵ El juez basó su decisión en que, a su criterio, la posibilidad de modular el efecto de una sentencia en beneficio de terceros se encontraba reconocido en los precedentes constitucionales contenidos en las sentencias 31-09-SEP-CC, 2035-16-EP/21 y el artículo 5 de la LOGJCC, así como en la “creatividad” que deben tener los jueces al momento de reparar violación de derechos constitucionales de conformidad con lo señalado en la sentencia constitucional 146-14-SEP-CC, (Auto a fojas 286-346v del expediente 232812018-02438).

29. El 28 de marzo de 2023, el juez de Santo Domingo “dictó autos para resolver” el pedido del SNAI. Sin embargo, de forma posterior no se emitió ninguna resolución respecto al pedido realizado.

1.4. Procedimiento ante la Corte Constitucional

30. El 18 de abril de 2023, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí remitió a la Corte Constitucional copias del expediente de la acción de protección 13317-2020-00396. El caso fue signado en este Organismo con el número 1455-23-JP (“Caso A”).
31. El 26 de abril de 2023, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí remitió a la Corte copias del expediente de la acción de protección 13282-2020-01205. El caso fue signado con el número 1556-23-JP (“Caso B”).
32. El 26 de abril de 2023, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas remitió a este Organismo copias del expediente de la acción de protección 23281-2018-02438. El caso fue signado con el número 1557-23-JP (“Caso C”).
33. El 20 de junio de 2023, el Tribunal de la Sala de Selección¹⁶ seleccionó y acumuló los casos 1455-23-JP, 1556-23-JP y 1557-23-JP para el desarrollo de jurisprudencia. En adición, indicó que su conexión radica en la presentación de “incidentes o peticiones constitucionales” que se originaron de forma posterior a las sentencias ejecutoriadas.¹⁷ También señaló que se acreditaron los parámetros de gravedad y novedad previstos en el artículo 25 número 4 de la LOGJCC.
34. El 2 de agosto de 2023, se sorteó la causa y su sustanciación correspondió al juez constitucional Richard Omar Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 11 de noviembre de 2024 y solicitó información al Consejo de la Judicatura sobre la situación actualizada de los jueces que sustanciaron las causas seleccionadas.
35. El 12 de noviembre de 2024, el Consejo de la Judicatura remitió al proceso el Oficio-CJ-DNJ-SNCD-2024-0803-OF en el que se indica que los tres jueces han sido

¹⁶ Conformada por los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Jhoel Escudero Soliz y la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

¹⁷ Art. 13.- Acumulación de causas. - [...] La Sala de Selección podrá disponer la acumulación de causas seleccionadas a otras que se encuentren en trámite cuando entre los procesos exista una conexión temática para la resolución de la causa, hasta antes de que la jueza o juez sustanciadora presente el proyecto de sentencia para que sea conocido por la Sala de Revisión, con base en la información provista por el sistema automatizado de la Corte Constitucional. Previo a decidir sobre la acumulación, la Sala pedirá la opinión de la jueza o juez sustanciadora.

separados de sus cargos y que se están llevando a cabo sumarios administrativos para su destitución.¹⁸

36. El 15 de noviembre de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz solicitó a Simón Oswaldo García Tello, juez de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias No Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Paján, provincia de Manabí; Joffre Javier Rivera Rodríguez juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Chone, provincia de Manabí y; Emerson Curipallo Ulloa juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, que presenten un informe de descargo en el término de cinco días sobre el presunto cometimiento de la infracción gravísima de dolo en sus actuaciones judiciales dentro de los casos seleccionados.
37. El 26 de noviembre de 2024, Simón Oswaldo García Tello presentó su informe de descargo. El 27 de noviembre, Joffre Javier Rivera Rodríguez presentó su informe de descargo. Emerson Curipallo Ulloa no presentó el informe solicitado.
38. El 27 de noviembre de 2024, la Sala de Revisión¹⁹ aprobó el proyecto de sentencia elaborado por el juez ponente.

2. Competencia

39. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedentes de carácter *erga omnes*, en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección. Esta competencia se encuentra prevista en el artículo 436, número 6 de la Constitución en concordancia con los artículos 2 número 3 y 25 de la LOGJCC.

3. Objeto de la revisión

40. Conforme a los artículos 86 número 5 de la Constitución y 25 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a este Organismo para su eventual selección

¹⁸ En el informe se indica que los sumarios en contra de Simón Oswaldo García Tello (caso 3317-2020-00396) y Emerson Curipallo Ulloa (23281-2018-02438) iniciaron por la falta muy grave contenida en el artículo 109.12 del COFJ relacionada con “[m]anipular o atentar gravemente contra el sistema informático de la Función Judicial”. En el caso de Joffre Javier Rivera Rodríguez se realizó un sumario por la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable realizada por la Sala Provincial en el proceso penal 13100-2023-00024G. Además, el informe señala que el sumario en contra de Emerson Curipallo Ulloa aún se encuentra en trámite. Mientras que los sumarios de Simón Oswaldo García Tello y Joffre Javier Rivera Rodríguez ya están resueltos.

¹⁹ Sala de Revisión conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

y revisión, cuando cumplan uno o más de los siguientes requisitos: **i)** gravedad, **ii)** novedad e inexistencia de precedente judicial; **iii)** negación de los precedentes de la Corte Constitucional; y, **iv)** relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

41. En una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, la Corte desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso revisado. Según las circunstancias particulares de cada caso, aquello puede llevar a que esta Magistratura opte por analizar: **i)** el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; **ii)** la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, **iii)** tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.²⁰

42. De conformidad con el auto emitido por la Sala de Selección, los casos fueron seleccionados y acumulados dado que comparten un escenario común, en el cual:

por medio de “incidentes y/o peticiones constitucionales” se resuelven asuntos que no serían objeto de la acción de protección y, por lo tanto, podrían incurrir en su desnaturalización por parte de los jueces de primera instancia y en abuso del derecho por parte de los peticionarios [...].²¹

43. En los casos acumulados, las “peticiones o incidentes constitucionales” fueron seleccionados por la Corte para su revisión por considerar que cumplen con los criterios de gravedad y novedad, en tanto podría existir una posible desnaturalización de la acción de protección por parte de las autoridades judiciales. Dicha garantía podría haber sido utilizada para obtener la libertad de personas sobre las que pesan sentencias condenatorias ejecutoriadas. Asimismo, se observaría una práctica reiterada de presentarse como terceros interesados para beneficiarse de supuestos “efectos *inter comunis*”.

44. Por este motivo, la presente sentencia tendrá efectos para las decisiones adoptadas en los casos revisados. Esto último implica que la Corte se pronunciará sobre si corresponde confirmar o revocar las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales que conocieron las “peticiones o incidentes constitucionales” presentadas dentro de las acciones de protección de origen. Además, esta sentencia también revisará si las actuaciones de los jueces implicaron una falta administrativa gravísima susceptible de declaración jurisdiccional previa. Por último, esta Corte anota que los casos en conocimiento permiten desarrollar el contenido, alcance y límites de la acción

²⁰ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

²¹ Auto de la Sala de Selección, párr. 35.

de protección en caso de que se observe una desnaturalización de dicha garantía, por plantearse con el fin de obtener la libertad de personas con sentencias condenatorias ejecutoriadas.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

45. En los casos en revisión se evidencia que se presentaron “peticiones” dentro de tres acciones de protección para analizar situaciones de personas privadas de la libertad en Cañar, Azuay y Cotopaxi ante jueces que se encontraban en otras provincias y dentro de procesos que tendrían nula relación con los casos de origen. Por tal motivo, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los jueces que conocieron las acciones de protección seleccionadas eran competentes para analizar las situaciones de las personas privadas de la libertad puestas en su conocimiento mediante “peticiones”?**
46. Por otro lado, esta Corte examinará si la actuación de los jueces que conocieron y aceptaron las solicitudes planteadas por personas privadas de la libertad dentro de las acciones de protección en revisión inobservaron los límites jurídicos de esta garantía. Específicamente, el artículo 88 de la Constitución y el artículo 42 número 6 de la LOGJCC mediante los cuales se establece que la acción de protección no procede en contra de decisiones judiciales. Al respecto, se evidencia que en los casos en revisión se emitieron boletas de excarcelación para personas que se encontraban privadas de la libertad mediante sentencias ejecutoriadas dictadas por los jueces penales competentes. Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Era procedente que los jueces conozcan las peticiones planteadas dentro de las acciones de protección revisadas?**
47. Por último, se analizará si existió desnaturalización de la acción de protección y se calificará si las actuaciones de los peticionarios implicaron un abuso de derecho, conforme establece el artículo 23 de la LOGJCC. Por lo que, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Los jueces constitucionales, al resolver las peticiones presentadas por personas privadas de la libertad, desnaturalizaron la acción de protección y, en consecuencia, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

- 5.1. **¿Los jueces que conocieron las acciones de protección seleccionadas eran competentes para analizar las situaciones de las personas privadas de la libertad puestas en su conocimiento mediante “peticiones”?**

48. El artículo 76 número 3 de la Constitución señala que “sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad **competente** y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”. En la misma línea, como garantía del derecho a la defensa de las personas, la Constitución establece que deberán “ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente” (art. 76.7.k, CRE). Así también, una garantía del derecho a la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución es la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas, que sean “aplicadas por las autoridades competentes”. Ahora bien, sobre lo señalado, esta Corte ha determinado que:

la garantía de ser juzgado por un juez competente está prevista como una de las condiciones mínimas y obligatorias para tramitar adecuadamente un proceso judicial, según la letra k) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE. Esta garantía implica que el juzgador debe actuar dentro de la medida de jurisdicción que tiene asignada por la Constitución y la ley para conocer y resolver determinados asuntos [...].²²

49. En el caso de garantías jurisdiccionales, el artículo 86 número 2 de la Constitución señala que “será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos”. En igual sentido, el artículo 7 de la LOGJCC señala que “será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos”.
50. Ahora bien, esta Corte, en su jurisprudencia, ha precisado que la competencia de los jueces constitucionales también se fija en consideración del **tipo de garantía jurisdiccional que se active y su alcance, así como de la vulneración que se alegue**. Por ejemplo, en los casos de hábeas corpus presentados por personas que se encuentran cumpliendo una sentencia condenatoria, “el juez competente [...] es el juez de garantías penitenciarias del lugar donde se encuentra el centro de privación de libertad en el que el sentenciado está cumpliendo la condena.”²³ Por su parte, en la acción de protección ha señalado “no siempre los efectos del acto u omisión impugnado podrán extenderse al domicilio del accionante, sino que aquello cabe, excepcionalmente, dependiendo de la naturaleza del derecho afectado”.²⁴
51. De esta manera, un juez constitucional debe tomar en cuenta las reglas para fijar su competencia establecidas en la Constitución (art. 86.2) y en la LOGJCC (art. 7). Pero, además, está obligado a centrar su análisis al tipo de garantía jurisdiccional, sus alcances y la naturaleza de la vulneración que fue alegada (la materia o derecho que protege). Inclusive, dependiendo de este punto, debe verificar el alcance territorial del acto alegado como vulneratorio para determinar si sus efectos alcanzan o no al

²² CCE, sentencia 1998-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 19.

²³ CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 67.

²⁴ CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 04 de abril de 2024, párr. 73.

domicilio del accionante. Solo con ello, podrá determinar que es competente para pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones del accionante.

52. De lo expuesto, se analizará la forma en la que se fijó la competencia en los casos seleccionados de acuerdo a los siguientes antecedentes:
53. El **Caso A** (1455-23-JP) –sustanciado en Manabí– fue presentado por un particular referente a los supuestos derechos vulnerados por la **terminación de su nombramiento** provisional. El **proceso finalizó** el 3 de agosto de 2021 por efecto de la emisión de la sentencia de segunda instancia en la que se aceptó el recurso de apelación planteado por el GAD de Paján, desestimando la acción de protección. Como consecuencia, no existía sentencia favorable ni tampoco medidas que debían ser conocidas por el juez de primera instancia en calidad de ejecutor. La sentencia de apelación se encontraba ejecutoriada cuando se presentó el pedido constitucional.
54. El **Caso B** (1556-23-JP) –sustanciado en Manabí– fue presentado por una compañía radiodifusora referente a situaciones derivadas del **procedimiento de adjudicación de frecuencias del espectro radioeléctrico** en contra del ARCOTEL. La acción de protección fue aceptada en ambas instancias. Este proceso **fue archivado** el 21 de junio de 2022 por el juez ejecutor por cumplimiento de las medidas de reparación. Como consecuencia, el caso había concluido cuando se presentaron las peticiones.
55. El **Caso C** (1557-23-JP) –sustanciado en Santo Domingo– fue presentado por una compañía referente a la **falta de notificación** dentro de un **procedimiento coactivo** del GAD de la Concordia y no estaba archivado. Si bien la acción de protección fue aceptada en las dos instancias, desde el 9 de agosto de 2019 no se realizaron pedidos o insistencias sobre cumplimiento.²⁵
56. En función de los antecedentes expuestos, los casos seleccionados iniciaron por acciones de protección que tenían relación con temáticas de índole administrativo, en las cuales los demandados eran dos gobiernos autónomos descentralizados (“**GAD**”) y ARCOTEL. En adición, los derechos que se discutieron fueron de un particular y de dos personas jurídicas. Por último, el caso A tenía sentencia ejecutoriada, el caso B se encontraba archivado, mientras que el caso C no se habían realizado actuaciones.
57. En este contexto, de forma posterior a los hechos indicados, se plantearon **peticiones** ante los jueces de primera instancia mediante los cuales se solicitó la aplicación de

²⁵ Cabe además indicar que las medidas dictadas eran de carácter dispositivo: 1) “Declarar la Nulidad del proceso administrativo”; y, 2) “el cese inmediato de las medidas precautelares”. Además, en el proceso no se había emitido un auto de archivo ni se había determinado el cumplimiento integral de las medidas ordenadas.

efectos *inter comunis* por parte de personas privadas de la libertad. La primera petición fue presentada el 12 de septiembre de 2022, dentro del **Caso C**, sustanciado ante Emerson Curipallo Ulloa, juez de Santo Domingo. Este pedido fue aceptado el 14 de septiembre de 2022 a favor de dos personas privadas de la libertad que se encontraban en la provincia de Cotopaxi. Además, el juez emitió dos boletas de excarcelación.

- 58.** Luego del primer pedido, se realizaron pedidos similares dentro de los **Casos A y B** por parte de siete personas privadas de la libertad que se encontraban cumpliendo sentencias ejecutoriadas en Cuenca y Cañar. Estos pedidos fueron resueltos mediante autos de los jueces: Simón Oswaldo García Tello, juez de Paján (un pedido) y Joffre Javier Rivera Rodríguez, juez de Chone (seis pedidos en diferentes fechas). Ahora bien, los jueces, en lo principal, fundamentaron los autos en que aceptaron las peticiones de la siguiente manera:

58.1. Caso A.- Consideró que la tutela judicial efectiva se violentó porque el trámite propio del caso concreto debía basarse en el artículo 575.1 del COIP,²⁶ lo que vulneró consecuentemente los otros derechos constitucionales identificados. Para la reparación, se refirió a la sentencia 146-14-SEP-CC que, a criterio del juzgador, dejaba un “campo abierto” para que ordene lo que consideren oportuno “en base a la creatividad”.

58.2. Caso B.- Consideró que se vulneró el derecho al debido proceso, porque existieron sentencias condenatorias contradictorias y el derecho a la defensa por no contar con un abogado de confianza. Respecto de la procedencia de las medidas cautelares, explicó que, por los amotinamientos, que eran de conocimiento público, se podían ver afectados los derechos a la libertad, integridad física y vida, por lo que consideró que existía verisimilitud en lo peticionado y lo constatado.

58.3. Caso C.- Consideró que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque la sentencia condenatoria emitida por la Corte Provincial no fue revisada por otro tribunal de alzada, pues la Corte Nacional inadmitió el recurso de casación en fase de calificación/admisibilidad. De manera que el juez consideró que existió una barrera para el acceso a la administración y el doble conforme.

²⁶ COIP, Art. 575.1.- Notificación.- Las notificaciones se regirán de acuerdo con las siguientes reglas:
1. Cuando se convoque a la celebración de una audiencia o se adelante un trámite especial, deberá notificarse al menos con setenta y dos horas de anticipación a las partes, testigos, peritos y demás personas que intervendrán en la actuación, salvo en los casos de delitos flagrantes.

- 58.4. Fundamento jurídico común de las peticiones:** En todos los casos, los jueces justificaron el conocimiento de las peticiones por considerar que se aplicaba el efecto *inter comunis*, así como la facultad de los jueces constitucionales para modular los efectos de las sentencias y poder extender sus alcances “en base a la creatividad”. Partieron del principio de informalidad condicionada para revisar el proceso de privación de libertad del SATJE oficiosamente. Se basaron en la resolución en mérito del proceso porque consideraron que no existe la necesidad ni la obligatoriedad de convocar a audiencia por no regular este tipo de “incidentes” la LOGJCC.
- 59.** De lo expuesto, cabe indicar que estos “pedidos” no están contemplados en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que, bajo ningún concepto eran procedentes. Además, los argumentos ofrecidos no dilucidaron la naturaleza de las peticiones, su relación con los casos planteados ni la competencia de los juzgadores para emitir estos autos. No obstante, esta Corte examinará si los jueces de Santo Domingo y Manabí que conocieron y aceptaron las peticiones presentadas por personas privadas de la libertad en Cañar, Cuenca y Cotopaxi tenían competencia para pronunciarse sobre la situación de personas privadas de la libertad. Sobre todo, porque en los casos seleccionados, los jueces fijaron su competencia en el auto de avoco que dio inicio a las respectivas **acciones de protección**. Sin embargo, de forma posterior a la sustanciación y finalización de estas acciones, recibieron pedidos sobre los cuales también se consideraron competentes. Estos pedidos fueron sustanciados por dichas autoridades judiciales como “incidentes y/o peticiones constitucionales”. Sin embargo, en ningún momento los jueces dilucidaron qué tipo de pedidos eran ni la facultad legal por la cual podían ser conocidos dentro de los casos en que fueron presentados.²⁷
- 60.** En los casos revisados, se evidencia que los pedidos planteados no tenían relación con los hechos de origen de las acciones, ni tenían las mismas partes, menos aún podían considerarse como solicitudes relacionadas con la ejecución de las decisiones judiciales. Además, cabe recalcar que esta Corte en la sentencia 98-23-JH/23 ya ha indicado que, la participación de terceros dentro de las garantías jurisdiccionales está supeditada a reglas las específicas del artículo 12 de la LOGJCC. Por lo que, un juez bajo ningún concepto podía ampliar los efectos de sentencias, menos aún denominarlos “*inter comunis*”, sin previamente cumplir con identificar el tipo de participación dentro del proceso de quienes han ingresado peticiones. De este modo, en los casos revisados se considera lo siguiente:

²⁷ Cabe reiterar que estos pedidos no están contemplados en nuestro ordenamiento jurídico y que ni siquiera podrían ser asemejados a incidentes. Al respecto, se hace énfasis en que los pedidos planteados no tenían relación con los hechos de origen de las acciones, ni tenían las mismas partes, menos aún podían considerarse como solicitudes relacionadas con la ejecución de las decisiones judiciales.

Tabla 1

Caso	Juez y su competencia territorial	Hechos de origen de la AP	Petición solicitada
1455-23-JP Caso A	Simón Oswaldo García Tello (Paján- Manabí)	Terminación de un nombramiento provisional del GAD de Paján	Libertad de una persona privada de la libertad en Cuenca
1556-23-JP Caso B	Joffre Javier Rivera Rodríguez (Chone-Manabí)	Procedimiento de adjudicación de radiofrecuencia en contra de la ARCOTEL	Libertad de seis personas privadas de la libertad en Cañar
1557-23-JP Caso C	Emerson Curipallo Ulloa (Santo Domingo)	Falta de notificación a empresa durante juicio coactivo en contra del GAD de la Concordia	Libertad de dos personas privadas de la libertad en Latacunga

Elaboración: Corte Constitucional

61. Conforme el cuadro presentado, los jueces de primera instancia de Santo Domingo, Paján y Chone consideraron que eran competentes para conocer las peticiones de personas privadas de la libertad que se encontraban en Cotopaxi, Cañar y Cuenca. Cabe indicar que los casos dentro de los cuales se presentaron las peticiones eran **acciones de protección** y no tenían relación con la situación de personas privadas de la libertad. Al respecto, estas dos circunstancias tienen relación con: **i)** la competencia en razón de la garantía propuesta, y **ii)** del territorio en el cual se encontraban cumpliendo la sentencia condenatoria.
62. Sobre **i)**, las peticiones fueron planteadas dentro de **acciones de protección** y se referían a la situación de personas privadas de la libertad, sin tener ninguna relación con las partes procesales ni con los hechos de origen de las acciones. Además, cabe indicar que en los casos en revisión, las nueve personas que presentaron las peticiones tenían **sentencias ejecutoriadas** que declaraban su responsabilidad penal por el cometimiento de diferentes delitos y se encontraban detenidas en diferentes centros de rehabilitación social (Cotopaxi, Cañar, Cuenca).²⁸
63. La acción de protección, conforme señala el artículo 39 de la LOGJCC, protege los derechos “que no estén amparados” por otras acciones, entre ellas, las de hábeas corpus.²⁹ En la misma línea, el artículo 40 de la LOGJCC establece la procedencia de

²⁸ Los delitos por los cuales las personas fueron procesados se encuentran señalados en los antecedentes de la presente sentencia.

²⁹ Cabe indicar que la acción de habeas corpus podría ser una de las vías para conocer la situación de las personas privadas de la libertad. No obstante, también existen mecanismos ordinarios que podían ser considerados de acuerdo a las circunstancias particulares de cada persona privada de la libertad.

la acción de protección cuando se demuestre que no existe “otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”. Por su parte, esta Corte ha señalado:

en los casos en que por las condiciones en las que se lleva a cabo la privación de la libertad, se amenacen o violen los derechos a la vida, salud, integridad o derechos conexos de las personas privadas de la libertad, el hábeas corpus correctivo es la garantía constitucional jurisdiccional idónea para la protección directa, inmediata y eficaz de estos derechos.³⁰

64. Por lo expuesto, la acción de protección no sería la garantía jurisdiccional idónea y eficaz para tutelar los derechos de las personas privadas de la libertad conforme señalan los artículos 39 y 40 número 3 de la LOGJCC. Pues, existe el hábeas corpus como la garantía constitucional para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas que se encuentran privadas de la libertad. En función de esta consideración, los jueces de las causas revisadas evidentemente **carecían de competencia en razón de la materia** para pronunciarse sobre la situación de personas privadas de la libertad.
65. Esta Corte considera que la falta de competencia analizada *ut supra* era suficiente para rechazar de plano las peticiones planteadas. No obstante, sobre **ii)**, los jueces tampoco analizaron el lugar donde ejercían competencia y donde surtían efectos las supuestas vulneraciones de derechos alegadas mediante las peticiones.³¹ Las peticiones fueron planteadas dentro de procesos en los que los jueces previamente ya habían asumido la competencia en acciones de protección presentadas por otros sujetos procesales.
66. Ahora bien, cabe indicar que la competencia en razón del territorio para personas privadas de la libertad, se encuentra fijada en el artículo 44 número 1 de la LOGJCC en el que señala que la acción puede ser presentada ante el juez “del lugar donde se presuma está privada de libertad la persona”. Inclusive, esta Corte ha señalado que:

para quienes ya tienen sentencia condenatoria y están privados de la libertad, por regla general, los jueces competentes para el conocimiento de acciones de hábeas corpus son los jueces de garantías penitenciarias; así como los jueces de garantías penales y multicompetentes que ha fijado el Consejo de la Judicatura **del lugar donde se encuentre cumpliendo la condena la persona accionante y/o beneficiario** [énfasis en el original].³²

67. En los casos en revisión se verifica que:

³⁰ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párr. 81.

³¹ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párrs. 119-129. CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 45-73. CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 04 de abril de 2024, párrs. 69-78.

³² CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 56.

- 67.1. En el **Caso A**, el juez de Paján-Manabí no tenía competencia para conocer la situación de una persona privada de la libertad en Cuenca, provincia del Azuay.
- 67.2. En el **Caso B**, el juez de Chone-Manabí no tenía competencia para conocer la situación de seis personas privadas de la libertad que se encontraban, provincia de Cañar.
- 67.3. En el **Caso C**, el juez de Santo Domingo-Santo Domingo no tenía competencia para conocer la situación de dos personas privadas de la libertad que se encontraban en Latacunga, provincia de Cotopaxi.
68. Conforme lo expuesto, los jueces de Manabí y el juez de Santo Domingo **carecían de competencia en razón de territorio** para pronunciarse sobre las peticiones planteadas, por cuanto tenían relación con los derechos de personas privadas de la libertad que se encontraban en provincias donde los jueces no ejercían competencia. Por lo que, los jueces de las causas revisadas estaban obligados a rechazar las peticiones realizadas.
69. Con estas consideraciones, esta Corte concluye que los jueces que conocieron las peticiones planteadas dentro de las acciones de protección revisadas no eran competentes en razón de la materia y del territorio para analizar las situaciones de las personas privadas de la libertad puestas en su conocimiento. Inclusive los peticionarios ni siquiera fueron parte de los procesos de origen. Además, con la finalidad de evitar que en futuras ocasiones se utilicen peticiones dentro de la acción de protección para obtener la libertad de personas privadas de la libertad, esta Corte estima pertinente recalcar que los artículos 86.2 de la Constitución y 39 de la LOGJCC, prohíben expresamente que la acción de protección se utilice para conocer la situación de personas privadas de la libertad.
70. No obstante, lo analizado, los jueces de las causas revisadas fijaron su competencia y resolvieron las peticiones a favor de los peticionarios. Además, ordenaron que, dentro de las acciones de protección, se emitan boletas de excarcelación de nueve personas privadas de la libertad. Estas actuaciones judiciales implicaron que los jueces Simón Oswaldo García Tello, Joffre Javier Rivera Rodríguez y Emerson Curipallo Ulloa fallaron manifiestamente en contra de lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución y de los artículos 7, 39, 40, 42 y 44.1 de la LOGJCC para fijar su competencia. Además, que el abogado José Daniel Tenempaguay Chasipanta y los

peticionarios que presentaron los escritos sin patrocinio de un abogado coadyuvaron en estas flagrantes afectaciones a los artículos citados.³³

5.2. ¿Era procedente que los jueces conozcan las peticiones planteadas dentro de las acciones de protección revisadas?

71. La acción de protección, conforme lo establece el artículo 88 de la Constitución “podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública **no judicial**” (énfasis añadido). En la misma línea, el artículo 42 número 6 de la LOGJCC establece que la acción de protección es improcedente cuando se la interpone en contra de providencias judiciales.
72. Esta Corte Constitucional ha señalado que “la razón por la que la acción de protección no tiene como objeto impugnar decisiones de una autoridad judicial encuentra su fundamento en la interpretación integral del propio texto constitucional”.³⁴ Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico busca garantizar el respeto de varias garantías como el debido proceso, la tutela judicial efectiva, la independencia judicial, entre otras. En la misma línea, este Organismo ha señalado:

la prohibición de recurrir a la acción de protección para impugnar actos judiciales no se debe limitar a “providencias judiciales en sentido estricto” sino que debe entenderse que incluye a “cualquier decisión emitida en el ejercicio de funciones jurisdiccionales o que constituya un elemento de la unidad teleológica de un proceso que concluirá con un pronunciamiento jurisdiccional”.³⁵

73. En tal contexto, por su naturaleza, una acción de protección no tiene la posibilidad de pronunciarse directa o indirectamente respecto de decisiones judiciales. Caso contrario, se estaría incurriendo en una clara desnaturalización de su objeto y fin, conforme ya ha establecido previamente esta Corte.³⁶
74. De esta manera, en los casos en revisión, las nueve personas que presentaron las peticiones tenían **sentencias ejecutoriadas** que declaraban su responsabilidad penal por el cometimiento de diferentes delitos y se encontraban detenidas en diferentes centros de rehabilitación social (Cotopaxi, Cañar, Cuenca).³⁷ No obstante, los jueces de Chone, Paján y Santo Domingo emitieron boletas de excarcelación, dentro de procesos de acciones de protección. Así, se constata:

³³ Las actuaciones identificadas en este párrafo serán desarrolladas a profundidad de forma posterior a la resolución del tercer problema jurídico planteado.

³⁴ CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 04 de abril de 2024, párr. 41.

³⁵ *Ibid.*, párr. 42.

³⁶ CCE, sentencia 2231-22-JP, 07 de junio de 2023, entre otras.

³⁷ Los delitos por los cuales las personas fueron procesados se encuentran señalados en los antecedentes de la presente sentencia.

Tabla 2

	Sentenciado	Delito	Fecha de la boleta de excarcelación	Dictada por el Juez
1	María de Lourdes Mosquera Córdova	Robo	El 23 de septiembre de 2022. ³⁸	Simón Oswaldo García Tello, juez de Paján. (caso A)
2	Diego Franklin Bermeo Criollo	Abuso sexual	El 9 de marzo de 2023. ³⁹	Joffre Javier Rivera Rodríguez, juez de Chone. (caso B)
3	Luis Felipe Arpi Loja	Robo con muerte	El 13 de marzo de 2023 a las 15h25. ⁴⁰	
4	Luis Patricio Ortiz Lliguicota	Robo con muerte	El 13 de marzo de 2023 a las 15h30. ⁴¹	
5	José Darío Lala Shagñay	Tráfico ilícito de migrantes	El 31 de marzo de 2023 a las 10h32. ⁴²	
6	Angelú Alexis Orbe Cajamarca	Abuso sexual	El 31 de marzo de 2023 a las 10h27. ⁴³	
7	Byron Paúl Yanqui Arpi	Robo con muerte	El 31 de marzo de 2023 a las 10h47. ⁴⁴	
8	John Steven Navarrete Quiroga	Asesinato, robo con muerte, otros.	El 14 de septiembre de 2022 a las 09h17. ⁴⁵	Emerson Curipallo Ulloa, juez de Santo Domingo (caso C)
9	Santiago Leonel Madrid Guerra	Asesinato	El 14 de septiembre de 2022 a las 09h17. ⁴⁶	

Elaboración: Corte Constitucional

75. Conforme lo expuesto en la tabla precedente, se emitieron nueve boletas de excarcelación de varias personas sentenciadas y privadas de la libertad utilizando peticiones dentro de acciones de protección. Además, se debe tomar en cuenta que las boletas de excarcelación son de ejecución inmediata conforme lo señala el artículo 12 número 15 del COIP, por lo que no eran susceptibles de oposición alguna; pese a ser contrarias a derecho.

³⁸ Expediente de primera instancia, p. 87. Se indicó que el tipo de acción era una “acción de protección (modulación de sentencia)” y que el motivo por el cual se emitía la boleta era por “medidas alternativas (favorabilidad)”.

³⁹ Expediente de primera instancia, cuerpo 7, p. 628. El motivo de la emisión de la boleta fue “medida cautelar-libertad inmediata”.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 658. El motivo de la emisión de la boleta fue “medida cautelar-libertad inmediata”.

⁴¹ *Ibid.*, p. 659. El motivo de la emisión de la boleta fue “medida cautelar-libertad inmediata”.

⁴² Expediente de primera instancia, cuerpo 8, p. 715. El motivo de la emisión de la boleta fue “medida cautelar-libertad inmediata”.

⁴³ *Ibid.*, pp. 717 y ss. El motivo de la emisión de la boleta fue “medida cautelar-libertad inmediata”.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 798 y ss. El motivo de la emisión de la boleta fue “medida cautelar-libertad inmediata”.

⁴⁵ Expediente de primera instancia, cuerpo 4, p. 347. El motivo de la emisión de la boleta fue “favorabilidad”.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 348. El motivo de la emisión de la boleta fue “favorabilidad”.

76. Por lo expuesto, se evidencia que los peticionarios utilizaron las peticiones planteadas dentro de acciones de protección para interferir en la ejecución de penas derivadas de sentencias penales. Mientras que, los jueces constitucionales, al haber aceptado las peticiones y dictado boletas de excarcelación, utilizaron la acción de protección para pronunciarse sobre decisiones judiciales en materia penal e irse en contra de la ejecución de esas órdenes judiciales, lo cual resultaba improcedente.⁴⁷ En consecuencia, actuaron en franca contradicción con lo establecido en los artículos 88 de la Constitución y 42 número 6 de la LOGJCC. Sobre lo indicado cabe recalcar que:

entre las garantías jurisdiccionales, únicamente la acción extraordinaria de protección (artículo 58 de la LOGJCC) y la acción de hábeas corpus (artículo 45 de la LOGJCC) permiten a los juzgadores **revisar órdenes judiciales** bajo ciertos supuestos previstos en la CRE y la LOGJCC. Las otras, como el caso de las medidas cautelares constitucionales o la acción de protección, lo prohíben de manera expresa [énfasis agregado].⁴⁸

77. Ahora bien, con la finalidad de evitar que en futuras ocasiones se utilice la acción de protección y/o las peticiones planteadas dentro de esta garantía para obtener la libertad de personas privadas de la libertad, esta Corte estima pertinente recalcar que los artículos 88 de la Constitución y 42 número 6 de la LOGJCC prohíben expresamente que la acción de protección y las peticiones presentadas dentro de ella se utilicen en contra de decisiones judiciales. Por lo que, esta Corte reitera que estos pedidos son improcedentes. En adición, se reafirma que no se puede emitir, en ningún supuesto, autos sobre la situación de personas privadas de la libertad, menos aún boletas de excarcelación dentro de la sustanciación y ejecución de acciones de protección.
78. En consecuencia, este Organismo constitucional es enfático en señalar que cualquier auto o boleta de excarcelación que emita un juez en conocimiento de una acción de protección sobre personas privadas de la libertad será improcedente y carecerá de valor jurídico. Por lo tanto, tendrá el carácter de inejecutable.

5.3. ¿Los jueces constitucionales, al resolver las peticiones presentadas por personas privadas de la libertad, desnaturalizaron la acción de protección y, en consecuencia, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica?

79. El artículo 82 de la Constitución establece que la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En este contexto, compete a la Corte Constitucional supervisar y verificar que “los jueces que conocen garantías jurisdiccionales hayan actuado en el ámbito de su competencia constitucional y

⁴⁷ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párrs. 77-87. CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 99-129.

⁴⁸ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párr. 59.

observado la normativa que hayan considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”.⁴⁹ Esto se justifica porque:

Los jueces constitucionales deben actuar en el ámbito de su **competencia constitucional**. Si se **apartan de sus competencias de forma irrazonable e invaden arbitrariamente las atribuciones** de la justicia ordinaria, **desnaturalizan** las garantías jurisdiccionales e incurrir en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica [énfasis agregado].⁵⁰

80. De esta forma, la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales:

constituye un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.⁵¹

81. De allí que, los jueces constitucionales son encargados de precautelar que “las garantías cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales”.⁵² Al respecto, cabe indicar que un pedido o demanda por sí sola no podría constituir una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. Si bien, la desnaturalización puede iniciar con las actuaciones de los peticionarios y sus abogados (art. 23 LOGJCC), inevitablemente requiere de la participación de los jueces constitucionales. Sobre todo, cuando el juez permite que se modifique la naturaleza de las garantías jurisdiccionales o que sean utilizadas para causar daño en claro abuso del derecho. De manera que, lo que ocasiona la desnaturalización de la acción de protección es utilizarla para una finalidad distinta a la prevista por nuestro ordenamiento jurídico. Cuando alguno de estos presupuestos, que deben ser analizados caso a caso, se presentan se constituye en una vulneración a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).⁵³

82. De esta forma, los jueces constitucionales tienen dos obligaciones centrales al conocer garantías jurisdiccionales: por un lado, tienen la obligación de tutelar los derechos, pero, como contracara, tienen la responsabilidad de analizar los pedidos que han recibido y verificar que su respuesta esté enmarcada en el ámbito de protección de la garantía jurisdiccional. Caso contrario, los jueces constitucionales, conforme establece el inciso tercero del artículo 172 de la Constitución, “serán **responsables** por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o **quebrantamiento de la ley**” (énfasis añadido). En adición, al ser servidores públicos, podrán ser sujetos de responsabilidad civil, penal o administrativa conforme establece el artículo 233 de la Constitución que determina que “[n]inguna servidora ni servidor

⁴⁹ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 26.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párr. 90.

⁵² CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22.

⁵³ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 37.

público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones [...]”.

- 83.** En los casos en revisión, conforme se estableció en el primer problema jurídico *ut supra*, los jueces desnaturalizaron la acción de protección porque conocieron y aceptaron las peticiones presentadas sin que estén previstas en nuestro ordenamiento jurídico.⁵⁴ En adición, las peticiones que se plantearon fueron realizadas dentro de casos que no guardaban relación alguna con las acciones de protección dentro de las cuales fueron propuestas. Inclusive, las actuaciones de los jueces ocasionaron que las acciones de protección, dentro de las que se presentaron las peticiones, hayan sido usadas para liberar a personas que se encontraban privadas de la libertad por orden de los jueces penales correspondientes.
- 84.** Las actuaciones descritas muestran que Simón Oswaldo García Tello, Joffre Javier Rivera Rodríguez y Emerson Curipallo Ulloa, jueces constitucionales de las causas revisadas, desnaturalizaron las acciones de protección porque, en la práctica, la utilizaron para liberar a personas que se encontraban privadas de la libertad por orden de los jueces penales correspondientes. Estas actuaciones afectaron directamente a lo establecido en los artículos 86.2 y 88 de la Constitución y a los artículos 7, 39, 40, 42 y 44.1 de la LOGJCC y, por ende, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
- 85.** Por último, esta Corte observa que: **i)** las peticiones fueron planteadas dentro de procesos ya ejecutoriados (casos A), ya archivados (caso B) o en los que no se habían realizado actuaciones (caso C); **ii)** las solicitudes no tenían ninguna relación con las temáticas de las acciones de protección de origen; **iii)** las peticiones se tramitaron como pedidos dentro de la supuesta fase de ejecución de acciones de protección (caso C); **iv)** por la instancia en que fueron planteadas las peticiones, no existía un juez superior ordinario que pueda pronunciarse sobre la responsabilidad de los jueces de primera instancia al dictar las boletas de excarcelación; y, **v)** en estos casos a través de las resoluciones de peticiones, los juzgadores impidieron la ejecución de decisiones judiciales dispuestas dentro de procesos penales, con lo cual la garantía se empleó para un fin no previsto en la ley. Sobre lo indicado, esta Corte considera pertinente reiterar:

la corrupción judicial no puede ser tolerada. Por el contrario, deben adoptarse todas las medidas necesarias para erradicarla, entre ellas, investigar y sancionar a los juzgadores si incurrir en prácticas corruptas en los procesos sometidos a su conocimiento o si infringen sus deberes de independencia e imparcialidad, teniendo en cuenta los efectos nocivos que

⁵⁴ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párrs. 115-118; CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 144-174; CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 04 de abril de 2024, párrs. 46-67.

genera la corrupción judicial en las víctimas, la Sociedad y el Estado, erosionando la confianza en la administración de justicia constitucional.⁵⁵

86. De esta forma, una vez que se ha constatado que los jueces de primera instancia, al conocer las peticiones planteadas por personas privadas de la libertad, desnaturalizaron la acción de protección, este Organismo considera pertinente analizar si estos juzgadores incurrieron en la infracción administrativa gravísima de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.4. ¿Los jueces Simón Oswaldo García Tello, Joffre Javier Rivera Rodríguez y Emerson Curipallo Ulloa incurrieron en la infracción administrativa gravísima de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable?

5.4.1. Respecto a Simón Oswaldo García Tello (Caso A)

87. El 12 de noviembre de 2024, el Consejo de la Judicatura remitió al proceso el Oficio-CJ-DNJ-SNCD-2024-0803-OF, en el que indicó que el 7 de febrero de 2024 Simón Oswaldo García Tello fue declarado responsable de la falta contenida en el artículo 109.12 del COFJ referente a “[m]anipular o alterar gravemente contra el sistema informático de la Función Judicial” por sus actuaciones en el caso A.
88. El 15 de noviembre de 2024, esta Corte Constitucional solicitó un informe de descargo a Simón Oswaldo García Tello. El 20 de noviembre de 2024, se notificó al requerido. El 26 de noviembre de 2024 en su informe de contestación, en lo principal indicó:

88.1. En el Caso A recibió “un pedido constitucional con efecto inter comunis” con el cual, no afectó el fondo de una sentencia penal, ni redujo la condena, sino que exclusivamente “garantizó el derecho conculcado a la salud y demás invocados en la petición presentada”.⁵⁶ Para ello, estableció que realizó su decisión “en base a fallos emitidos por la propia Corte Constitucional [...] a dictar medidas alternativas [...] sin afectar la sentencia, únicamente modulando la misma”.⁵⁷

88.2. Además, indicó que previamente el Consejo de la Judicatura ya abrió dos expedientes disciplinarios y que ya fue sancionado por el cometimiento de una falta muy grave que ocasionó su destitución. También señaló que por sus actuaciones en el Caso A se inició un proceso penal en su contra en el que se sometió a un procedimiento abreviado. De manera que, indica que

⁵⁵ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párr. 156.

⁵⁶ Informe, p. 1.

⁵⁷ Informe, p. 2.

sus actuaciones en el proceso revisado ya fueron juzgadas en la vía administrativa y en la vía penal.

89. Ahora bien, para que en materia disciplinaria se configure una conducta dolosa, acorde con el artículo 109 del COFJ, se debe verificar que “[...] quien cometa la falta tenga conocimiento o conciencia de que determinada conducta infringe o quebranta, de manera sustancial, su deber jurídico, normativamente establecido, sea por acción u omisión”.⁵⁸

90. En el **Caso A, Simón Oswaldo García Tello**, juez de Paján-Manabí, recibió el 23 de septiembre de 2022 a las **10h33**, con la numeración del proceso de acción de protección 13317-2020-00396, una petición y realizó las siguientes actuaciones:

90.1. El **23 de septiembre de 2022 a las 14h04**, mediante auto **dentro del Caso A**, consideró que, pese a que ejercía competencia en Paján, provincia de Manabí, era competente para conocer una petición planteada por una persona que se encontraba privada de la libertad en Cuenca sentenciada por el delito de robo.

90.2. En el **Caso A**, la sentencia ejecutoriada de 3 de agosto de 2021 de la Sala Provincial de Manabí, **negó** la acción de protección. Por lo que no existía una sentencia favorable ejecutoriada dentro de la causa que requiera ejecución. Pese a ello, el juez **Simón Oswaldo García Tello** en su auto indicó:

en base a la creatividad que deben tener los jueces al momento de reparar violación de derechos constitucionales, admito este incidente de ACCIÓN DE PROTECCIÓN y ordeno lo siguiente: La inmediata libertad de la beneficiada MARIA DE LOURDES MOSQUERA CORDOVA [negrillas del original omitidas].⁵⁹

90.3. Con esta argumentación, el **23 de septiembre de 2022 a las 14h35** dictó y firmó una boleta de excarcelación de una persona que se encontraba privada de la libertad cumpliendo una sentencia penal ejecutoriada por el delito de robo en Cuenca.

90.4. El 3 de octubre de 2022, **de oficio**, Simón Oswaldo García Tello señaló: “este Juzgador evidenciando que no es de competencia ni jurisdicción lo

⁵⁸ CCE, sentencia 3-19-CN/24, 29 de julio de 2020, párr. 37.

⁵⁹ Además, esta Corte observa que en los autos emitidos hay referencias a la peticionaria de la acción de protección del **caso C**, así como alegaciones que podrían verse como copias exactas del texto. Lo cual indica que el juez tenía conocimiento de las actuaciones del Juez Curipallo en el **caso C**.

requerido, se deja insubsistente cualquier actuación realizada dentro de esta causa desde fojas 81”. Estas fojas son las referentes a la petición planteada.

91. De las actuaciones descritas se evidencia que el propio juzgador, en auto de 3 de octubre de 2022, reconoció que no tenía competencia ni jurisdicción para haber conocido y aceptado la petición planteada. Es decir, desde las propias actuaciones judiciales se evidencia que el juzgador tenía conocimiento de que su actuar era contrario a su deber jurídico. Pese a ello, el mismo juez conocía que previamente había ordenado la libertad inmediata, pero no ordenó la recaptura de la persona privada de la libertad.
92. El juez sustanció la acción de protección del **Caso A** por lo que conocía que versaba sobre la terminación de un nombramiento provisional, que no tenía ninguna sentencia ejecutoriada favorable y que no tenía **ninguna relación** con los derechos de una persona privada de la libertad que se encontraba en Cuenca. Pese a ello, emitió el auto de 23 de septiembre en el que indicó que “en base a la creatividad” era procedente liberar a una persona con sentencia condenatoria ejecutoriada y emitir una boleta de excarcelación. Además, cabe recalcar que el juez aceptó una petición inexistente en nuestro ordenamiento jurídico.
93. Por lo expuesto, esta Corte considera que las actuaciones de **Simón Oswaldo García Tello**, juez de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias No Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Paján, provincia de Manabí, incurrir en la infracción administrativa de **dolo** establecida en el artículo 107.9 COFJ. De manera que realiza la respectiva declaración jurisdiccional previa. Ahora bien, esta Corte no deja de observar que ya existió una infracción disciplinaria sancionada en contra del mencionado juzgador en el caso A. No obstante, este Organismo considera importante realizar la declaración jurisdiccional previa correspondiente a raíz de la gravedad de las actuaciones realizadas con la finalidad de que el Consejo de la Judicatura realice el respectivo sumario administrativo, conforme lo analizado en esta sentencia.
94. Esta declaración jurisdiccional previa de existencia de dolo es única e inapelable, constituye condición suficiente para que el Consejo de la Judicatura inicie el sumario administrativo y las razones expuestas para emitirla constituyen precedentes obligatorios para todo el sistema de administración de justicia constitucional.⁶⁰

5.4.2. Respecto a Joffre Javier Rivera Rodríguez (Caso B)

⁶⁰ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párr. 158.

95. El 12 de noviembre de 2024, el Consejo de la Judicatura remitió al proceso el Oficio-CJ-DNJ-SNCD-2024-0803-OF, en el que indicó que el 29 de febrero de 2024 Joffre Javier Rivera Rodríguez fue declarado responsable de la falta contenida en el artículo 109.7 del COFJ referente al error inexcusable por sus actuaciones en el caso B.
96. El 15 de noviembre de 2024 esta Corte Constitucional solicitó un informe de descargo a Joffre Javier Rivera Rodríguez. El 20 de noviembre de 2024, se notificó al requerido. El 27 de noviembre de 2024, el requerido presentó su informe e indicó que previamente ya ha recibido una declaratoria jurisdiccional e hizo referencia a la apertura de procesos penales.⁶¹
97. Sobre lo indicado, esta Corte evidencia que Joffre Javier Rivera Rodríguez ya recibió una declaración jurisdiccional previa de error inexcusable por sus actuaciones dentro del Caso B, relacionadas con aceptar las peticiones presentadas y ordenar la libertad de personas privadas de la libertad con sentencias penales ejecutoriadas al igual que lo analizado en esta sentencia. Por lo que, esta Magistratura se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

5.4.3. Respecto a Emerson Curipallo Ulloa (Caso C)

98. El 12 de noviembre de 2024, el Consejo de la Judicatura remitió al proceso el Oficio-CJ-DNJ-SNCD-2024-0803-OF, en el que indicó que se encuentra sustanciando un sumario administrativo en contra de Emerson Curipallo Ulloa por el presunto cometimiento de falta contenida en el artículo 109.12 del COFJ referente a “[m]anipular o alterar gravemente contra el sistema informático de la Función Judicial” por sus actuaciones en el caso C.
99. El 15 de noviembre de 2024 esta Corte Constitucional solicitó un informe de descargo a Emerson Curipallo Ulloa. El 20 de noviembre de 2024, se notificó al requerido. Sin embargo, no presentó el informe solicitado.
100. Conforme se advirtió previamente, para que en materia disciplinaria se configure una conducta dolosa acorde con el artículo 109 del COFJ, se debe verificar: “[...] quien cometa la falta tenga conocimiento o conciencia de que determinada conducta infringe o quebranta, de manera sustancial, su deber jurídico, normativamente establecido, sea por acción u omisión”.⁶²

⁶¹ También puso a consideración del juez ponente la opción de solicitar copias de los procesos referidos en su escrito de contestación.

⁶² CCE, sentencia 3-19-CN/24, 29 de julio de 2020, párr. 37.

- 101.** En el **Caso C**, Emerson Curipallo Ulloa, juez de Santo Domingo, el 12 de septiembre de 2022, recibió una “petición” de dos personas privadas de la libertad que se encontraban en Latacunga, provincia de Cotopaxi con la numeración del proceso de acción de protección 23281-2018-02438. Al respecto, se evidencia:

- 101.1.** El **caso C** versaba sobre una acción de protección planteada por la falta de notificación de una empresa en un proceso coactivo. En el auto de 14 de septiembre de 2022, el juez Curipallo sostiene que la “petición” planteada tiene similitud con la acción de protección porque, a su criterio, los dos versaban sobre problemas de notificación, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y derecho a la defensa.⁶³ En esa línea, agregó una serie de consideraciones sobre el proceso penal en el que se sentenció a las dos personas privadas de la libertad e indicó:

SE ACEPTA el incidente constitucional y/o petición constitucional (extensivo) en favor del tercero peticionario JOHN STEVEN NAVARRETE QUIROGA; declarando que su privación de libertad es INCONSTITUCIONAL por las diversas violaciones de sus derechos constitucionales identificados por este juzgador, dentro de la causa signada con el número 09285-2015-0600 (por la inconstitucionalidad de su privación de libertad declarada en la presente sentencia) de la misma forma se declara la vulneración de derechos en la causa No. 09281-2014-1949 (por haber el peticionario cumplido la totalidad de la pena conforme se dejó (sic) señalado y no haber recibido oportunamente la boleta de excarcelación) dentro de la causa 09281-2016-02532 (por haber el peticionario cumplido la totalidad de la pena conforme se dejó señalado y no haber recibido oportunamente la boleta de excarcelación) dentro de la causa 09281-2016-03282 (por haber el peticionario cumplido la totalidad de la pena conforme se dejó señalado y no haber recibido oportunamente la boleta de excarcelación) dentro de la causa No. 09286-2016-04958 (por haberse emitido en su favor auto de sobreseimiento sinónimo de inocencia y no haber constancia de haber recibido la boleta de excarcelación) vulneración de derechos que tienen relación a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico, juzgamiento bajo el procedimiento previamente establecido, derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de la misma; y, seguridad jurídica, en base a lo que determina el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, correspondiendo reparar integralmente los derechos constitucionales vulnerados.

- 102.** De las actuaciones descritas se evidencia que el propio juzgador, en su auto de 14 de septiembre de 2022, reconoció que se estaba utilizando la petición planteada dentro de una acción de protección para analizar otros procesos judiciales que tenían decisiones judiciales ejecutoriadas. Es decir, tenía conocimiento de que su actuación implicaba fallar en contra de la Constitución y la ley.

⁶³ Véase considerando décimo cuarto del auto que acepta la petición.

103. Además de lo señalado, el juez sustanció la acción de protección del **Caso C** por lo que conocía que versaba sobre la notificación en un proceso coactivo; inclusive, trató de realizar una analogía entre ese caso y las alegaciones presentadas por las personas privadas de la libertad dentro de las peticiones. En adición, el juez tenía claro conocimiento de que las peticiones estaban relacionadas con personas privadas de la libertad que se encontraban en Latacunga-Cotopaxi y que el ejercía competencia en Santo Domingo. Además, el juez en su auto indicó que “en base a la creatividad” era procedente liberar a una persona con sentencia condenatoria ejecutoriada y emitir dos boletas de excarcelación. Inclusive, cabe recalcar que el juez aceptó una petición inexistente en nuestro ordenamiento jurídico.
104. Por lo expuesto, esta Corte considera que las actuaciones de Emerson Curipallo Ulloa, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, incurren en la infracción administrativa de **dolo** establecida en el artículo 107 número 9 COFJ. De manera que, realiza la respectiva declaración jurisdiccional previa. Ahora bien, esta Corte no deja de observar que está en curso un sumario administrativo en contra del mencionado juzgador en el caso C. No obstante, este Organismo considera importante realizar la declaración jurisdiccional previa correspondiente a raíz de la gravedad de las actuaciones realizadas con la finalidad de que el Consejo de la Judicatura realice el respectivo sumario administrativo, conforme lo analizado en esta sentencia.
105. Esta declaración jurisdiccional previa de existencia de dolo es única e inapelable, constituye condición suficiente para que el Consejo de la Judicatura inicie el sumario administrativo y las razones expuestas para emitirla constituyen precedentes obligatorios para todo el sistema de administración de justicia constitucional.⁶⁴
106. Por otro lado, esta Corte observa que dentro de la sentencia del caso 12-23-JC/24, este organismo Constitucional ya realizó una declaración jurisdiccional previa de dolo de Emerson Curipallo Ulloa por interferir en la ejecución de procesos penales mediante la desnaturalización de medidas cautelares. Cabe indicar que en ese proceso también se evidenció que el exjuez Curipallo emitió boletas de excarcelación de personas privadas de la libertad. Es decir, esta Corte por **segunda ocasión** realiza una declaración jurisdiccional previa respecto de las actuaciones realizadas en diferentes procesos por Emerson Curipallo Ulloa.

5.4.4. Prevaricato

107. Como previamente se ha indicado, las actuaciones de los jueces Simón Oswaldo García Tello, Joffre Javier Rivera Rodríguez y Emerson Curipallo Ulloa podrían

⁶⁴ CCE, sentencia 12-23-JC/23, 28 de febrero de 2024, párr. 158.

acarrear sanciones de mayor gravedad por mantener actuaciones arbitrarias y contrarias a derecho dentro de los casos A, B y C. Al respecto, sobre el delito de prevaricato,⁶⁵ en la sentencia 2231-22-JP/23 se determinó:

[...] cuando el artículo 268 del COIP se refiere a proceder contra ley expresa, alude a las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas. En materia de garantías jurisdiccionales, estas normas se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC y, dentro de ellas, existen aquellas cuya inobservancia acarrea de forma incontestable un vicio grave que afecta la validez del proceso y los derechos de los justiciables. Tal es el caso de las normas que regulan la competencia de las y los jueces para conocer garantías jurisdiccionales, lo que incluye las normas que regulan la competencia territorial y material. La inobservancia de este tipo de normas por los jueces y juezas constitucionales de la función judicial no se enmarca en el contenido normativo fijado por la sentencia 141-18-SEP-CC y, por tanto, esta conducta es y ha sido perseguible en la justicia penal.⁶⁶

108. En tal sentido, la sentencia emitida por la Corte Constitucional remarcó que los jueces constitucionales, que forman parte de la Función Judicial, no están exentos de responsabilidad penal por el delito de prevaricato. Incluso si uno de estos jueces procede contra una disposición jurídica expresa, sí puede existir responsabilidad por tal delito.

109. De conformidad con lo analizado en esta sentencia, la Corte ha identificado actuaciones de los jueces de los casos A, B y C son contrarias al ordenamiento jurídico. Conforme se indica a continuación:

109.1. Inobservar las normas que regulan la competencia para conocer acciones de protección, contenidas en el artículo 86.2 de la Constitución y a los artículos 7, 39, 40, 42 y 44.1 de la LOGJCC.

109.2. Inobservar las normas que regulan la procedencia de la acción de protección contenidas en los artículos 88 de la Constitución y 42.6 de la LOGJCC. Esto en razón de que los mencionados juzgadores dispusieron la libertad inmediata de personas privadas de la libertad que se encontraban

⁶⁵ COIP, art. 268: [...] Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años y multa de veinte a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general. Se impondrá además la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u oficio por doce meses. Si se ha beneficiado a un grupo de delincuencia organizada o en delitos contra la administración pública, se sancionará con pena privativa de libertad siete a diez años.

⁶⁶ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 132.

cumpliendo sentencias condenatorias ordenadas por la autoridad competente, mediante procesos de acción de protección.

110. Por lo expuesto, la Corte considera que la conducta de los jueces Simón Oswaldo García Tello, Joffre Javier Rivera Rodríguez y Emerson Curipallo Ulloa en los casos revisados podría ser constitutiva del delito de prevaricato. Por este motivo, se dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes.

5.4.5. Sobre el abuso del derecho

111. Ahora bien, en los casos en revisión también se verifica que el abogado que firmó en el **caso A** pudo abusar de las garantías constitucionales con el objetivo de desnaturalizarlas.⁶⁷ Por lo que, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.4.5.1. ¿El abogado del caso A incurrió en abuso del derecho en los términos del artículo 23 de la LOGJCC?

112. En el caso de una posible declaración de **abuso del derecho** del abogado que presentó uno de los pedidos revisados, la Corte verificará los siguientes elementos:

1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.
2. La conducta, que puede consistir en:
 - 2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;
 - 2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,
 - 2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

113. Respecto al **abuso del derecho**, en los casos revisados, la Corte evidencia que el abuso del derecho se refiere al abogado José Daniel Tenempaguay Chasipanta patrocinador del Caso A. Ahora bien, se procede a verificar los elementos antes mencionados para la configuración del abuso del derecho:

Elemento subjetivo

⁶⁷ No se analizan los demás procesos dado que las peticiones fueron presentadas sin el patrocinio de abogado.

114. El abogado José Daniel Tenempaguay Chasipanta presentó una petición dentro del caso A de acción de protección para obtener la libertad de María de Lourdes Mosquera Córdova.

Sobre la conducta

115. El abogado del **caso A** (José Daniel Tenempaguay Chasipanta) buscaba que el juez constitucional dentro del caso A se pronuncie sobre una decisión penal que dispuso el cumplimiento de una pena privativa de la libertad y, a través de una petición, obtener la excarcelación de María de Lourdes Mosquera Córdova. Por lo que, esta conducta dio paso a la desnaturalización de la acción de protección por utilizarla para conocer la situación de personas privadas de la libertad (art. 39 LOGJCC). Estos actos muestran el ánimo del abogado del Caso A de causar daño a la administración de justicia tanto penal como constitucional.
116. En consecuencia, se declara el abuso del derecho cometido por José Daniel Tenempaguay Chasipanta como abogado del caso A.
117. En consecuencia, se dispone que el Consejo de la Judicatura realice el respectivo proceso disciplinario al abogado José Daniel Tenempaguay Chasipanta, con C.C. 0104793807. Además, con la finalidad de investigar la posible participación de otras personas en el abuso de derecho evidenciado, corresponde a esta Corte remitir los expedientes de las causas revisadas al Consejo de la Judicatura, para que realice las investigaciones para determinar la forma en que fueron ingresadas las peticiones y a quiénes se realizaron las notificaciones. En adición, si de estas actuaciones se evidencia la participación dolosa de funcionarios administrativos o judiciales pertenecientes a la función judicial se dispone que se inicien los respectivos procedimientos sancionatorios de conformidad con el COFJ. Una vez identificados los funcionarios, sean remitidos sus expedientes a la Fiscalía General del Estado.
118. Por último, con respecto a los peticionarios de los escritos se remite los expedientes a la Fiscalía para la investigación del posible cometimiento de varios delitos derivados de las actuaciones identificadas en esta sentencia.

6. Resolución del caso

119. Por lo expuesto, este Organismo resuelve revocar los autos emitidos por los jueces Joffre Javier Rivera Rodríguez, Emerson Curipallo Ulloa y Simón Oswaldo García Tello, en los cuales se concedieron las peticiones planteadas por las personas privadas de la libertad de las causas revisadas, así como las boletas de excarcelación emitidas. En consecuencia, se ordena a las autoridades competentes la búsqueda y aprehensión

de los peticionarios de los casos A, B y C de conformidad con el detalle, que consta en el párrafo 74 de esta sentencia.

120. En cuanto a la actuación jurisdiccional de Emerson Curipallo Ulloa y Simón Oswaldo García Tello, determina su declaración jurisdiccional previa por dolo de conformidad con los artículos 109 y 125 del COFJ y remite el expediente al Consejo de la Judicatura para que se dé inicio al procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.
121. Además, remite el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones pertinentes y determine si existen elementos suficientes para iniciar un proceso penal en contra de Joffre Javier Rivera Rodríguez, Emerson Curipallo Ulloa y Simón Oswaldo García Tello.
122. Asimismo, por cuanto se comprobó el abuso de derecho en la petición presentada por el abogado José Daniel Tenempaguay Chasipanta, con C.C. 0104793807 se remite este proceso al Consejo de la Judicatura para que inicie el respectivo procedimiento disciplinario. Además, con la finalidad de investigar la posible participación de otras personas en el abuso de derecho evidenciado, corresponde a esta Corte remitir los expedientes de las causas revisadas al Consejo de la Judicatura, para que realice las investigaciones para determinar la forma en que fueron ingresadas las peticiones y a quiénes se realizaron las notificaciones. En adición, si de estas investigaciones se evidencia la participación dolosa de funcionarios administrativos o judiciales pertenecientes a la función judicial se dispone que se inicien los respectivos procedimientos sancionatorios de conformidad con el COFJ y, en el caso de que se evidencie indicios del cometimiento de delitos, se remita a la Fiscalía General del Estado.

7. Decisión

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

1. **Revocar** todos autos en los cuales se concedieron las peticiones planteadas por las personas privadas de la libertad en las causas revisadas, conforme al párrafo 119 *supra*. En consecuencia, se ordena a las autoridades competentes la búsqueda y aprehensión de los peticionarios de los casos revisados de conformidad con el detalle, que consta en el párrafo 74 de esta sentencia.
2. **Realizar** la declaratoria jurisdiccional previa de **dolo** en las actuaciones judiciales de los jueces Emerson Curipallo Ulloa y Simón Oswaldo García Tello.

3. **Notificar** la declaratoria jurisdiccional previa realizada por este Organismo al Consejo de la Judicatura, para que dé inicio al procedimiento que corresponda sobre la base de la declaratoria jurisdiccional previa realizada por esta Corte Constitucional.
4. **Remitir** el expediente al Consejo de la Judicatura para que, se inicien la investigación o el procedimiento sancionador correspondiente por abuso de derecho del abogado José Daniel Tenempaguay Chasipanta, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC. Además, con la finalidad de investigar la posible participación de otras personas en el abuso de derecho evidenciado, corresponde a esta Corte remitir los expedientes de las causas revisadas al Consejo de la Judicatura, para que realice las investigaciones para determinar la forma en que fueron ingresadas las peticiones y a quiénes se realizaron las notificaciones. En adición, si de estas investigaciones se evidencia la participación dolosa de funcionarios administrativos o judiciales pertenecientes a la función judicial se dispone que se inicien los respectivos procedimientos sancionatorios de conformidad con el COFJ y, en el caso de que se evidencie indicios del cometimiento de delitos, se remita a la Fiscalía General del Estado.
5. **Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado para que investigue el posible cometimiento de uno o varios delitos por parte de Emerson Curipallo Ulloa, Joffre Javier Rivera Rodríguez y Simón Oswaldo García Tello.
6. **Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado para que investigue el posible cometimiento de uno o varios delitos derivados de la presentación de las peticiones revisadas por parte de Luis Fabián Cevallos Menéndez, Diego Franklin Bermeo Criollo, Luis Felipe Arpi Loja, Luis Patricio Ortiz Lliguicota, José Darío Lala Shagñay, Angelu Alexis Orbe Cajamarca, Byron Paúl Yanqui Arpi, John Steven Navarrete Quiroga y Santiago Leonel Madrid Guerra.
7. **Ordenar** que el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General del Estado, la Defensoría Pública y a los Colegios de Abogados para que efectúen la difusión del contenido de la presente sentencia mediante sus páginas web institucionales por 30 días, así como mediante correo electrónico dirigido a todos sus funcionarios. En el término de 45 días desde la notificación de la misma, informen documentadamente a este Organismo sobre el cumplimiento de esta medida.
8. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que la presente sentencia se incluya como parte del contenido de los programas de formación de la Escuela de la Función Judicial. En el término máximo de 45 días, el representante de la Escuela de la

Función Judicial deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida.

9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1455-23-JP/24**VOTO CONCURRENTES****Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El 5 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1455-23-JP/24. En la misma, se revisaron las peticiones planteadas dentro de tres procesos distintos en donde se resolvieron demandas de acción de protección que tenían relación con: a) terminación de un nombramiento provisional, b) concesión de una frecuencia radioeléctrica, y c) falta de notificación en un proceso coactivo. Dentro de estos procesos, los jueces emitieron boletas de excarcelación a favor de varias personas privadas de la libertad (“PPLs”) con sentencias ejecutoriadas.
2. Si bien estoy de acuerdo con lo que se resolvió dentro de la mentada sentencia, deduzco el presente voto concurrente para realizar apreciaciones sobre dos puntos del análisis: i) el examen de competencia efectuado en el primer problema jurídico; y, ii) el abuso del derecho.

2. Análisis**2.1. El examen de competencia efectuado en el primer problema jurídico**

3. Dentro del primer problema jurídico de la sentencia 1455-23-JP/24, se concluyó que los jueces que conocieron las peticiones planteadas dentro de las acciones de protección revisadas no eran competentes en razón de la materia y del territorio. Cabe señalar que estas peticiones pretendían que se emitan boletas de excarcelación a favor de personas que se encontraban privadas de la libertad, y las mismas fueron presentadas dentro de los casos revisados, a pesar de que lo resuelto en dichos procesos no tenía relación fáctica alguna con la situación de los PPLs, ni con los procesos penales en los que se ordenó la privación de su libertad.
4. Al respecto, debo señalar que la competencia de los juzgadores de los casos revisados se radicó con la presentación de las demandas, por lo que los “pedidos constitucionales” de los PPLs no afectó a dicha competencia y tampoco incidió en las decisiones judiciales de dichos procesos, pues las mismas ya habían sido emitidas con anterioridad. Estos pedidos debían ser abordados como cualquier solicitud improcedente dentro de un proceso judicial, debiendo ser negados por no tener nada que ver con lo decidido en los procesos revisados y por ser ajenos al objeto del proceso.

Por lo que, la competencia territorial y material no era un asunto que debía ser abordado en este problema jurídico, al contrario, se debió centrar en la improcedencia de estos pedidos y cómo los jueces debieron haberlos rechazados por ser contrarios al objeto de la acción de protección.¹

2.2. El abuso del derecho

5. En la sentencia 1455-23-JP/24 se declaró el abuso del derecho cometido por José Daniel Tenempaguay Chasipanta como abogado del caso A, pues:

buscaba que el juez constitucional dentro del caso A se pronuncie sobre una decisión penal que dispuso el cumplimiento de una pena privativa de la libertad y, a través de una petición, obtener la excarcelación de María de Lourdes Mosquera Córdova. Por lo que, esta conducta dio paso a la desnaturalización de la acción de protección por utilizarla para conocer la situación de personas privadas de la libertad (art. 39 LOGJCC). Estos actos muestran el ánimo del abogado del Caso A de causar daño a la administración de justicia tanto penal como constitucional.²

6. Estoy de acuerdo con esta afirmación, sin embargo, la sentencia 1455-23-JP/24 omite declarar el abuso del derecho de los peticionarios de los casos revisados. Debo señalar que el segundo inciso del art. 23 de la LOGJCC establece que “En los casos **en que los peticionarios** o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, **desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente**, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura” (énfasis añadido).
7. De lo anterior, se desprende que los peticionarios que desnaturalicen los objetivos de las acciones, con ánimo de causar daño, abusan del derecho y por lo tanto deben responder civil o penalmente.
8. En este caso existió abuso del derecho por parte de los peticionarios ya que los mismos, sin contar con una defensa técnica, presentaron peticiones dentro de los casos revisados. Dichas peticiones pretendían que se emitan boletas de excarcelación, a pesar de contar con una sentencia penal ejecutoriada. Además de que dichas peticiones fueron presentadas en procesos de acción de protección en donde los peticionarios no

¹ LOGJCC, art. 39.- Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

² Párr. 115 de la sentencia 1455-23-JP/24.

fueron partes procesales y en donde se resolvieron asuntos que nada tenían que ver con la privación de la libertad de los mismos.

9. Por tal motivo, se deja en evidencia que los peticionarios abusaron del derecho con ánimo de causar daño, toda vez que sus peticiones afectaron a la administración de justicia, pues se pretendieron beneficiar de sentencias constitucionales que no fueron favorables para estos y que no tenían nada que ver con las sentencias penales ejecutoriadas que ordenaron la privación de su libertad.
10. Por lo tanto, la Corte Constitucional debía haber dispuesto que el Consejo de la Judicatura presente las acciones pertinentes en contra de los peticionarios y el abogado, que también abuso del derecho, para que respondan civilmente o penalmente por dicho daño a la administración de justicia.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.12.30
20:45:10 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1455-23-JP y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 20 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 1455-23-JP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes treinta de diciembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/wfcs



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Auto de aclaración 1455-23-JP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 14 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados el 4 y 11 de febrero de 2025 por el Consejo de la Judicatura (“**peticionario**”). El Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 14 de febrero de 2025, dentro de la causa **1455-23-JP y acumulados**, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 20 de junio de 2023, el Tribunal de la Sala de Selección¹ seleccionó y acumuló los casos 1455-23-JP, 1556-23-JP y 1557-23-JP para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, por considerar que se acreditaron los parámetros de gravedad y novedad previstos en el artículo 25 número 4 de la LOGJCC. Por sorteo, el conocimiento de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
2. El 5 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia de revisión **1455-23-JP/24**.²
3. El 31 de diciembre de 2024, 6 de enero, 7 de enero y 9 de enero de 2025, la Secretaría General de la Corte Constitucional notificó la sentencia a las partes procesales.
4. El 23 de enero de 2025, la Fiscalía General del Estado, presentó un escrito relacionado con el cumplimiento de la decisión.
5. El 4 de febrero de 2025, Esteban Andrés Guzmán Silva, director provincial en Santo Domingo de los Tsáchilas del Consejo de la Judicatura, presentó un escrito en el que solicitó: “a sus máximas autoridades, se sirvan aclarar, o ratificar la tipificación disciplinaria de las que constan en el Código Orgánico de la Función Judicial”. Esto por cuanto:

se ha evidenciado que, aparentemente existe un lapsus calami en la sentencia constitucional antes referida, específicamente en el párrafo 104, referente a la tipificación de la infracción administrativa de dolo establecida en el “artículo 107 número 9 COFJ” (según sentencia); siendo la infracción correcta la señalada en el artículo 109 numeral 7 COFJ. [...] le corresponde única y exclusivamente, en el presente caso, a los jueces de la Corte Constitucional, aclarar, o ratificar su decisión en cuanto a la infracción disciplinaria por la cual se deba iniciar el respectivo sumario disciplinario en contra del servidor

¹Conformada por los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Jhoel Escudero Soliz y la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

² La sentencia de revisión fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín.

judicial abogado Emerson Curipallo Ulloa, ex juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, a fin de no atentar contra el principio de independencia interna y externa de la cual goza la Función Judicial, ni afectar los derechos constitucionales del referido ex servidor judicial.

6. El 11 de febrero de 2025, Ronald Fabián Giler Moreira, director provincial encargado del ámbito disciplinario de la dirección provincial de Manabí del Consejo de la Judicatura, presentó un escrito en el que solicitó a esta Corte que de “considerar pertinente se corrija la tipificación disciplinaria de las que constan en el Código Orgánico de la Función Judicial, con respecto al numeral 93 de la resolución”. Así, indicó:

le corresponde única y exclusivamente, en el presente caso, a los jueces de la Corte Constitucional, aclarar, o ratificar su decisión en cuanto a la infracción disciplinaria por la cual se deba iniciar el respectivo sumario disciplinario en contra del servidor judicial abogado Simón García Tello, ex juez de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias No Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Pajan, Provincia de Manabí, a fin de no atentar contra el principio de independencia interna y externa de la cual goza la Función Judicial, ni afectar los derechos constitucionales del referido ex servidor judicial.

2. Consideraciones

7. El artículo 444 de la Constitución de la República del Ecuador señala que “las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.
8. Asimismo, el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional dispone que solo se podrá solicitar aclaración o ampliación de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional en el término de **tres días contados a partir de su notificación**. En este caso, esta Magistratura observa que los pedidos del Consejo de la Judicatura son extemporáneos, toda vez que fueron ingresados el 4 y 11 de febrero de 2025, mientras que la sentencia fue notificada entre los días 31 de diciembre de 2024, 6 de enero, 7 de enero y 9 de enero de 2025. Por lo que, corresponde negar estas solicitudes.
9. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte verifica que existe un *lapsus calami* en el párrafo 93 de la sentencia **1455-23-JP/24** donde se lee: “incurren en la infracción administrativa de **dolo** establecida en el artículo 107.9 COFJ”, cuando debería decir: “incurren en la infracción administrativa de **dolo** establecida en el artículo 109.7 COFJ”. Asimismo, en el párrafo 104 de la sentencia **1455-23-JP/24** se lee: “incurren en la infracción administrativa de **dolo** establecida en el artículo 107 número 9 COFJ”, cuando debería decir: “incurren en la infracción administrativa de **dolo** establecida en

el artículo 109 número 7 COFJ”. Por ello, el Pleno de la Corte Constitucional corrige de oficio este *lapsus calami* en el sentido indicado.

10. En adición, se reitera al Consejo de la Judicatura que esta Corte Constitucional en los mencionados párrafos y en el decisorio número 2 de la sentencia **1455-23-JP/24** fue clara al realizar “la declaratoria jurisdiccional previa de dolo en las actuaciones judiciales de los jueces Emerson Curipallo Ulloa y Simón Oswaldo García Tello”. Por lo que, se insta al Consejo de la Judicatura a no dilatar de forma injustificada el cumplimiento de lo ordenado.

3. Decisión

11. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
 1. **Negar** el pedido de aclaración del Consejo de la Judicatura por extemporáneo.
 2. **Corregir** de oficio los párrafos 93 y 104 de la sentencia **1455-23-JP/24**, por lo que, en el párrafo 93 se deberá leer en la parte correspondiente: “incurren en la infracción administrativa de **dolo** establecida en el artículo 109.7 COFJ”. Asimismo, en el párrafo 104 de la sentencia **1455-23-JP/24** se deberá leer en la parte pertinente: “incurren en la infracción administrativa de **dolo** establecida en el artículo 109 número 7 COFJ”.
 3. **Disponer** que en lo demás las partes estén a lo ordenado en la sentencia 1455-23-JP/24 de 5 de diciembre de 2024.
 4. **Notifíquese y archívese.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 66-16-IN/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 66-16-IN

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

SENTENCIA 66-16-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, que prohibió la intermediación laboral directa y declaró la conclusión de los contratos de este tipo de intermediación. En su decisión, la Corte precisó que la posición predominante en su jurisprudencia establece que los mandatos constituyentes tienen carácter de ley orgánica, por lo que deben someterse al control abstracto de constitucionalidad. Además, determinó que las normas impugnadas no vulneran los derechos a la seguridad jurídica, al desarrollo de actividades económicas ni al acceso a la tutela judicial efectiva, dado que la medida adoptada, al prohibir la intermediación laboral directa y poner fin a los contratos relacionados, lo hizo para desarrollar las garantías del derecho al trabajo, sin obstaculizar el acceso a la tutela judicial efectiva de los intermediarios laborales.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de septiembre de 2016, Ernesto Rafael Guerrón Noboa (“**accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en la que impugnó el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, publicado en el registro oficial 330, de 6 de mayo de 2008.
2. El 2 de octubre de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda y dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada.
3. El 18 de octubre de 2017, la Secretaría de la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional los documentos que dieron origen a la norma impugnada. El 26 y 27 de octubre de 2017, la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron sus argumentos relativos a la constitucionalidad de la norma. El 13, 28 y 29 de noviembre de 2019, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Trabajo y Liliana Elizabeth Durán Aguilar, respectivamente, solicitaron ser considerados como *amici curiae* dentro de la causa y expusieron razones a favor de la constitucionalidad de la norma impugnada.

2. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

4. El accionante impugnó el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8,¹ que prevén lo siguiente:

Artículo 1.- Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador. La relación laboral será directa y bilateral entre trabajador y empleador.

Primera. - Todos los contratos de intermediación laboral vigentes a la fecha de expedición del presente Mandato, se declaran concluidos, sin derecho a ningún tipo de indemnización ni reclamo de ninguna naturaleza, por parte de las empresas que venían operando como intermediarias laborales.

3. Competencia

5. Considerando que la norma impugnada está contenida en un mandato emitido por la Asamblea Constituyente de Montecristi, es necesario responder al siguiente problema jurídico: **La Corte Constitucional ¿tiene competencia para realizar control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes emanados por dicha Asamblea?**
6. Los artículos 436 de la Constitución y 75 de la LOGJCC determinan que la Corte Constitucional tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de todo acto normativo.
7. Respecto del control abstracto de constitucionalidad de aquellos mandatos constituyentes, la Corte Constitucional para el período de transición, en su sentencia 023-12-SIN-CC, negó una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del Mandato Constituyente 13. En la mencionada sentencia se determinó que los mandatos constituyentes “no son impugnables a través de la acción pública de inconstitucionalidad”² y añadió que:

las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna, y que ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. En consecuencia, hasta la presente fecha sus

¹ Aunque formalmente el accionante impugnó únicamente el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, de una lectura integral de la demanda se observa que también impugnó el artículo 1 de dicho Mandato, por lo que también será considerado en el análisis de la presente sentencia.

² CCE, sentencia 023-12-SIN-CC, 21 de junio de 2012, hojas 8 y 9.

mandatos siguen en vigencia, y ningún juez, tribunal u organismo del Estado puede tramitar o pronunciarse respecto de sus decisiones, adoptadas con plenos poderes que le otorgó el pueblo ecuatoriano.

8. Sin embargo, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que “la jerarquía normativa de los mandatos constituyentes es la de una ley orgánica”³ y “no de norma constitucional”.⁴ De igual forma, la Corte Constitucional ha conocido y resuelto una gran cantidad de causas de acción por incumplimiento⁵ en las que se demandaba el cumplimiento de normas contenidas en mandatos constituyentes, tratándolos como leyes orgánicas. Esto es relevante porque, si hubieran sido considerados por la Corte como mandatos constitucionales, dichas demandas habrían sido inadmitidas por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 56 de la LOGJCC que establece que la “acción por incumplimiento no procede [...] [s]i se trata de omisiones de mandatos constitucionales”.
9. Es decir, si bien hay una sentencia que determinó que dichos mandatos tenían rango constitucional y que no podían ser objeto de control por parte de los poderes constituidos, esta no refleja la posición dominante de la jurisprudencia de la Corte. De hecho, el criterio de que los mandatos tienen carácter de ley orgánica y, por ende, deben someterse al control de constitucionalidad, ha sido extensa y constante a lo largo del tiempo (ver las notas al pie 3, 4 y 5). La interpretación que la Corte ha dado sobre el control de los mandatos constituyentes se fundamenta en la propia Constitución, que establece que “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad

³ CCE, sentencias 0001-10-SAN-CC, 13 de abril de 2010, p. 10; 009-10-SIN-CC, 9 de septiembre de 2010, p. 36; 096-13-SEP-CC, 26 de noviembre de 2013, p. 7; 102-14-SEP-CC, 9 de julio de 2014, p. 11; 120-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, p.9; 121-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, p. 9; 005-15-SAN-CC, 6 de mayo de 2015, p. 8; 231-15-SEP-CC, 15 de julio de 2015, p. 9; 243-15-SEP-CC, 29 de julio de 2015, p. 10; 252-15-SEP-CC, 5 de agosto de 2015, p. 11; 012-15-SAN-CC, 30 de septiembre de 2015, p. 8; 324-15-SEP-CC, 30 de septiembre de 2015, p.10; 002-16-SAN-CC, 6 de abril de 2016, p. 13; 124-16-SEP-CC, 20 de abril de 2016, p. 14; 149-17-SEP-CC, 19 de mayo de 2017, p. 11; 258-16-SEP-CC, 17 de agosto de 2016, p. 9; 1753-12-EP/19, 12 de junio de 2019, párr. 17; 194-13-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 19; 372-14-EP/20, 6 de febrero de 2020, párr. 20; 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 49; y, 59-21-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 28.

⁴ CCE, sentencia 044-14-SEP-CC, 19 de marzo de 2014, p. 15.

⁵ CCE, sentencias 48-13-AN/22, 7 de septiembre de 2022; 8-18-AN/21, 10 de noviembre de 2021; 42-18-AN/21, 8 de septiembre de 2021; 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019; 42-11-AN/19, 16 de julio de 2019; 004-16-SAN-CC, 13 de julio de 2016; 002-16-SAN-CC, 6 de abril de 2016; 012-15-SAN-CC, 30 de septiembre de 2015; 005-15-SAN-CC, 6 de mayo de 2015; 004-15-SAN-CC, 31 de marzo de 2015; 003-15-SAN-CC, 31 de marzo de 2015; 005-14-SAN-CC, 24 de septiembre de 2014, 004-14-SAN-CC, 13 de julio de 2014; 003-14-SAN-CC, 21 de mayo de 2014; 002-14-SAN-CC, 9 de abril de 2014; 007-13-SAN-CC, 7 de agosto de 2013; 005-13-SAN-CC, 17 de junio de 2013; 003-13-SAN-CC, 6 de junio de 2013, 011-12-SAN-CC, 17 de abril de 2012, 008-12-SAN-CC, 17 de abril de 2012; 004-12-SAN-CC, 10 de abril de 2012; 001-12-SAN-CC, 3 de abril de 2012; 002-12-SAN-CC, 3 de abril de 2012; 004-10-SAN-CC, 9 de diciembre de 2010; 005-10-SAN-CC, 9 de diciembre de 2010; 002-10-SAN-CC, 23 de septiembre de 2010; 001-10-SAN-CC, 13 de abril de 2010; 0004-09-SAN-CC, 24 de septiembre de 2009; y, autos: 0042-18-AN, 0041-19-AN, 0026-18-AN, 46-20-AN, 42-20-AN, 56-20-AN, 31-21-AN, 38-21-AN, 2-23-AN, 41-23-AN, 48-23-AN, 39-23-AN, 57-23-AN y 42-24-AN.

con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.⁶ De esta manera, ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional establecido en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución,⁷ independientemente de la categoría que haya sido otorgada por una norma infraconstitucional, como es el caso del Mandato 1. Según la citada jurisprudencia de la Corte que precede a esta sentencia, la categoría otorgada por el Mandato 1 así mismo y a los otros mandatos de ese tipo es una norma que devino jurídicamente ineficaz con la vigencia de la Constitución del 2008. En la resolución de este caso no se hace sino aplicar aquella jurisprudencia consolidada de esta Magistratura.

10. En consecuencia, la Corte Constitucional tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes, por lo que se debe continuar con el análisis de los cargos de la demanda.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

11. El accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que la norma impugnada vulneró el principio de supremacía de la Constitución y los derechos al trabajo, a la libertad de empresa, a la libertad de contratación, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a ser indemnizados por los perjuicios que les causen los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, previstos en el numeral 11 del artículo 35,⁸

⁶ Constitución de 2008: artículo 424: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

⁷ *Ibid.*, artículo 436: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

⁸ Constitución de 1998: “Artículo 35.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales: [...] 11. Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario”.

numerales 16, 18 y 26 del artículo 23,⁹ numeral 17 del artículo 24¹⁰ y artículo 20¹¹ de la Constitución de 1998. El accionante señaló que, dado que la norma impugnada se emitió el 6 de mayo de 2008, el control de constitucionalidad debe realizarse con base en la Constitución de 1998, es decir, la vigente en dicho momento. Finalmente, solicitó que se expulse la norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano y se emitan parámetros para reparar los daños ocasionados por la norma inconstitucional.

12. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante formuló los siguientes *cargos*:

- 12.1.** La disposición impugnada transgredió el principio de supremacía de la Constitución y los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica porque prohibió la intermediación laboral y dispuso que las empresas intermediarias asuman las obligaciones laborales como consecuencia de la finalización de este tipo de contratos, pese a que el texto constitucional entonces vigente preveía la figura de la intermediación laboral.
- 12.2.** La norma impugnada vulneró los derechos a la libertad de empresa, a la libertad de trabajo, a la libertad de contratación y a la seguridad jurídica porque finalizó anticipadamente los contratos de intermediación laboral impidiendo su ejecución en los términos contractualmente establecidos, así como el ejercicio de la actividad económica de las empresas intermediarias.
- 12.3.** La disposición impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a ser indemnizados por los perjuicios que les causen los servidores públicos en ejercicio de sus funciones porque impidió que las empresas intermediadoras accedan a la justicia a fin de lograr posibles reparaciones derivadas de la culminación de contratos de intermediación laboral.

⁹ Constitución de 1998: “Artículo 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: [...] 16. La libertad de empresa, con sujeción a la ley. [...] 18. La libertad de contratación, con sujeción a la ley. [...] 26. La seguridad jurídica”.

¹⁰ Constitución de 1998: “Artículo 24.- Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: [...] 17. Toda persona tendrá derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

¹¹ Constitución de 1998: “Artículo 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos. Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes”.

4.2. De la Presidencia de la República

13. El 27 de octubre de 2017, la Presidencia de la República solicitó que se desestime la demanda de inconstitucionalidad. Tal pretensión la fundamentó en que: (i) la norma impugnada garantiza los derechos laborales de las y los trabajadores; y (ii) un mandato constituyente no puede ser impugnado como inconstitucional debido a que su jerarquía es la misma que la de la Constitución, según el artículo 1 del Mandato Constituyente 1 y la disposición general única del Mandato Constituyente 23. Esto, debido a que fue expedida por una Asamblea Constituyente democráticamente elegida con plenos poderes para expedir normas de rango constitucional.

4.3. De la Asamblea Nacional

14. El 27 de octubre de 2017, la Asamblea Nacional solicitó que se desestime la demanda de inconstitucionalidad. Como fundamento de su pretensión sostuvo que la norma impugnada fue emitida por la Asamblea Constituyente, que tenía la facultad de modificar la Constitución de 1998, tanto por mandatos constituyentes como por una nueva Constitución. En esta línea de razonamiento, indica que la norma impugnada no contravino el numeral 11 del artículo 35 de la Constitución vigente a la época, pues la misma dejó de existir al momento de la expedición del Mandato 8.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

15. El 26 de octubre de 2017, la Procuraduría General del Estado solicitó que se rechace la demanda y se declare la constitucionalidad de la disposición impugnada. Como fundamento de su solicitud alegó que las normas constitucionales identificadas como transgredidas actualmente se encuentran derogadas, particularmente, aquella que facultaba la intermediación laboral, misma que no solo ha dejado de producir efectos, sino que la Constitución vigente prohíbe la intermediación laboral (artículo 327). En consecuencia, al no encontrarse vigentes las normas impugnadas, la demanda carece de objeto.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Los cargos de la demanda cuestionan la constitucionalidad de la norma impugnada porque ella habría transgredido diferentes disposiciones contenidas en la Constitución de 1998. No obstante, la Constitución de 1998 fue derogada con la promulgación de la Constitución de 2008 en el registro oficial 449, de 20 de octubre de 2008, por lo que las normas en ella contenidas, en principio, dejaron de regir. Sin embargo, dado que lo que se demandó es la inconstitucionalidad de la norma impugnada proveniente de las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales, sí existe un parámetro material

de control de la constitucionalidad, a pesar de la derogación del mencionado documento constitucional. Las razones de esto son la siguientes.

17. En un Estado constitucional, si bien los documentos constitucionales (la “constitución formal”) —como los ecuatorianos de 1998 o 2008— **reconocen** los derechos fundamentales entendidos como valores, principios o bienes jurídicos de justicia, no los **crean**: su contenido profundo no lo dicta el legislador constituyente, sino que responde a una concepción de la justicia en torno a la autonomía personal y a la dignidad humana. Lo mismo puede decirse del reconocimiento de tales derechos por parte de los instrumentos normativos del derecho internacional. El Estado constitucional entonces tiene un compromiso esencial de tipo axiológico con los derechos así entendidos y concebidos; estos constituyen el núcleo de la “constitución material”.
18. El reconocimiento de los derechos fundamentales por los documentos jurídicos cumple, sin embargo, una función crucial: el Estado se compromete a respetarlos y protegerlos, entre otras cosas, mediante el desarrollo de reglas jurídicas de garantía (en el sentido de Ferrajoli) que básicamente imponen deberes a terceros, entre ellos, el propio Estado. Como la prohibición penal del homicidio, la obligación de prestar educación gratuita hasta cierto nivel de instrucción o la prohibición de censura previa, para garantizar el derecho a la vida, a la educación o a la libertad de expresión, respectivamente. Esas garantías de los derechos integran y completan la ya mencionada “constitución material”.
19. Cuando un Estado constitucional transita de un documento constitucional a otro, como cuando se dio el paso del texto de 1998 al de 2008 en Ecuador, la constitución material experimenta algunas modificaciones en su estrato menos profundo debido a esa sustitución formal (aunque es frecuente la conservación de textos constitucionales sobre derechos en el nuevo documento, como se verá que ocurre en este caso con el derecho a la seguridad jurídica), pero conserva un sustrato, el compuesto por los derechos fundamentales entendidos como principios, valores, bienes jurídicos fundados en la autonomía personal y en la dignidad humana, también reconocidos por los instrumentos internacionales de los que el Estado sea parte.
20. Por eso, los derechos que en el presente caso se alegan como vulnerados no sufrieron modificaciones por el hecho del cambio constitucional ocurrido en el año 2008, por lo que constituyen parámetros válidos de control de constitucionalidad de los mandatos constituyentes a pesar de que se haya pasado de un texto constitucional a otro. En otros términos, durante aquella transición constitucional, los derechos fundamentales no dejaron de ser límites al poder de la Asamblea Constituyente, aunque esta haya sido de plenos poderes.

21. El Derecho en un Estado constitucional es una práctica social regida por principios, valores y fines, muchos de ellos positivizados en el derecho internacional, que conforman el sustrato normativo que da continuidad relativa a la práctica jurídica más allá de la sucesión en el tiempo de documentos constitucionales contingentes.
22. Establecido lo anterior, para la resolución de este caso, se formulan los siguientes problemas jurídicos:¹²

22.1. La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría prohibido una figura de contratación que estaba garantizada por el propio texto constitucional?

22.2. La norma impugnada ¿vulneró el derecho a desarrollar actividades económicas porque habría prohibido la intermediación laboral y habría prescrito la terminación anticipada de los contratos de ese tipo?

22.3. La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque habría impedido que las empresas intermediadoras accedan a la justicia a fin de lograr posibles reparaciones derivadas de la culminación de contratos de intermediación laboral directa?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría prohibido una figura de contratación que estaba garantizada por el propio texto constitucional?

23. El derecho a la seguridad jurídica ha sido reconocido en Ecuador como derecho fundamental en la Constitución de 1998 (art. 23) y en la de 2008 (art. 82). Este derecho consiste en que las personas puedan contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que les brinde un grado razonable de certeza. Por tanto, el ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por la autoridad competente, para evitar la arbitrariedad.¹³
24. El accionante señala que la disposición impugnada prohibió la intermediación laboral, pese a que estaría expresamente garantizada por el numeral 11 del artículo 35 de la

¹² Si bien en la demanda se identifican varios derechos como vulnerados, los derechos con los que se formulan los problemas jurídicos son con los que coinciden los cargos planteados por el accionante.

¹³ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

propia Constitución de 1998, vigente a la época. Este sería el precepto constitucional cuya violación conduciría a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica reconocido en las Constituciones de 1998 y de la de 2008.

25. El numeral 11 del artículo 35 de la Constitución de 1998 establecía lo siguiente:

Artículo 35.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales: [...] 11. Sin perjuicio de la responsabilidad principal del obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales, aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario.

26. Como se aprecia de la cita, la Constitución de 1998 establecía la responsabilidad solidaria del intermediario a favor de los trabajadores, lo que presuponía que alguna forma de intermediación laboral debía estar permitida, pero el contenido y alcance de esa figura no estaba determinado constitucionalmente, sino que quedaba dentro del margen de configuración legislativa.

27. El artículo 1 del Mandato 8¹⁴ eliminó y prohibió “la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las que las actividades a las que se dedique la empresa o empleador” (servicios laborales directos), mientras que, el artículo 3 del mencionado Mandato,¹⁵ permitió la intermediación laboral para “actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria” (servicios laborales complementarios o indirectos). Inclusive, respecto de la intermediación laboral de actividades complementarias, el artículo 4 del Mandato 8 reprodujo la cláusula de responsabilidad solidaria del intermediario a favor de los trabajadores prevista en el numeral 11 del artículo 35 de la Constitución de 1998, en los siguientes términos: “En los contratos a que se refiere el artículo anterior, la relación laboral operará entre los prestadores de actividades complementarias y el personal por esta contratado en los términos de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de la persona en cuyo provecho se preste el servicio”.

¹⁴ Mandato Constituyente 8, artículo 1: “Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador. La relación laboral será directa y bilateral entre trabajador y empleador”.

¹⁵ Mandato Constituyente 8, artículo 3: “Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria”.

28. Entonces, la Asamblea Constituyente de 2008, que en ese momento ejercía las facultades de órgano legislativo a través de la emisión de mandatos constituyentes, reguló la intermediación laboral, permitiendo algunos de sus tipos (actividades complementarias) y eliminando y prohibiendo otros (servicios laborales directos). Por lo que la norma impugnada no prohibió toda forma de intermediación laboral, contrariamente a lo afirmado por el accionante.
29. En consecuencia, la norma impugnada no transgredió el numeral 11 del artículo 35 de la Constitución de 1998 y, por tanto, no podía vulnerar el derecho a la seguridad jurídica.

6.2. Segundo problema jurídico: La norma impugnada ¿vulneró el derecho a desarrollar actividades económicas porque habría prohibido la intermediación laboral y habría prescrito la terminación anticipada de los contratos de ese tipo?

30. El derecho a desarrollar actividades económicas estuvo y está reconocido como derecho fundamental en la Constitución de 1998 (art. 23.16) y en la de 2008 (art. 66.15). Consiste en el derecho a “efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones legítimas de autoridad competente; y que, además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.¹⁶
31. El accionante sostiene que la disposición impugnada transgredió el derecho a desarrollar actividades económicas de las empresas intermediarias porque prohibió la intermediación laboral y porque prescribió la terminación anticipada de los contratos de ese tipo, lo que impidió su ejecución en los lapsos estipulados en cada uno de ellos.
32. Como se explicó previamente, la Asamblea Constituyente de 2008, que en ese momento ejercía las facultades de órgano legislativo a través de la emisión de mandatos constituyentes, tenía la competencia para regular la intermediación laboral —margen discrecional del legislador—. Por tanto, lo que cabe ahora es examinar si dicha regulación se ajustó a lo constitucionalmente permitido al legislador (a su margen de configuración), a partir de un balance adecuado de los principios y derechos en juego.
33. Para que el legislador orgánico pueda limitar un derecho fundamental en nombre de otros derechos o principios constitucionales es necesario que haya proporcionalidad

¹⁶ CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 3 de enero de 2018.

entre la limitación al derecho y la consecución de los fines constitucionales que se buscan proteger.

34. Corresponde, entonces, realizar un examen de proporcionalidad de la medida acusada de inconstitucionalidad en el presente caso. Para tal efecto, es necesario identificar los fines que la medida perseguía, los cuales se encuentran contenidos en el preámbulo del Mandato 8, a saber:

EL PLENO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Considerando:

Que, la Asamblea Constituyente debe erradicar la injusticia laboral y la aberrante discriminación social, ocasionadas por el uso y abuso de los sistemas precarios de contratación laboral conocidos como [...] intermediación laboral [...];

Que, la legislación del trabajo y su aplicación se sustentan en los principios del derecho social y, por lo mismo, debe asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad y remuneraciones justas [...];

Que, [...] la intermediación laboral generalizada y la contratación por horas, constituyen modalidades de relación laboral que vulneran los derechos del trabajador y los principios de estabilidad, de pago de remuneraciones justas, de organización sindical y contratación colectiva;

Que las fuentes de empleo son generadas por las unidades económicas y entidades que realizan procesos de producción o servicios y son ellas las que demandan trabajador/es. Las compañías que se dedican a [...] intermediación laboral, hacen uso de esta demanda con carácter mercantil para su propio beneficio;

Que, se ha tratado de limitar estas formas discriminatorias de contratación laboral [...], sin embargo, de lo cual, las empresas usuarias han abusado de estas formas de contratación, perjudicando a miles de trabajadores en el Ecuador;

Que, muchas empresas intermediarias, tercerizadoras y otras que actúan al margen de la ley, en complicidad con ciertas empresas usuarias, han vulnerado sistemáticamente los derechos de los trabajadores, pagándoles remuneraciones y prestaciones sociales inferiores a las que por ley estaban obligados e incluso han deshumanizado el trabajo, convirtiendo a la fuerza del trabajo en simple mercancía;

Que, [...] la intermediación laboral [...] precariza la actividad laboral, desentienden y desconocen los convenios internacionales de trabajo e impiden la organización sindical y la contratación colectiva;

Que, es imperativo suprimir y prohibir estas formas extrañas y precarias de trabajo, para promover y recuperar los derechos laborales; [...].

35. En el texto citado, se puede verificar que la medida de prohibir la intermediación laboral y declarar la finalización de los contratos de intermediación tiene como objetivo proteger el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones dignas, mediante una relación bilateral y directa entre las personas trabajadoras y las empleadoras (art. 35 de la Constitución de 1998 y art. 33, 325 y 326 de la Constitución de 2008). Es decir, persigue un fin constitucionalmente válido.
36. De igual forma, la medida en análisis es idónea para lograr el fin constitucionalmente perseguido, ya que al prohibir la modalidad de relación laboral en mención y poner fin a los contratos vigentes de este tipo, se garantizaba que las relaciones laborales entre

las personas trabajadoras y las empleadoras sean directas, fortaleciendo así la protección del derecho al trabajo digno. Sin que, *prima facie*, se identifique otra medida que logre un nivel similar de protección como una menor afectación del derecho a realizar actividades económicas. En definitiva, la medida cumple con los criterios de idoneidad y necesidad.

37. En este contexto, corresponde analizar la proporcionalidad en sentido estricto. A tal efecto, se deben ponderar: por un lado, (i) el grado de sacrificio del derecho a desarrollar actividades económicas derivado de la prohibición de intermediación laboral y de la declaración de conclusión de los contratos de ese tipo de intermediación; y, por otro lado, (ii) el grado de satisfacción de los fines constitucionales perseguidos por la medida, (iii) conjuntamente con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, fundado en el principio democrático.
38. El artículo 1 del Mandato 8 eliminó y prohibió “la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador”. Sin embargo, como se determinó en los párrafos 26 y 27 *supra*, no toda forma de intermediación laboral fue vedada por el Mandato en examen, ya que su artículo 3 posibilita la intermediación de servicios complementarios diferentes a la actividad principal de la entidad usuaria. Entre estas actividades se mencionan: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza. Consecuentemente, la prohibición solo afectó a la prestación de servicios de intermediación laboral directa.
39. Al respecto, al momento de la expedición del mencionado Mandato, el artículo cuarto no numerado posterior al artículo 346 del Código de Trabajo establecía lo siguiente:

Contratos requeridos.- La intermediación laboral requerirá de la suscripción de dos clases de contratos: a) Un contrato mercantil de intermediación laboral celebrado por escrito entre la empresa de intermediación laboral y la usuaria, que puede ser esta última una persona natural o jurídica, cuyo objeto sea poner a disposición a trabajadores para prestar sus servicios en la usuaria, a cuyo poder de dirección quedarán sometidos aquellos; y b) Un contrato de trabajo celebrado por escrito entre la empresa de intermediación laboral y cada uno de los trabajadores intermediados.

40. Así, los contratos de intermediación que fueron finalizados por la medida en cuestión corresponden a los acuerdos mercantiles celebrados entre una empresa intermediaria y una entidad, ya sea natural o jurídica, denominada usuaria. No se refieren a los contratos de trabajo, los cuales, según lo dispuesto por el Mandato, fueron sustituidos por contratos que garanticen a los trabajadores, al menos, un año de empleo directamente con las entidades usuarias.

41. Entonces, los contratos civiles o mercantiles celebrados entre las empresas intermediarias y las entidades usuarias, cuando el ordenamiento jurídico permitía la intermediación laboral directa, fueron terminados por disposición de la Asamblea Constituyente. Esta norma alteró los efectos de acuerdos previamente aceptados por las partes, impidiendo que ambas pudieran cumplir con lo pactado. En este sentido, sí se produjo una afectación significativamente alta al derecho a desarrollar actividades económicas de las empresas intermediarias.
42. Sin embargo, el fin constitucional perseguido con la medida también presentaba un peso elevado, pues la prohibición de la intermediación laboral directa perseguía varios objetivos: i) establecer una relación laboral directa entre el trabajador y el empleador, ii) garantizar la igualdad entre todos los trabajadores de una entidad, iii) mejorar las posibilidades de estabilidad laboral, iv) reducir el subempleo, v) fortalecer la libertad sindical y empresarial, y vi) erradicar formas de abuso entre empleadores y trabajadores. Según los asambleístas constituyentes, la intermediación laboral directa permitía a las empresas usuarias evitar la contratación directa de trabajadores, lo que las eximía de otorgarles estabilidad laboral, beneficios legales y la posibilidad de afiliarse a sindicatos y comités de empresa. En este contexto, para asegurar la protección de los derechos laborales, se consideró fundamental prohibir esta modalidad de contratación que precarizaba las condiciones laborales de los trabajadores. Este objetivo habría tardado en alcanzarse enteramente si no se hubiese ordenado la terminación de las relaciones laborales de intermediación directas.
43. En consecuencia, se constata que tanto el peso del derecho a desarrollar actividades económicas como el del derecho al trabajo digno presentaban una intensidad similar en el caso concreto, no era claro que hubiera una prevalencia de uno respecto del otro.
44. Sin embargo, como se dijo antes, del lado del derecho de los trabajadores operaba el principio de la presunción de constitucionalidad de la ley, basado en el principio democrático.
45. El principio democrático establece que, como representante del pueblo, el legislador tiene la facultad de decidir sobre cuestiones normativas dentro de su ámbito de competencia, siempre que no contravenga lo que la Constitución reglamente o mediante un balance de principios le ordena o prohíbe. En este sentido, el legislador goza de un margen discrecional en la creación de leyes, especialmente en áreas donde existen tensiones entre derechos fundamentales. Es decir, en determinados casos, el legislador, debido a su legitimación democrática, tiene un margen de libertad para establecer balancear los derechos en tensión.

46. En definitiva, el razonamiento anterior conduce a que la medida de terminación de los contratos de intermediación laboral directa (no la indirecta) haya sido proporcional y, en consecuencia, el Mandato constituyente impugnado no sea inconstitucional.

6.3. Tercer problema jurídico: La norma impugnada ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva porque habría impedido que las empresas intermediadoras accedan a la justicia a fin de lograr posibles reparaciones derivadas de la culminación de contratos de intermediación laboral directa?

47. La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental que ha sido reconocido en la Constitución de 1998 (art. 24.17) y en la Constitución de 2008 (art. 75) y se concreta en los siguientes elementos: “(i) el derecho al acceso a la administración de justicia; (ii) el derecho a un debido proceso judicial; y (iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.¹⁷
48. Específicamente, el cargo del accionante cuestiona que la disposición impugnada vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, en la dimensión de acceso a la justicia, por cuanto impediría que las empresas intermediarias reclamen judicialmente posibles indemnizaciones producto de la finalización de los contratos de intermediación laboral directa.
49. Al respecto, se evidencia que la norma impugnada no impide, hablando con propiedad jurídica, la presentación de un reclamo judicial relacionado con la afectación del derecho al acceso a la justicia, ya que no se trata de una norma procesal. Más bien establece que los agentes intermediarios no tienen derecho a recibir de sus contrapartes contractuales una indemnización como consecuencia de la culminación de los contratos de intermediación laboral directa (porque esa terminación no es, naturalmente, atribuible a ellas, sino al Mandato en cuestión); es decir, se trata de una norma sustantiva que, por tanto, no puede afectar a la tutela judicial efectiva.
50. Lo que parecería estar detrás del cargo de la parte accionante es, más bien, el cuestionamiento a la decisión de prohibir la intermediación laboral directa y ordenar la terminación de los contratos de este tipo de intermediación laboral, cuestiones que ya fueron resueltas en el problema jurídico anterior.
51. En definitiva, se descarta que la disposición impugnada sea contraria al derecho a la tutela judicial efectiva.

¹⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 66-16-IN/25**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 66-16-IN/25, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 6 de febrero de 2025, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente a la sentencia. Concurro puesto que estoy de acuerdo con la decisión de desestimar la demanda. No obstante, las razones que me llevan a desestimar la demanda difieren profundamente de las que se exponen en el proyecto, y las expongo a continuación.
2. La sentencia 66-16-IN/25 desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Ernesto Rafael Guerrón Noboa en contra del artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8 (“**normas impugnadas**”). Las normas impugnadas i) prohibieron la intermediación laboral (salvo contadas excepciones), ii) prescribieron la terminación anticipada de este tipo de contratos y iii) dejaron a las compañías que ofrecían servicios de tercerización sin derecho de recibir una indemnización ni de presentar ningún tipo de reclamo al respecto. Los argumentos principales de la sentencia 66-16-IN/25 fueron los siguientes:
 - 2.1. La sentencia 66-16-IN/25 consideró que la Corte Constitucional era competente para realizar el control abstracto de constitucionalidad de un mandato constituyente. Para fundamentar esta postura, se centró en pronunciamientos anteriores de la Corte, en procesos distintos a la acción pública de inconstitucionalidad, en los que determinó que los mandatos constituyentes tienen jerarquía de leyes orgánicas. Además, sostuvo que “ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional establecido en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución”. Finalmente, estimó que la prohibición contenida en el Mandato Constituyente 1 “devino jurídicamente ineficaz con la vigencia de la Constitución del 2008”.
 - 2.2. Una vez superada la cuestión previa relativa a la competencia de la Corte, la sentencia 66-16-IN/25 planteó tres problemas jurídicos sobre una posible inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas. Al respecto, la sentencia 66-16-IN/25 concluyó que las normas impugnadas no son

incompatibles con los derechos a la seguridad jurídica, a desarrollar actividades económicas ni a la tutela judicial efectiva.

3. Como adelanté, estoy de acuerdo únicamente con la decisión de la sentencia 66-16-IN/25 de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, no estoy de acuerdo con ninguna de las razones que presentó la sentencia para llegar a esta decisión, conforme los argumentos que expongo a continuación.
4. En mi opinión, la Corte debía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad debido a que, según mi criterio, la Corte Constitucional no es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de ninguno de los mandatos constituyentes emitidos por la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 2008. De hecho, existe una prohibición expresa en el artículo 2 del Mandato Constituyente 1 que establece:

[...] Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.

Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.

5. Al respecto, estimo que el argumento de la sentencia 66-16-IN/25 de que la referida norma del Mandato Constituyente 1 “devino jurídicamente ineficaz con la vigencia de la Constitución del 2008” no cuenta con sustento jurídico. La prohibición de revisión judicial prevista en el referido mandato constituyente es sumamente clara y nos involucra a todos los jueces y juezas. En mi calidad académica, una década antes de posesionarme como jueza de la Corte Constitucional, cuestioné categóricamente la actuación de la Asamblea Constituyente, por los excesos que cometió al emitir tales mandatos así como al blindarlos frente a la revisión judicial. No obstante, en mi calidad de jueza constitucional, mi rol es ser guardiana de la Constitución y vigilar su cumplimiento, mas no defender mis opiniones personales respecto del texto de la Constitución o las actuaciones del poder constituyente, incluso si fueron arbitrarias.
6. Además, considero que la sentencia 66-16-IN/25, para arribar a su decisión, debía hacerse cargo de los criterios previos de la propia Corte. Hasta ahora, la Corte Constitucional no se había considerado competente para pronunciarse sobre el fondo de acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra mandatos constituyentes. De hecho, existe un antecedente claro en la sentencia 023-12-SIN-CC que es evidentemente contrario a la postura adoptada en la sentencia 66-16-IN/25. En la sentencia 023-12-SIN-CC, la Corte Constitucional negó una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del Mandato Constituyente 13 al

considerar, expresamente, que este tipo de normas “no son impugnables a través de la acción pública de inconstitucionalidad” y que:

las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna, y que ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. En consecuencia, hasta la presente fecha sus mandatos siguen en vigencia, y ningún juez, tribunal u organismo del Estado puede tramitar o pronunciarse respecto de sus decisiones, adoptadas con plenos poderes que le otorgó el pueblo ecuatoriano.¹

7. No encuentro razones de peso en la sentencia 66-16-IN/25 que permitan a la Corte alejarse del criterio sentado en la sentencia 023-12-SIN-CC. Tampoco coincido con el argumento de la sentencia 66-16-IN/25 que justifica la competencia de la Corte Constitucional por el hecho de que esta Corte, en decisiones pasadas, ha sostenido que los mandatos constituyentes tienen jerarquía de leyes orgánicas. Estos pronunciamientos anteriores de la Corte —que ni siquiera se realizaron en acciones públicas de inconstitucionalidad en las que se impugnen mandatos constituyentes— tienen un efecto único, que se limita a integrar a los mandatos constituyentes al ordenamiento jurídico y, específicamente, a la jerarquía normativa prevista en el artículo 425 de la Constitución. Esto, según mi criterio, no puede interpretarse como una habilitación para realizar un examen abstracto de constitucionalidad sobre lo que fue resuelto por la Asamblea Constituyente, en contravención de la prohibición establecida en el Mandato Constituyente 1.
8. Por las razones expuestas, estimo que la sentencia 66-16-IN/25 debió concluir el análisis en la sección de competencia y desestimar la demanda ante la imposibilidad de la Corte de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas por estar contenidas en un mandato constituyente. A pesar de esto, no puedo dejar de observar que, en la resolución de los problemas jurídicos, la sentencia 66-16-IN/25 pretende minimizar la gravedad de la afectación en múltiples derechos constitucionales (principalmente en la seguridad jurídica) que tuvieron las normas impugnadas al i) prohibir la intermediación laboral, ii) ordenar la terminación anticipada de contratos y iii) dejar a las compañías afectadas sin derecho de recibir una indemnización ni de presentar cualquier tipo de reclamo al respecto. Este tipo de afectaciones solo demuestra, según mi criterio, que, como ya ha sostenido la Corte,² no puede volver a existir una Asamblea Constituyente de plenos poderes.
9. En conclusión, estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 66-16-IN/25 de desestimar la demanda, pero no estoy de acuerdo con su fundamentación en ninguno

¹ CCE, sentencia 023-12-SIN-CC, 21 de junio de 2012, hojas 8 y 9.

² CCE, dictamen 5-20-RC/21, 23 de junio de 2021.

de sus puntos relevantes. Según mi criterio, la Corte Constitucional debía desestimar la acción pública de inconstitucionalidad por la falta de competencia de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad de mandatos constituyentes. Esto, de conformidad con lo previsto expresamente en el artículo 2 del Mandato Constituyente 1 y en la sentencia 023-12-SIN-CC.

**DANIELA
SALAZAR MARIN** Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 66-16-IN/25**VOTO CONCURRENTE****Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedentes**

1. En la sesión de Pleno de 6 de febrero de 2025, la Corte aprobó con mayoría a favor la sentencia correspondiente a la causa 66-16-IN, en la cual se desestimó una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, que prohibió la intermediación laboral directa y declaró la conclusión de los contratos de este tipo de intermediación. De conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente en los siguientes términos.

2. Análisis constitucional

2. En este voto sostendré que, si bien, concuerdo con la decisión adoptada, discrepo con el análisis sobre los aspectos generales de los mandatos constituyentes pues se debió explicar las razones para ejercer el control sobre este tipo de normas. Por ello, en este voto sostendré para resolver el caso no era necesario referirse de forma general a los Mandatos Constituyentes.
3. Si bien resultan plausibles comprender los límites al poder constituyente y a sus expresiones normativas, el marco jurídico de ese momento constó en el Mandato Constituyente 1, en su artículo 2 se disponía lo siguiente:

Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna.

Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.¹

¹ Mandato Constituyente 1, publicado en el Registro Oficial 223 de 30 de noviembre de 2007.

4. Justamente, en atención a esta naturaleza especial de los Mandatos Constituyentes la Corte Constitucional en la sentencia 023-12-SIN-CC, en el caso 032-10-IN, de 21 de junio de 2012 resolvió que en atención al artículo 75 de la LOGJCC, los mandatos constituyentes no son impugnables a través de una acción pública de inconstitucionalidad, es decir que estas normas no eran objeto de control abstracto por parte de esta Magistratura.
5. Posteriormente, en sentencia la 0096-13-SEP-CC, en el caso 318-11-EP, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso sub examine se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma...

6. Por lo tanto, la Corte Constitucional de manera específica se refirió a que el Mandato Constituyente 2, en especial en su artículo 8 tiene una naturaleza de ley orgánica. Este mandato en particular, al contener disposiciones generales y una naturaleza abstracta, y al perseguir que se establezcan límites máximos para las liquidaciones por jubilación tenía la naturaleza de ley orgánica.
7. En este punto, creo importante señalar que la jurisprudencia no ha identificado los límites materiales del control sobre los mandatos constituyentes. Si bien el voto de mayoría realiza una configuración general de estos aspectos conforme los derechos fundamentales, dicho análisis no tiene efectividad porque no surte efectos en esa parte, toda vez que los parámetros normativos de los mismos constan en el Mandato Constituyente 1, que no fue controlado por esta sentencia.
8. Con las precisiones expuestas, me sumo a la decisión de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 17 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 66-16-IN/25**VOTO CONCURRENTE**

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 06 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, dictó la sentencia 66-16-IN/25 (“**sentencia**”), en la que desestimó una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra el artículo 1 y el primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, que prohibió la intermediación laboral directa y declaró la conclusión de los contratos de este tipo de intermediación.
2. Al respecto, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente se formula el presente voto concurrente pues, a pesar de concordar con lo decidido por la mayoría de este Organismo, la suscrita jueza constitucional considera necesario expresar ciertas razones particulares en lo relativo al acápite de competencia.
3. Sobre este punto, se observa que la decisión de mayoría se ha decantado por afirmar que el mandato constituyente impugnado cumplía con las propiedades para ser objeto de control abstracto de constitucionalidad. No obstante, previo a realizar dicha afirmación, la sentencia *in comento* evidenció las diversas nociones que la línea jurisprudencial de este Organismo ha desarrollado históricamente. Entre las nociones que destaca el decisorio de mayoría, está la contenida en el fallo 023-12-SIN-CC de 21 de junio de 2012, así como las desarrolladas en sentencias posteriores, que insinuarían que este tipo de normas tienen un rango similar al de las leyes orgánicas.¹
4. En este sentido, quien suscribe el presente voto si bien comparte la máxima de que “ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional establecido en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución,² independientemente

¹ Sentencia 096-13-SEP-CC, 26 de noviembre de 2013, Página 7. Sentencia 102-14-SEP-CC, 9 de julio de 2014, página 11. Sentencia 120-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, página 9. Sentencia 121-14-SEP-CC, 6 de agosto de 2014, página 9. Sentencia 005-15-SAN-CC, 6 de mayo de 2015, página 8. Sentencia 231-15-SEP-CC, 15 de julio de 2015, página 9. Sentencia 243-15-SEP-CC, 29 de julio de 2015, página 10. Sentencia 252-15-SEP-CC, 5 de agosto de 2015, página 11, entre otros.

² *Ibidem*, artículo 436: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

de la categoría que [le] haya sido otorgada”³ conforme se menciona en la sentencia de mayoría; estima que pudo profundizarse en mayor medida en los razonamientos que inspiraron las diversas nociones y calificaciones que han recibido los mandatos constituyente, con el fin de verificar si efectivamente se está aseverando un procedimiento de distinción en la línea jurisprudencial.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 66-16-IN/25**VOTO SALVADO****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce y juez constitucional Enrique
Herrería Bonnet**

1. En relación con la sentencia 66-16-IN/25, expresamos nuestro respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por quienes votaron a favor, sin embargo, nos permitimos disentir con el voto de mayoría, en los siguientes términos:
2. La acción pública de inconstitucional es presentada, por razones de fondo, en contra del primer inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8. Previo a entrar al conocimiento de los argumentos expuestos por la demanda, la sentencia de mayoría procede a evaluar su competencia respecto del ejercicio de control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes.
3. Para radicar la competencia afirma que existe jurisprudencia reiterada que ha concluido que los mandatos constituyentes tienen jerarquía de ley orgánica, de tal modo que esto representaría la posición dominante de la Corte. Luego procede a ofrecer ciertos argumentos respecto a la “consonancia con los valores que rigen un Estado Constitucional” para considerar que este tipo de normas están sujetas al control de constitucionalidad.
4. Al respecto, nos permitimos disentir con el criterio de mayoría en cuanto a la competencia de este Organismo para ejercer control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes. En primer lugar, porque hay que reconocer que el precedente vigente es el contenido en la sentencia 023-12-SIN-CC; por lo que su reversión únicamente procede de forma explícita y argumentada.¹
5. La posición de mayoría únicamente se limita a hacer referencia a la sentencia en cuestión y argumentar razones sobre la prevalencia de los derechos fundamentales, pero lo hace en abstracto, y con miras al ejercicio del poder constituyente. También hace referencia a una posición dominante en la Corte acerca del rango de ley que tendrían los mandatos constituyentes. Sin embargo, consideramos que no son argumentos con miras a revertir un precedente, incumpliendo así con lo dispuesto en la LOGJCC.

¹ LOGJCC, artículo 2, numeral 3: “Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento: [...] 3. [...] La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia”.

6. Por otra parte, la sentencia 023-12-SIN-CC determinó expresamente que los mandatos constituyentes no son susceptibles de control de constitucionalidad por dos motivos (i) según el artículo 75 de la LOGJCC los mandatos constituyentes no están reconocidos como actos impugnables a través de acciones de inconstitucionalidad; y, (ii) todas las decisiones de la asamblea constituyente no son susceptibles de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.
7. Esta posición se ha mantenido por parte de este Organismo. Por ejemplo, en una acción de inconstitucionalidad presentada respecto al Mandato Constituyente 4, se inadmitió la demanda al considerar que no es objeto de control en virtud de la sentencia 023-12-SIN-CC.²
8. En ese sentido consideramos que no existe como tal una posición dominante de la Corte, y si se optaba por la posición contraria, era imperante realizar un análisis más profundo para determinar si existían motivos para la reversión de un precedente. Por lo que, a nuestro criterio, al estar vigente el precedente que estableció que los mandatos constituyentes no son objeto de acción de inconstitucionalidad, correspondía abstenerse de conocer los argumentos de la demanda y rechazar la acción por ese motivo.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.25
16:18:57 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² CCE, auto de inadmisión 75-24-IN, 25 de octubre de 2024, párr. 6.

SENTENCIA 66-16-IN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría de la sentencia 66-16-IN/25 por las razones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 y la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8 (“**normas impugnadas**”). En concreto, la sentencia analizó si este Organismo tiene competencia para realizar control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes, y si las normas impugnadas, con referencia a la Constitución derogada de 1998, vulneraron los derechos a: **la seguridad jurídica**, al haber prohibido una figura de contratación que estaba garantizada en la Constitución; **desarrollar** actividades económicas, al haber prohibido la intermediación laboral y haber prescrito la terminación anticipada de estos contratos; y, por último, la **tutela judicial efectiva**, al haber impedido que las empresas intermediadoras accedan a la justicia para conseguir reparaciones derivadas de los daños ocasionados por la culminación de los contratos de intermediación laboral.
3. Mi disenso con esta decisión radica en que el voto de mayoría no consideró (i) la naturaleza jurídica de los mandatos constituyentes con respecto a la Constitución derogada de 1998, y (ii) a que los argumentos vertidos en la demanda hacen referencia únicamente a la derogada Constitución de 1998. En tal sentido, a continuación, expongo las razones que sustentan mi posición:

Sobre la naturaleza de los mandatos constituyentes

4. El voto de mayoría mencionó que este Organismo ya había señalado que la jerarquía normativa de los mandatos constituyentes correspondía a la de una “ley orgánica” y no a la de una norma constitucional. En este sentido, determinó que el control de los mandatos constituyentes se fundamenta en la propia Constitución de 2008, que establece que “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (art. 424 CRE). Por lo que, ninguna norma ni acto del poder público está exento del control constitucional. En consecuencia, la sentencia de mayoría concluyó que la Corte Constitucional tienen competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de los mandatos constituyentes.

5. Respecto de lo mencionado, considero que el voto de mayoría debió haber analizado previamente la naturaleza jurídica de los mandatos constituyentes antes de la Constitución del 2008, y haber precisado que dichos mandatos son disposiciones normativas de carácter vinculante emitidas por la Asamblea Constituyente durante el período 2007-2008. Asimismo, el voto de mayoría pudo haber explicado que estos mandatos –mientras funcionaba la Asamblea Constituyente y respecto de la Constitución de 1998– poseían una jerarquía superior dentro del ordenamiento jurídico nacional, con el propósito de implementar cambios estructurales y sustantivos en los ámbitos político, social y económico del país que eran de cumplimiento obligatorio tanto para los órganos del Estado como para la ciudadanía.
6. Al respecto, desde la instalación de la Asamblea Constituyente hasta la entrada en vigor de la Constitución de 2008, los mandatos constituyentes ostentaron una naturaleza jurídica especial, dado que la propia Asamblea Constituyente dispuso que sus decisiones fueran inimpugnables y prevalecieran sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. En igual sentido, esta Corte Constitucional en la sentencia 23-12-SIN-CC reconoció que las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Especialmente, la Corte determinó que ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.¹
7. Adicionalmente, la calificación de los mandatos constituyentes con jerarquía de “ley orgánica” recién se produjo con la sentencia 001-10-SAN-CC de 13 de abril de 2010; es decir, posterior a la expedición de los mandatos constituyentes y a la derogatoria de la Constitución de 1998. Esta calificación solo podría tener sentido con respecto a la Constitución del 2008.
8. Por las consideraciones expuestas, considero que los mandatos constituyentes eran jerárquicamente superiores a la Constitución de 1998, que fue derogada tras la entrada en vigencia de la Constitución de 2008. Por lo tanto, estimo que el voto de mayoría no debió haber procedido con el control abstracto de constitucionalidad del artículo 1 y la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, con respecto a la Constitución derogada.

Sobre los argumentos de la demanda que hacen referencia a la Constitución de 1998

¹ CCE, sentencia 23-12-SIN-CC, caso 0032-10-IN, 21 de junio de 2012, p. 4.

9. El voto de mayoría identificó que los cargos de la demanda cuestionaban la constitucionalidad de las normas impugnadas, porque habría transgredido sus derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1998. En este contexto, señaló que a pesar de que la Constitución de 1998 fue derogada con la promulgación de la Constitución de 2008, en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, sí existe un parámetro material para controlar la constitucionalidad de las normas impugnadas, debido a la alegada vulneración de derechos fundamentales.
10. Al respecto, disiento del análisis de mayoría mencionado porque, en primer lugar, la Constitución de 1998 fue derogada expresamente con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008; y, en segundo lugar, la demanda fue presentada en el año 2016. Es decir, ocho años después de que la Constitución de 1998 había sido derogada.
11. En este contexto, considero que el parámetro de control constitucional ya no existía. Razón por la cual, no era procedente realizar un control de constitucionalidad sobre una Constitución que ya había sido derogada. Una vez que una norma constitucional es sustituida por una nueva, como ocurrió con la derogación de la Constitución de 1998 y la promulgación de la Constitución de 2008, el parámetro de control debería ajustarse a la nueva norma suprema. En consecuencia, cualquier intento de control sobre la Constitución derogada de 1998, carecería de eficacia jurídica, y resultaría jurídicamente inadmisibile.
12. Por todas las consideraciones expuestas, considero que se debió rechazar la acción pública de inconstitucionalidad 66-16-IN por falta de objeto.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.02.27
16:37:48 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 66-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 17:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Caso Nro. 0066-16-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticinco de febrero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alf Lozada Prado, al igual que el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el voto salvado del jueza constitucional Enrique Herrería Bonnet; el día miércoles veintiséis de febrero de dos mil veinticinco los votos concurrentes de las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez; y el día jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco el voto concurrente del jueza constitucional Jhoel Escudero Soliz y el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 94-24-IN/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 23 de enero de 2025

CASO 94-24-IN

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

SENTENCIA 94-24-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional realiza un control abstracto de constitucionalidad –por razones de forma– de la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos” promulgada como Decreto-ley 477 por parte de la Presidencia de la República. Luego del análisis correspondiente, se verifica una contravención insubsanable al procedimiento legislativo previsto en el artículo 140 de la Constitución, por lo que, sin pronunciarse sobre el fondo, declara la inconstitucionalidad del referido Decreto-ley.

1. Antecedentes

1. El 10 de diciembre de 2024, se publicó en el Registro Oficial¹ el Decreto-ley 477² emitido por el presidente de la República, mediante el cual se expidió la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos” (o “**Decreto-ley**”).
2. El 18 de diciembre de 2024, la asambleísta Rebeca Viviana Veloz (“**accionante**”),³ presidenta de la Asamblea Nacional a esa fecha, presentó la acción pública de inconstitucionalidad 94-24-IN –por la forma– en contra del Decreto-ley.
3. Por sorteo electrónico efectuado el mismo día, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
4. El 20 de diciembre de 2024, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador⁴ admitió a trámite la demanda; suspendió provisionalmente la vigencia del Decreto-ley; solicitó a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) remitir sus informes respecto de la

¹ Quinto Suplemento del Registro Oficial 700, del 10 de diciembre de 2024, «http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJldWlkIjoicDBmOWM3MWEtZTgwNS00MzU1LTg1NzAtYzBiMmRkMDY1ZGRmLnBkZiJ9».

² Del 09 de diciembre de 2024.

³ Mediante su procurador judicial, Christian Fabricio Proaño Jurado.

⁴ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

constitucionalidad de la referida norma;⁵ dispuso a la Asamblea Nacional remitir el expediente con los informes y demás documentos relacionados; y, puso en conocimiento del público el proceso.

5. El 25 de diciembre de 2024, la Presidencia de la República remitió el informe solicitado. Asimismo, el 26 de diciembre de 2024, la Asamblea Nacional remitió el expediente completo del procedimiento legislativo requerido. Por su parte, la PGE no presentó escrito alguno.
6. El 09 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional, en voto de mayoría,⁶ resolvió priorizar esta causa.
7. Con auto de 10 de enero de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa.

2. Competencia

8. En los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución (“CRE”) y en los artículos 75 y 98 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos normativos.

3. Norma impugnada

9. La accionante impugna la constitucionalidad —por razones de forma— de la totalidad de la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos”, expedida por el presidente de la República mediante Decreto-ley 477.⁷

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

10. La accionante sostiene que el Decreto-ley es inconstitucional al ser incompatible con los siguientes artículos de la CRE: 1 (organización del Estado como república), 82 (derecho a la seguridad jurídica), 83 numeral 1 (deber de cumplir la Constitución), 133 (clasificación de leyes orgánicas y ordinarias), 136 (principio de unidad de materia), y 140 (procedimiento de tramitación de proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica).

⁵ Mediante escritos de 20 de enero de 2025, la PGE señaló casilla constitucional y correo electrónico para notificaciones.

⁶ Con voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁷ Publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial 700, del 10 de diciembre de 2024, «http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoibDBmOWM3MWEtZTgwNS00MzU1LTg1NzAtYzBiMmRkMDY1ZGRmLnBkZiJ9».

11. Sobre la contravención al procedimiento de tramitación de proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica, argumenta que, cuando el presidente de la República publicó el Decreto-ley en el Registro Oficial, inobservó el trámite previsto en el artículo 140 de la CRE dado que su proyecto de ley “fue expresamente negado y archivado por la Asamblea Nacional en primer debate”. Arguye que, en la sentencia 110-21-IN/22, esta Corte ya habría señalado que “el único evento” en el cual el presidente de la República puede “promulgar un decreto ley” dentro del plazo de 30 días es cuando “la legislatura no se pronuncia expresamente negando, aprobando [de forma íntegra] o aprobando el proyecto de ley con modificaciones”.
12. Agrega que los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica “seguirán para la presentación, discusión y aprobación, el trámite ordinario”, no existiendo un “trámite especial ni diferenciado” para estos proyectos, “pues la Carta Magna ha sido explícita al decir que sólo se diferencian en los plazos”. Al respecto, cita el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”) que establecería la posibilidad de archivar un proyecto de ley en primer debate.⁸ Por lo anterior, concluye que la Asamblea Nacional “se encuentra facultada para negar y archivar un Proyecto de Ley (sic) calificado como de urgencia económica en el primer debate” con mayoría absoluta de los miembros del Pleno, al formar parte del procedimiento ordinario de formación de la ley al que se remite el artículo 140 de la CRE.
13. Afirma que, como consecuencia de la inobservancia del trámite establecido en el artículo 140 de la CRE, el presidente de la República “se encontraba impedido de promulgar” el Decreto-ley, por lo que contravino el derecho a la seguridad jurídica toda vez que la Asamblea Nacional sí negó y archivó el proyecto de ley dentro del plazo establecido en la CRE y transgredió el principio de separación de poderes dado que la publicación del Decreto-ley en el Registro Oficial generó “un claro desbalance de poder entre funciones estatales y una afectación al sistema de pesos y contrapesos”.
14. Respecto del principio de unidad de materia, afirma que el Decreto-ley “no cumplió con los requisitos de claridad del articulado, de las reformas propuestas y de la coherencia y suficiencia en la exposición de motivos”, conforme al artículo 136 de la CRE. Al respecto, cita la sentencia 58-11-IN/22 y establece que la exposición de motivos es “sustancial para determinar la unidad de materia y que la misma debe tener una relación clara, específica, estrecha y evidente con el objeto de la ley”. Frente a

⁸ Artículo 60 de la LOFL: “El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley”.

ello, indica que la exposición de motivos “es incoherente y no corresponde al articulado” dado que invoca y se fundamenta en un conflicto armado interno que la Corte Constitucional ya habría declarado inexistente. Por lo anterior, considera que se habría derribado el fundamento sobre el carácter económico y urgente del proyecto de ley tramitado.

15. Agrega que el nombre del Decreto-ley evidencia que existe una “contradicción” entre la “parte recaudatoria impositiva y el combate al lavado de activos” y que no existiría “conexidad entre la exposición de motivos y los diversos objetivos y finalidades” del Decreto-ley. Asimismo, menciona que la exposición de motivos no sería suficiente para justificar la imposición del impuesto relacionado a la venta de vehículos usados ni su relación con el combate al lavado de activos. Además, expresa que el Decreto-ley incorpora elementos de naturaleza deportiva y de comercio electrónico que no tendrían “ninguna coherencia y/o unidad o se refieren a la materia económica urgente”.
16. Sobre la base de estos argumentos, la accionante tiene como pretensión que se declare la inconstitucionalidad del Decreto-ley.⁹

4.2. Argumentos de la parte accionada

4.2.1. Argumentos de la Presidencia de la República

17. Mediante informe presentado el 25 de diciembre de 2024, la Presidencia inicia su explicación haciendo un recuento de los antecedentes que tuvieron lugar previo a la publicación del Decreto-ley en el Registro Oficial, cita los artículos de la CRE que se alegaron como afectados y arguye que del procedimiento legislativo plasmado en los “artículos 132 al 140” de la CRE se desprende “claramente que todo proyecto de ley será sometido a dos debates dentro de los plazos que establezca la ley”,¹⁰ siendo “de

⁹ La presidenta de la Asamblea Nacional también solicita que “En caso de que la norma impugnada sea reformada o sea derogada sustituyéndosela por otro u otros de similar contenido, solicito que la Corte Constitucional ejerza la facultad prevista en el número 3 del artículo 436 de la Constitución y declare la inconstitucionalidad de las normas conexas” y en caso de que la norma impugnada sea derogada, solicito que, [...] la sentencia declare la inconstitucionalidad con la prevención establecida en el artículo 96, número 1, de la misma Ley Orgánica”.

¹⁰ Indica que el artículo 137 de la CRE dispone que “todo proyecto de ley debe ser sometido a dos debates dentro de los plazos establecidos en la ley para el efecto”. El artículo 137 reza lo siguiente: “El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos. Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial”.

estricta observancia” para la “promulgación de las leyes”. Afirma que en la emisión del Decreto-ley “se han comprobado los presupuestos fácticos establecidos en el artículo 140 de la Constitución [...] para que el Presidente [...] promulgue mediante decreto ley y ordene la publicación en el Registro Oficial” debido a “la falta de observancia del trámite legislativo por parte de la Asamblea Nacional”.

18. La Presidencia arguye que la Asamblea Nacional “contraviniendo las disposiciones constitucionales” resolvió “negar y archivar” el proyecto de ley “después del primer debate, en evidente contraposición al mandato del artículo 137 de la Constitución”. Aduce que la “única diferencia” que existe en el trámite para la “presentación, discusión y aprobación de proyectos de ley en materia económica urgente” es que el “procedimiento legislativo para conocer, socializar, someter a dos debates para la aprobación, modificación o negativa del proyecto [...] debe efectuarse en el plazo de 30 días”.
19. Considera que “a diferencia de la interpretación de la accionante” la “regla constitucional” del procedimiento contenido en el artículo 137 de la CRE “manda y ordena que todo proyecto de ley indistintamente de su naturaleza, sea sometido a dos debates”. En tal virtud, el “desarrollo infraconstitucional que contenga la [LOFL] para el cumplimiento de las labores encomendadas a la Asamblea Nacional debe observar, respetar, garantizar y precautelar su armonía, coherencia y concordancia” con la CRE. Alega que, con base en los artículos 424 de la CRE¹¹ y 62 de la LOFL,¹² “devolvió a

¹¹ Artículo 424: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”.

¹² Artículo 62: “La comisión especializada analizará y recogerá las observaciones efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno, al proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica por el Presidente de la República. Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas. La Presidenta o el Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas. Concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley. El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría. Durante el segundo debate el o la ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno. En caso de que el proyecto amerite cambios, la o el ponente solicitará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del punto del orden del día, a fin de que la comisión analice y apruebe la incorporación de los cambios sugeridos. Para este efecto, la Presidenta o el Presidente de la comisión respectiva, convocará a la comisión para que en una sola sesión, analice y apruebe con mayoría absoluta el texto final de votación sugerido que será entregado al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde el pedido

la Asamblea Nacional” la resolución con la que se negó y archivó el proyecto de ley,¹³ ya que, a su criterio, “el archivo decidido [en primer debate] por la Asamblea Nacional carece de eficacia jurídica”. Insiste en que la “decisión de archivo en un solo debate” constituye en una “grave violación” al trámite legislativo establecido en la CRE y “afecta el principio de seguridad jurídica y compromete la legitimidad, constitucionalidad y eficacia jurídica de la decisión”.

20. Alega que “impedir un segundo debate previo al archivo de un proyecto de ley” limitaría la “oportunidad de reconsiderar la decisión con los aportes, críticas y opiniones fundamentadas”. Cita el párrafo 41 del dictamen 003-19-DOP-CC de esta Corte, y señala que “si bien existió un pronunciamiento por parte de la Asamblea Nacional” este “se emitió en clara contravención al trámite legislativo dispuesto en la norma constitucional”.
21. Respecto de la seguridad jurídica, cita un extracto de la sentencia 62-19-IN/23 y argumenta que la “inobservancia por parte de la Asamblea Nacional” frente a la “obligación de determinar que en todo procedimiento legislativo para la creación de leyes debe contarse con dos debates” deviene en una vulneración de “la seguridad jurídica” pues el texto constitucional debe ser “estrictamente observado y respetado por los poderes públicos”.
22. Frente al principio de legalidad, la Presidencia aduce que la Asamblea Nacional lo “transgredió” ya que no podía “prescindir de un debate para los casos de archivo de los proyectos de ley” pues el artículo 137 de la CRE “se encontraba previa y claramente definido”. Puntualiza que el archivo “en primer debate” constituye “una extralimitación de competencias por parte de la Asamblea Nacional” al generar “una excepción a la regla general de los dos debates no prevista en la Constitución”.
23. Sostiene que, en la sentencia 001-12-SIN-CC, este Organismo constitucional

de suspensión del punto del orden del día. Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación. En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo que determina el inciso anterior, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional. Si el texto aprobado por la Comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, por secciones o artículos. Asimismo, con el voto favorable de la mayoría absoluta, el Pleno de la Asamblea Nacional, podrá archivar el proyecto de ley. Cuando en el plazo de treinta días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o el Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite previsto en la Constitución y esta Ley”.

¹³ La resolución RL-2023-2025-137.

previamente habría determinado que la LOFL “no puede contravenir el procedimiento legislativo previsto en la Constitución”, es decir, resulta imposible a través de ella “crear un procedimiento legislativo excepcional [...] para la formación y posterior promulgación de la ley”. Al haber dicho caso, a su criterio, tenido “similares presupuestos fácticos y jurídicos al que nos ocupa”, considera que aquel razonamiento sería auto-vinculante para la resolución en esta ocasión.¹⁴ Con base en aquello, considera que, ahora, esta Corte debería también concluir que la Asamblea Nacional no estaba constitucionalmente habilitada para eliminar uno de los dos debates previstos en el artículo 137 de la CRE para archivar un proyecto de ley.

24. Con relación al principio de unidad de materia, hace alusión a la sentencia 028-12-SIN-CC y 44-16-IN/22 de este Organismo y argumenta que el Decreto-ley “nace como una respuesta” frente a los “factores” que habrían “generado condiciones propicias” para “una situación de delincuencia organizada” particularmente en cuanto al “lavado de activos como una fuente clave de financiamiento para estos grupos”. En esa línea, el Decreto-ley “ataca la caducidad de las regulaciones contra el lavado de activos”. Indica que la exposición de motivos hace referencia al “Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su influencia en la regulación del lavado de activos a nivel mundial”, teniendo el Ecuador “la obligación de cumplir con las normas y recomendaciones establecidas por el GAFI”. Señala que “la falta de una legislación eficaz, integral y de la implementación oportuna de las leyes nacionales puede representar un incumplimiento de los compromisos internacionales de Ecuador en la lucha con el lavado de activos”.
25. La Presidencia considera que el lavado de activos “afecta la economía al distorsionar mercados y generar desconfianza en los sistemas financieros”, lo cual tendría “un impacto directo en la capacidad del Estado para recaudar impuestos y mantener la estabilidad económica” pues “puede generar una evasión fiscal significativa”. Afirma que “es crucial” contar con un marco jurídico que regule “eficazmente” el lavado de activos en “múltiples sectores” como la “compra y venta de vehículos, el deporte y las contrataciones estatales”, ya que no se “limita a un solo sector, sino que se infiltra en diversas áreas de la economía”. Explica que el Decreto-ley “respeto el principio de unidad de materia”, ya que su contenido “se relaciona entre sí de forma integral y teleológica para la consecución de su objetivo que no es sino la lucha contra el lavado de activos y las actividades delictivas relacionadas”.
26. Agrega que “se puede citar como antecedente a la Ley Orgánica para el Ahorro y la

¹⁴ De acuerdo con las sentencias 040-14-SEP-CC, 1035-12-EP/20, 3059-19-EP/24, según las cuales: “el precedente horizontal auto-vinculante exige que el tribunal, independientemente de si fue o no conformed por los mismos jueces [...] para poder apartarse de sus pautas [...] deberá justificar suficientemente su decisión”.

Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción” en la que se “abarcaron diversos sectores económicos y figuras que ayudan al combate a la economía criminal”. Considera que los “ejes temáticos” del Decreto-ley “guardan relación entre sí” puesto que “claramente se refieren a una misma materia que no es otra sino económica – tributaria justificada en el fin común que persiguen”. Hace referencia a la sentencia 110-21-IN/22 y concluye que el mismo “guarda una relación teleológica directa con el resto de la ley” pues “pretende generar mecanismos jurídicos idóneos” para la “generación de soluciones oportunas y prácticas para la lucha en contra del lavado de activos”. A su vez, indica que el Decreto-ley “demuestra coherencia” al “abordar aspectos clave relacionados con la mejora recaudatoria a través del combate al lavado de activos”.

27. La Presidencia afirma que la “observancia al principio de unidad de materia” del Decreto-ley “fue debida y oportunamente calificado durante el conocimiento y tramitación” por la Asamblea Nacional. Cita el acápite de conclusiones y recomendaciones del informe técnico – jurídico no vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa,¹⁵ con lo que “es la misma Asamblea [...] la que ha determinado que el proyecto de ley tiene unidad de materia, situación que ahora busca desconocer”. Cita también la resolución del Consejo de Administración Legislativa,¹⁶ que en su artículo 1 resolvió:

“CALIFICAR el "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA MEJORA RECAUDATORIA A TRAVÉS DEL COMBATE AL LAVADO DE ACTIVOS, CON CALIFICACIÓN URGENTE EN MATERIA ECONÓMICA” (sic) [...] en virtud de que cumple con todos los requisitos formales prescritos en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa”.

28. Concluye que “se ha demostrado” que el Decreto-ley “guarda relación directa” con “los elementos establecidos tanto por la Corte Constitucional” como con el artículo 116 de la LOGJCC, “observa y respeta el principio de unidad de materia” ya que su contenido “guarda conexión no solo temática y teleológica sino sistemática con la Ley en general, con sus fundamentos, fines y propósitos”. Solicita a esta Corte desestimar la acción de inconstitucionalidad propuesta y que “se declare la constitucionalidad” del Decreto-ley.

5. Planteamiento de problemas jurídicos

29. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el

¹⁵ La Presidencia indica que el informe 0413-INV-UTL-AN-2024 concluyó que el proyecto de ley “cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos [...] 136 de la Constitución [...] Es decir [...] se refiere a una sola materia (énfasis del texto retirado)”.

¹⁶ Resolución CAL-RVVR-2023-2025-0092 de 13 de noviembre de 2024.

resto del ordenamiento jurídico.¹⁷ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,¹⁸ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—¹⁹ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales²⁰ y lo dispuesto en la Constitución.²¹ Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).²²

30. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.²³
31. En tal sentido, de acuerdo a lo recapitulado en los párrafos 11, 12 y 13 *ut supra*, la accionante alega que el Decreto-ley inobservó el trámite legislativo del artículo 140 de la CRE toda vez que el presidente de la República “se encontraba impedido de promulgar[lo]” y en consecuencia ordenar su publicación en el Registro Oficial, pues el mismo “fue expresamente negado y archivado por la Asamblea Nacional en primer debate”. Estima que, como consecuencia de lo anterior, también se inobservó la seguridad jurídica y el principio de separación de poderes. Considerando que la argumentación de la accionante se centra en el incumplimiento del trámite para la

¹⁷ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

¹⁸ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

¹⁹ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

²⁰ Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

²¹ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51.

²² CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

²³ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

expedición del Decreto-ley, se atenderán sus cargos a través del artículo 140 de la Constitución. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El Decreto-ley fue emitido en contravención al procedimiento establecido en el artículo 140 de la CRE?**

32. Según los párrafos 14, y 15 *ut supra*, la accionante arguye que el Decreto-ley “transgrede” la regla constitucional de “unidad de materia económica” y por tanto, “vulnera” el artículo 136 de la CRE. Por lo que, a fin de dar respuesta al cargo, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El Decreto-ley fue emitido en contravención al principio de unidad de materia establecido en el artículo 136 de la CRE?**
33. Finalmente, si bien la accionante alegó la afectación a los artículos 1, 83 numeral 1 y 133 de la CRE, tal como se indicó en el párrafo 10 *ut supra*, en la demanda se limita a enunciarlos sin presentar argumentos al respecto. En consecuencia, no serán parte del análisis de constitucionalidad.

6. Resolución de problemas jurídicos

6.1. ¿El Decreto-ley fue emitido en contravención al procedimiento establecido en el artículo 140 de la CRE?

34. La accionante considera que el presidente de la República habría inobservado el trámite previsto en el artículo 140 de la CRE al promulgar y publicar como decreto-ley un proyecto de ley que fue “expresamente” negado y archivado por la Asamblea Nacional en primer debate. Afirma que la Asamblea Nacional “se encuentra facultada para negar y archivar un Proyecto de Ley (sic) calificado como de urgencia económica en el primer debate” con mayoría absoluta de los miembros del Pleno, al formar parte del procedimiento ordinario de formación de la ley. Sobre este particular, señala que el archivo se realizó “dentro de los 30 días” previstos en la Constitución y que esta no establece taxativamente la obligación del parlamento de agotar los dos debates, para el archivo de un proyecto de ley. A su criterio, la emisión del Decreto-ley habría afectado la seguridad jurídica y generado “un claro desbalance de poder entre funciones estatales y una afectación al sistema de pesos y contrapesos”.
35. El artículo 140 de la CRE establece el procedimiento de tramitación de los proyectos de ley de urgencia en materia económica en los siguientes términos:

Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

36. Concretamente, respecto de la facultad del presidente de la República para promulgar un proyecto de ley como decreto-ley y ordenar su publicación en el Registro Oficial, en la sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, este Organismo determinó que se encuentra constitucionalmente habilitado para hacerlo, siempre y cuando la Asamblea Nacional efectivamente no lo haya aprobado, modificado o negado dentro del plazo fatal de 30 días.²⁴

37. En esa línea, para determinar si existió o no una transgresión al citado artículo de la CRE, corresponde revisar si la Asamblea Nacional aprobó, modificó o negó el proyecto de ley presentado por el presidente de la República dentro del plazo de 30 días previsto en la CRE. Para el efecto, de la revisión del expediente legislativo²⁵ de tramitación del Decreto-ley se desprende lo siguiente:

37.1. Con oficio T. 408-SGJ-24-0424 de 08 de noviembre de 2024, el presidente de la República envió a la Asamblea Nacional el proyecto de “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos”, que calificó de urgente en materia económica.

37.2. Con resolución CAL-RVVR-2023-2025-0092 de 13 de noviembre de 2024, el Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto de ley remitido, y la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control (“**Comisión Especializada**”) aprobó el informe para el primer debate el 25 de noviembre de 2024.²⁶

²⁴ CCE, sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párrs. 136 y 137. En similar sentido resolvió la Corte Constitucional en el dictamen 2-23-UE/23 de 16 de junio de 2024, en el cual el párrafo 42 estableció que “solo cuando ‘la Asamblea [Nacional, dentro de los plazos,] no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica [por el Ejecutivo], el Presidente puede promulgarlo como decreto-ley y ordenar su publicación en el Registro Oficial.

²⁵ Documentación remitida por la Asamblea Nacional en un dispositivo de almacenamiento digital (CD) dentro del caso 94-24-IN.

²⁶ En la foja 106 del expediente remitido por el órgano legislativo, consta que el informe para primer debate, contó con cinco votos a favor, cuatro abstenciones y cero votos en contra, en la continuación de la sesión ordinaria 081 de 25 de noviembre de 2024 del Pleno de la Comisión Especializada.

37.3. El informe para el primer debate fue discutido en el Pleno de la Asamblea Nacional en la sesión 985 de 27 de noviembre de 2024,²⁷ en la cual el asambleísta Jorge Andrés Peñafiel Cedeño presentó la moción para “APROBAR la resolución para NEGAR Y ARCHIVAR” el proyecto de ley.²⁸

37.4. De la votación efectuada, se desprende que la moción contó con 84 votos a favor, 28 votos en contra, 2 abstenciones y 0 votos en blanco.²⁹ Por lo que, en resolución RL-2023-2025-137 de 27 de noviembre de 2024, el pleno de la Asamblea Nacional resolvió:

Artículo 1.- **NEGAR** el “PROYECTO DE LEY ORGANICA PARA LA MEJORA RECAUDATORIA A TRAVES DEL COMBATE AL LAVADO DE ACTIVOS” presentado mediante Oficio No. T.408-SGJ-24-0424 de 08 de noviembre de 2024, por el Presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín, a la Asamblea Nacional [énfasis agregado].

Artículo 2.- **ARCHIVAR** el “PROYECTO DE LEY ORGANICA PARA LA MEJORA RECAUDATORIA A TRAVES DEL COMBATE AL LAVADO DE ACTIVOS” presentado mediante Oficio No. T.408-SGJ-24-0424 de 08 de noviembre de 2024, por el Presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín, a la Asamblea Nacional [énfasis agregado].³⁰

37.5. El 29 de noviembre de 2024, el presidente de la República solicitó a la Asamblea Nacional “la observancia” del artículo 62 de la LOFL³¹ y señaló que la misma es “clara y precisa” al establecer que “solo en segundo debate, con el voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional podrá archivar el proyecto de ley”.³²

37.6. El 09 de diciembre de 2024,³³ el presidente de la República remitió al

²⁷ La sesión contó con 114 asambleístas presentes y 23 ausentes, conforme consta en la foja 125 del expediente remitido por la Asamblea Nacional.

²⁸ La moción se presentó con memorando AN-PCJA-2024-0153-M de 27 de noviembre de 2024, tomando como base el artículo 60 de la LOFJ: “El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o de la Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión en un plazo máximo de sesenta días de remitido el informe por la comisión. Las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta treinta días después de concluida la sesión. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley”.

²⁹ En foja 125 del expediente remitido por la Asamblea Nacional, consta que, al momento de la votación indicada estuvieron presentes 114 asambleístas y 23 ausentes.

³⁰ Con oficio AN-SG-2024-0773-O de 28 de noviembre de 2024, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República, la resolución citada. A su vez, el mismo día, con oficio AN-SG-2024-0774-O, el Secretario General del órgano legislativo solicitó al Registro Oficial, la publicación de la resolución indicada, la cual consta en el Quinto Suplemento 693 del Registro Oficial del 28 de noviembre de 2024.

³¹ Art. 62 de la LOFL, cuyo título señala: “Segundo debate para proyectos de urgencia en materia económica.- [...]”.

³² Oficio T. 408-SGJ-24-0448 de 29 de noviembre de 2024.

³³ Con oficio T.408-SGJ-24-0462.

Registro Oficial el proyecto de ley y manifestó que:

[...] toda vez que han transcurrido 30 días sin que la Asamblea Nacional notifique a la Presidencia de la República con la aprobación, modificación o negación, una vez sometido a dos debates el proyecto de Ley, al amparo de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 134, artículo 137, artículo 140 y artículo 425 de la Constitución [...], en concordancia con el artículo 62 de la [... LOFL], [...]

Promulgo y ordeno a usted la publicación como Decreto Ley de la LEY ORGÁNICA PARA LA MEJORA RECAUDATORIA A TRAVÉS DEL COMBATE AL LAVADO DE ACTIVOS.

- 37.7. El 10 de diciembre de 2024, se publicó en el Registro Oficial³⁴ el Decreto-ley 477³⁵ emitido por el presidente de la República, mediante el cual se expidió la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos”.
38. Analizado el procedimiento seguido por la Asamblea Nacional, esta Corte advierte que esta se pronunció de forma expresa y resolvió negar el proyecto de ley y archivarlo. Además, se observa que desde el envío del proyecto de ley por parte del presidente de la República –08 de noviembre de 2024– hasta la emisión de la resolución de la Asamblea Nacional –27 de noviembre de 2024– transcurrieron 19 días. Por lo tanto, se constata que existió un pronunciamiento del órgano legislativo dentro del plazo previsto por el artículo 140 de la CRE, respecto de los proyectos de ley urgentes en materia económica.
39. Si bien la Presidencia de la República argumentó en su informe que el artículo 137 de la CRE³⁶ dispone “que todo proyecto de ley será sometido a dos debates” y que, al no haberse cumplido aquello dentro del plazo de 30 días, estaba facultado a promulgarlo y a ordenar su publicación como Decreto-ley, esta Corte encuentra que dicha

³⁴ Quinto Suplemento del Registro Oficial 700, del 10 de diciembre de 2024, «http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoibDBmOWM3MWEtZTgwNS00MzU1LTg1NzAtYzBiMmRkMDY1ZGRmLnBkZiJ9».

³⁵ Del 09 de diciembre de 2024.

³⁶ El artículo 137 reza lo siguiente: “El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite. Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la *aprobación del proyecto de ley*, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos. *Aprobado el proyecto de ley*, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial” (énfasis agregado).

disposición constitucional establece, de modo general, las fases del procedimiento legislativo de aprobación de un proyecto de ley y dispone que para que la Asamblea Nacional pueda aprobar cualquier ley, la misma deberá atravesar dos debates. Esto con el afán de garantizar que exista una deliberación democrática suficiente antes de la aprobación de una norma o reforma legal.

40. Lo anterior no significa, sin embargo, que el órgano legislativo tenga una obligación absoluta de realizar estos dos debates para todos los proyectos de ley que tramita, sean urgentes en materia económica o no, pues -dentro de sus facultades constitucionales y legales- no sólo se encuentra la facultad de aprobar un proyecto de ley, sino que existe también la posibilidad de que el órgano legislativo niegue y archive los proyectos de ley.³⁷ En esa línea, de conformidad con lo previsto en la CRE,³⁸ corresponde a la normativa infraconstitucional, en virtud del principio de libre configuración legislativa, desarrollar el procedimiento parlamentario a ejecutarse durante las distintas fases del procedimiento legislativo de aprobación de un proyecto de ley.³⁹
41. Así, de acuerdo con la LOFL, en relación con la posibilidad de archivar un proyecto de ley, de manera expresa, su artículo 60 dispone -al regular la inclusión del informe para primer debate de un proyecto de ley en el orden del día del Pleno de la Asamblea Nacional en la sesión de su tratamiento- que el “Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley”. Es decir que, la Asamblea Nacional, bajo el trámite ordinario, está facultada para negar y archivar un proyecto de ley en el primer debate, sin que exista la obligación de agotar un segundo debate para dicho fin en todos los casos. Y, dado que el artículo 140 de la CRE dispone que el trámite para la presentación, discusión y aprobación de proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica será el ordinario, “excepto en cuanto a los plazos”⁴⁰,

³⁷ Incluso la propia Constitución en el artículo 136, cuando se refiere a los requisitos de los proyectos de ley, establece que su incumplimiento implica que no sean tramitados. Así señala: “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.

³⁸ El artículo 126 de la CRE reza que: “Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea”.

³⁹ Esto sobre la base del principio de libre configuración legislativa comprendido en el artículo 120 numeral 6 de la CRE determina que: “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley [...] 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”. Con lo cual, se habilita al órgano legislativo emitir la LOFL que contempla para la Asamblea Nacional la atribución de aprobar o negar y archivar un proyecto de ley.

⁴⁰ La Corte a través de su jurisprudencia ha señalado que la promulgación de un decreto-ley por parte del Ejecutivo procede cuando “la Asamblea tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el decreto, pero omite tramitarlo”. (Dictamen 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 53). Además, en el dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párrs. 40 y 41, la Corte estableció que el trámite de un proyecto de ley urgente en materia

este artículo resulta aplicable también para el caso de proyectos de ley calificados de urgencia económica. Razón por la cual, no se evidencia una transgresión ni al artículo 137 ni al 140 de la CRE por cuanto la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, en sesión 985 de 27 de noviembre de 2024, resolvió negar y archivar el proyecto de ley.⁴¹

42. Por otro lado, aun cuando la Presidencia de la República alega que el artículo 62 de la LOFL es el que contiene las reglas que deben ser observadas por la Asamblea Nacional para el tratamiento del segundo debate de un proyecto de ley calificado de urgencia económica y sostiene que de este “se desprende fácilmente” que, solo con la realización del segundo debate se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley, esta Corte no encuentra que de este artículo se desprenda tal obligación.⁴² Al contrario, de una lectura sistemática de la LOFL y de la Constitución, se desprende que no es

económica incluye “de acuerdo con la ley y Constitución, la calificación, control y debate parlamentario ordinario”.

⁴¹ Conforme lo dispuesto en el artículo 8 de la LOFL, la mayoría absoluta conlleva el “voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional”. El mismo artículo explica que, en cambio, la mayoría simple significa el “voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas presentes en la sesión del Pleno”.

⁴² El artículo 62 de la LOFL estipula que: “La comisión especializada analizará y recogerá las observaciones efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno, al proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica por el Presidente de la República. Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas. La Presidenta o el Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas. Concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley. El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría. Durante el segundo debate el o la ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno. En caso de que el proyecto amerite cambios, la o el ponente solicitará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del punto del orden del día, a fin de que la comisión analice y apruebe la incorporación de los cambios sugeridos. Para este efecto, la Presidenta o el Presidente de la comisión respectiva, convocará a la comisión para que en una sola sesión, analice y apruebe con mayoría absoluta el texto final de votación sugerido que será entregado al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde el pedido de suspensión del punto del orden del día. Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación. En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo que determina el inciso anterior, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional. Si el texto aprobado por la Comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, por secciones o artículos. Asimismo, con el voto favorable de la mayoría absoluta, el Pleno de la Asamblea Nacional, podrá archivar el proyecto de ley. Cuando en el plazo de treinta días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o el Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite previsto en la Constitución y esta Ley”.

restrictivo ni determina que la facultad de archivar una iniciativa normativa pueda ser adoptada únicamente dentro del segundo debate; más bien, contempla la posibilidad de adoptar esta decisión también durante esta fase del procedimiento legislativo. Así, esta Corte determina que este artículo únicamente contiene el procedimiento a seguir en caso de que proyecto de ley pase a un segundo debate para discusión en el Pleno de la Asamblea Nacional. Por lo que, al no ser el segundo debate el único momento para que la Asamblea Nacional pueda negar y archivar un proyecto de ley, sea de urgencia económica o no, en el presente caso, los supuestos previstos en el artículo 62 no resultan aplicables, pues el proyecto de ley fue negado y archivado en el primer debate.

43. De modo que, luego del análisis realizado, esta Corte encuentra que, al haber existido un pronunciamiento expreso de negativa y archivo del proyecto de ley por parte de la Asamblea Nacional dentro del plazo de 30 días que manda la CRE, el presidente de la República no estaba facultado para promulgar el Decreto-ley ni ordenar su publicación en el Registro Oficial. En consecuencia, al hacerlo, contravino el artículo 140 de la CRE y, por tanto, la totalidad del Decreto-ley tiene un vicio de inconstitucionalidad por la forma que es insubsanable. Esto sin perjuicio de que el presidente de la República mantiene intacta su potestad constitucional de iniciativa legislativa para presentar un nuevo proyecto de ley si así lo estima pertinente.
44. En este punto, esta Corte estima oportuno también aclarar que, por la naturaleza jurídica del Registro Oficial y las potestades que ostenta de acuerdo con el Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Corte Constitucional del Ecuador ⁴³ dicha institución no está facultada para efectuar juicios de valor relativos a la constitucionalidad o no de una norma jurídica ni le corresponde determinar si procede o no su publicación en el Registro Oficial. Esta institución se limita a cumplir la orden emitida por los órganos colegisladores dentro del proceso de formación de la ley. De tal manera que, ante la posibilidad de un vicio de inconstitucionalidad por la forma, como el encontrado en este caso, no existe una intervención posible por parte del Registro Oficial, pues lo que corresponde es la presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.
45. Finalmente, considerando que esta Corte ha concluido que la totalidad del Decreto-ley es inconstitucional por la forma por haberse contravenido el procedimiento para su expedición, esto acarrea automáticamente su expulsión del ordenamiento jurídico y,

⁴³ El Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Corte Constitucional del Ecuador en el acápite 1.2.9., determina que las atribuciones del Registro Oficial son: “a) Gestionar el tratamiento de la información contenida en los documentos oficiales que ingresan para la publicación en el Registro Oficial; b) Gestionar la publicación de la normativa en el Registro Oficial y sus productos; c) Certificar copias de Registros Oficiales y sus productos; d) Atender los requerimientos de la ciudadanía referentes a consultas del Registro Oficial; y, e) Las demás funciones y responsabilidades establecidas en la normativa vigente o dispuesta por el Pleno de la Corte Constitucional”.

por tanto, esta Corte estima innecesario responder al problema jurídico planteado en el párrafo 32 *ut supra*.

7. Efectos de la sentencia

46. El artículo 95 de la LOGJCC prescribe que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. Ahora bien, señala que “[d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.
47. En este caso, si bien esta Corte, al admitir a trámite la causa, adoptó como medida cautelar la suspensión de la vigencia del Decreto-ley desde el 20 de diciembre de 2024,⁴⁴ aquello no impidió que este surta efectos jurídicos desde su entrada en vigencia el 10 de diciembre de 2024, con su publicación en el Registro Oficial. En tal virtud, la Corte considera que, se justifica y resulta oportuno otorgar efectos retroactivos a la presente sentencia dado que el Decreto-ley jamás debió entrar en vigencia al haberse infringido el procedimiento legislativo establecido en el artículo 140 de la CRE y contener un vicio originario insubsanable y no sobreviniente; por tanto, la ciudadanía no puede verse afectada por los efectos jurídicos que haya podido generar desde su publicación. En ese sentido, con el fin de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales, la presente sentencia tendrá efectos retroactivos, retrotrayendo cualquier efecto que pudo haber tenido lugar desde la entrada en vigencia del Decreto-ley el 10 de diciembre de 2024.⁴⁵

8. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **94-24-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad por la forma con efectos retroactivos de la Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de

⁴⁴ El auto de admisión de 20 de diciembre de 2024 en el párrafo 27 señaló que la suspensión del Decreto-ley será “hasta que este Organismo Constitucional emita un pronunciamiento de fondo en esta causa”, lo cual se da cumplimiento con la presente sentencia.

⁴⁵ La Corte Constitucional ha resuelto en similar sentido en las sentencias 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 71; 64-19-IN/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 33; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 31; 63-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 47; y, 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 51.

Activos expedida por el presidente de la República mediante Decreto-ley 477, publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial 700, del 10 de diciembre de 2024.

3. **Revocar** la medida cautelar dispuesta en el auto de admisión de 20 de diciembre de 2024.
4. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de enero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 94-24-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Auto de aclaración y ampliación 94-24-IN/25****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 14 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente el escrito presentado el 29 de enero de 2025 por el secretario general jurídico de la Presidencia de la República. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de enero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 94-24-IN/25 (“**sentencia**”) y aceptó la acción pública de inconstitucionalidad por razones de forma, en contra de la “Ley Orgánica para la Mejora Recaudatoria a través del Combate al Lavado de Activos” promulgada como Decreto-ley 477 (“**Decreto-ley**”) por parte de la Presidencia de la República. En dicha sentencia, se determinó que existió una contravención insubsanable del procedimiento legislativo previsto en el artículo 140 de la Constitución y declaró la inconstitucionalidad del referido Decreto-ley.
2. El 29 de enero de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República (“**secretario jurídico**”), presentó un recurso de aclaración y ampliación respecto de la sentencia.

2. Oportunidad

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes, en el término de **tres días** contados desde su notificación.
4. Dado que el pedido de aclaración y ampliación fue presentado el día **29 de enero de 2025**, respecto de la sentencia que fue notificada el **24 de enero de 2025**,¹ este fue presentado dentro del término previsto para el efecto.

3. Fundamentos de la solicitud

5. El secretario jurídico solicita que se aclare y amplíe la sentencia en los puntos que se sintetizan a continuación:

5.1. Afirma que el presidente de la República “actuó de conformidad con lo que literal

¹ Razón de notificación de la sentencia 94-24-IN/25 suscrita por la secretaria general de la Corte Constitucional en el siguiente enlace:

«[94](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidkMTk2OGFINS1jMGZmLTQ1MDItYjM2YS1jNzMwMzE0MDBjNDgucGRmJ30=».</p></div><div data-bbox=)

y reglamentamente prescribe el artículo 137 de la Constitución”, por lo que solicita aclarar “de qué forma, el contenido dispositivo del artículo 137 de la Constitución” permitiría que “una norma de rango infra constitucional incluya restricciones” al procedimiento legislativo pues, a su criterio, “el constituyente ha sido enfático en establecer que el trámite legislativo para todo proyecto de ley se realizará en dos debates”.

5.2. Agrega que la solicitud de aclaración se fundamenta en la “falta de motivación” de la sentencia “sobre las razones jurídicas” que no obligarían a que “todo proyecto de ley se[a] sometido a dos debates”.

5.3. Solicita que se amplíe la sentencia pues se habría omitido indicar “las razones que permiten justificar de qué forma no se afectan los principios democráticos en el proceso de promulgación de leyes” si “no se permite” que las observaciones que se realicen en el primer debate “sean acogidas o no en el segundo debate”. Indica que el primer debate “sirve para que todos los assembleístas puedan emitir apreciaciones de la ley, fortaleciendo su contenido” y que en el segundo debate “se pretende deliberar sobre un proyecto enriquecido por la aplicación del trámite legislativo correspondiente a través de la discusión y el intercambio de ideas y opiniones”.

4. Análisis

6. El artículo 440 de la Constitución de la Republica establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación.

7. Una sentencia puede ampliarse cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el juicio. Por su parte, la sentencia puede aclararse cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión.² Así, el recurso, tanto de ampliación como de aclaración, es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, por intermedio de este recurso ni por algún otro la autoridad jurisdiccional podría modificar una decisión previamente adoptada.³

8. Sobre el pedido de que se aclare cómo el artículo 137 de la Constitución no obligaría

² Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

³ CCE, auto de Pleno del caso 335-13-JP, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

a que todo proyecto de ley sea sometido a dos debates (párrafos 5.1.y 5.2. *ut supra*), esta Corte constata que la petición no se refiere a un aspecto oscuro o de difícil comprensión en la sentencia, al contrario, lo que se puede evidenciar es la inconformidad del recurrente con el análisis de la sentencia que, a su parecer, tendría falta de motivación. De la sentencia se desprende que los argumentos relacionados con el artículo 137 de la Constitución fueron claramente desarrollados entre los párrafos 39 y 42, determinando que el segundo debate no es el único momento para que la Asamblea Nacional pueda negar y archivar un proyecto de ley, sea de urgencia económica o no. De modo que, en función de las consideraciones expuestas, el pedido resulta improcedente.

9. En cuanto al pedido de que se amplíe la sentencia pues no se habría justificado por qué no se transgreden los principios democráticos al no “permitir” que las observaciones que se realicen en el primer debate “sean acogidas o no en el segundo debate”, de la revisión del pedido referido, esta Corte encuentra que no busca que se resuelva un punto desatendido de la *litis*, sino que, ante su desacuerdo con la argumentación de esta Corte, pretende que esta efectúe un nuevo análisis a la luz de los criterios vertidos en su escrito. De modo que, al no existir algún punto de derecho que no haya sido resuelto por la sentencia, el pedido de ampliación también resulta improcedente.

5. Decisión

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

1. **Negar** la solicitud de aclaración y ampliación presentado por el secretario general jurídico de la Presidencia de la República.
2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

NGA /PC

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

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

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