

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTAMEN Y SENTENCIAS:

<b>2565-23-EP/26</b> En el Caso No. 2565-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2565-23-EP.....	<b>2</b>
<b>9-25-RC/26A</b> En el Caso No. 9-25-RC Se emite dictamen favorable respecto de la pregunta y sus considerandos introductorios, siempre y cuando, en el anexo que contiene los textos normativos propuestos, el Presidente de la República incluya “del artículo 207 de la Constitución” luego de: “Elimínese la frase ‘, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley” .....	<b>29</b>
<b>2349-23-EP/26</b> En el Caso No. 2349-23-EP Se rechaza la acción extraordinaria de protección No. 2349-23-EP.....	<b>47</b>



**Sentencia 2565-23-EP/26**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

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

### **CASO 2565-23-EP**

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

### **SENTENCIA 2565-23-EP/26**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia que aceptó una acción de protección cuya controversia versaba sobre la legalidad de dos ordenanzas emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón, provincia de Guayas para establecer el uso de suelo de los predios de la “Lotización Huertos Familiares ‘Río Mar’”. La Corte declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante de esta causa al constatar que la autoridad judicial aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. En 2013 y 2014, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón, provincia de Guayas (“**GADM**”) emitió dos ordenanzas<sup>1</sup> para “establecer el uso del suelo y régimen urbanístico”, entre otros, de los predios de la “Lotización Huertos Familiares ‘Río Mar’”,<sup>2</sup> los cuales pasaron de tener un uso de suelo “rural” a tener un uso de suelo “urbano”.
2. El 13 de octubre de 2021, la Asociación de Pequeños Trabajadores Agrícolas Autónomos Río Mar (“**Asociación**”) <sup>3</sup> presentó ante la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“**SOT**”) una denuncia contra el GADM, por la modificación realizada por las ordenanzas al uso de suelo,<sup>4</sup> en tanto dicho cambio habría afectado el uso de suelo de un predio dentro de la lotización, que

<sup>1</sup> (i) “Ordenanza del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial: Corredor Avenida Miguel Yúnez Z. – Vía al Puente Alternativo Norte (P.A.N.)”, aprobada por el Consejo Municipal el 11 de julio de 2013; y, (ii) “Ordenanza Reformativa del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial: Corredor Avenida Miguel Yúnez Z. – Vía al Puente Alternativo Norte (P.A.N.)”, aprobada por el Consejo Municipal el 16 de enero de 2014. Disponibles en:

«[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6JzEwN2ZmNWRiLTA2OGYtNDc1Mi1hMDEzLTYxNDZhYzIwZjVhMy5wZGYnfQ==](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6JzEwN2ZmNWRiLTA2OGYtNDc1Mi1hMDEzLTYxNDZhYzIwZjVhMy5wZGYnfQ==)»; y, «[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6JzEwMGVjM2ZILTBINzMtNGE4OS04ZDgzLTVjNmIyYjg4M2I3Yy5wZGYnfQ==](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6JzEwMGVjM2ZILTBINzMtNGE4OS04ZDgzLTVjNmIyYjg4M2I3Yy5wZGYnfQ==)».

<sup>2</sup> Ubicada en la parroquia Tarifa, del cantón Samborondón.

<sup>3</sup> A través de Danilo Fariño Zúñiga.

<sup>4</sup> Respecto a la interacción constitucional entre las competencias de la SOT y el régimen de facultades exclusivas de los GAD, en materia de regulación y control de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, esta Corte Constitucional se ha pronunciado, por ejemplo, en sentencia 36-18-IN/24, 08 de febrero de 2024.

habría estado “en posesión pacífica y tranquila por más de 25 años” por parte de la Asociación y destinado a la agricultura.<sup>5</sup> La Asociación alegó, principalmente, que la modificación realizada por las ordenanzas del GADM no contó con la autorización previa de la autoridad agraria —Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”)—, como lo habría requerido el entonces vigente artículo 466 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”),<sup>6</sup> para garantizar la soberanía alimentaria a través de la protección al suelo de vocación agropecuaria frente a la urbanización del suelo.

3. El 12 de mayo de 2022, la SOT emitió la resolución “SOT-IZ5\_8-003-2022-R” (sic), mediante la cual resolvió el archivo de la denuncia presentada por la Asociación, al considerar que, aunque el GADM efectivamente omitió contar con la autorización previa del MAG, dicha infracción había prescrito. No obstante, la SOT dejó a salvo el derecho de la Asociación para “acudir a otras instancias legales para solicitar la Nulidad de la Ordenanza”.<sup>7</sup>
4. El 08 de mayo de 2023, la Asociación presentó una demanda de acción de protección contra el GADM y la Procuraduría General del Estado (“PGE”),<sup>8</sup> alegando la vulneración a sus derechos constitucionales.<sup>9</sup> Respecto a la seguridad jurídica, al debido proceso, y a la tutela judicial efectiva, la Asociación alegó que se vulneraron estos derechos porque el GADM realizó el cambio de tipo de uso de suelo inobservando el requisito legal dispuesto en el artículo 466 del COOTAD, es decir, sin contar con la autorización previa del MAG. Mientras que, con relación a los derechos constitucionales al trabajo, al buen vivir, y a la vivienda, la Asociación alegó que, como consecuencia del “ilegal” cambio del uso de suelo, se realizaron en la lotización “obras diferentes a la naturaleza [rural y agrícola] del suelo” y eso “provocó dejarnos sin trabajo a las 30 familias que por más de 30 años hemos realizado cultivos de arroz en el mismo [predio,] al igual de las personas que dependían de la labor entre ellas

---

<sup>5</sup> “La garantía de posesión del predio [...] fue otorgada por la Autoridad Agraria el 2 de abril de 2009”.

<sup>6</sup> COOTAD, “Art. 466.- [...] Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, *salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras*” (énfasis agregado). Esta norma fue derogada en 2016, por la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“LOOTUGS”).

<sup>7</sup> Para disponer el archivo, la SOT concluyó que “podríamos considerar que este se trate de un conflicto de competencias entre las dos instituciones (MAGAP – GAD Samborondón), de ser así, tal conflicto deberá ser resuelto ante la autoridad competente. [...] El GADM] para la aprobación de [...] las ordenanzas sí] inobservó lo dispuesto en el Art. 466 del COOTAD vigente en aquel tiempo [...]; sin embargo, por el tiempo transcurrido, dicha infracción estaría prescrita acorde al Art. 103 de la [...] LOOTUGS]”. Además, reconoció que “tampoco son atribuciones de la SOT declarar nulidad de actos administrativos (art. 6 y 54 COOTAD). [Por lo que,] Los denunciantes están en Derecho de acudir a otras instancias legales para solicitar la Nulidad de la Ordenanza, como tipifica el Art. 105 del Código Orgánico Administrativo, Causales de Nulidad”.

<sup>8</sup> Proceso 09333-2023-00614.

<sup>9</sup> Unidad Judicial, exp. 09333-2023-00614, ff. 55-ss.

sembradores, fangeadores, limpiadores de canales, deshierbadores y trabajadores de diario”. “[S]omos campesinos que toda la vida la dedicamos a la labor de sembrar arroz” y “hoy la vulneración de derechos nos ha dejado en la miseria por el acto [sic] costo de nuestra producción que se vio perdida”. Además, producto del cambio de uso de suelo y el desarrollo urbano, “se destruyeron 8 casas de cemento armado y 9 casas de construcción mixta que existían en el predio”. Por lo que, las ordenanzas del GADM, al no considerar la calificación agraria del MAG y solicitar su autorización previa para el cambio de uso de suelo, “ha perjudicado a más de 30 familias así como alrededor de 600 personas que trabajan para la Asociación”. Con base en tales argumentos, la Asociación tuvo como pretensiones que (i) se declare la vulneración a sus derechos constitucionales; (ii) se establezca que las ordenanzas del GADM “se han obtenido violando principios constitucionales” y “violaron la ley”; (iii) se realice la “declaratoria de incumplimiento” por parte del GADM a la resolución SOT-IZ5\_8-003-2022-R de la SOT;<sup>10</sup> y, (iv) se disponga al GADM que “establezca la calidad del [uso de] suelo rural y no urbano del predio rustico denominado Huertos Familiares Río Mar”.

5. El 17 y 18 de mayo de 2023, como coadyuvantes del GADM, comparecieron en el proceso de acción de protección, el Fideicomiso Mercantil Nautas Quintell (“**Fideicomiso**”) y Consultant Business Consultantbusiness S.A. (“**Consultantbusiness**”), alegando ser propietarios de varios predios dentro de la misma lotización y solicitando que se rechace la acción de protección, pues “lo que se pretende discutir es la legalidad de la normativa [...] aprobada y expedida bajo las facultades del G.A.D. Municipal”, para lo cual “existe un proceso administrativo adecuado y eficaz”; por tanto, “la intención [...] de la Asociación es] de desnaturalizar completamente la Acción de Protección”.
6. En sentencia del 29 de mayo de 2023, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”) negó la acción.<sup>11</sup> La Asociación apeló.

---

<sup>10</sup> En relación a que, según dicha resolución, el GADM incumplió con el requisito del art. 466 del COOTAD.

<sup>11</sup> Concluyó, en esencia, que Asociación Río Mar “solicita que se deje sin efecto las resoluciones del [...] GADM] que aprobaron las ordenanzas, con la lógica consecuencia de dejar también sin efecto, las ordenanzas impugnadas. Evidentemente, aquello no corresponde al objeto y naturaleza de la garantía de acción de protección. No le corresponde al juez de garantías jurisdiccionales expulsar una norma general del ordenamiento jurídico, sino que para aquello debe seguirse la acción correspondiente ante la Corte Constitucional [...] es claro que el suscrito juzgador no está habilitado para anular la voluntad legislativa del órgano municipal [...] y mucho menos influir en el contenido de una competencia constitucional que le es exclusiva conforme la constitución de la república, pues aquello afectaría gravemente la seguridad jurídica. [...] si el argumento del actor es que las ordenanzas impugnadas riñen con el contenido de la ley [COOTAD], existe la acción objetiva ante los tribunales distritales contenciosos administrativos [...]. En cambio, si el argumento del actor es que las ordenanzas impugnadas riñen con los preceptos constitucionales, existe la acción pública de inconstitucionalidad, ante la Corte Constitucional. [...] Se verifica entonces que la demanda incurre en lo determinado en el artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC”.

7. Con sentencia de mayoría<sup>12</sup> del 16 de agosto de 2023, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”) aceptó la acción de protección<sup>13</sup> y, como reparación integral, esencialmente, dispuso que el GADM “cumpla con lo dispuesto en la resolución” SOT-IZ5\_8-003-2022-R de la SOT,<sup>14</sup> “que establece que se mantiene la clasificación de Suelo Rural” del predio Huertos Familiares Río Mar (sin cambiarla a urbano), “hasta que se cumpla con el procedimiento determinado en la ley”. El GADM solicitó aclaración y ampliación, lo cual fue negado con auto del 01 de septiembre de 2023.<sup>15</sup>
8. El 21 y 25 de septiembre de 2023, se presentaron cuatro acciones extraordinarias de protección —por parte de (i) el Fideicomiso, (ii) el GADM, (iii) Consultantbusiness, y (iv) Ronnyell Ricardo Macay Velásquez<sup>16</sup>— contra la sentencia de la Corte Provincial, emitida el 16 de agosto de 2023.<sup>17</sup>
9. Por sorteo del 11 de octubre de 2023, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
10. El 11 de enero de 2024, Consultantbusiness presentó argumentos adicionales respecto a la admisibilidad de la causa.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Emitida por los jueces Jaime Hurtado Del Castillo y Mauricio Suárez Espinoza.

<sup>13</sup> La motivación de esta decisión se expone más adelante en la presente sentencia.

<sup>14</sup> Así como con lo expresado por las dependencias de la SOT en las actuaciones previas que sirvieron para formar dicho criterio administrativo (*i.e.*, informe conclusivo SOT-INZ5-8-2021-013 e informe técnico final de actuaciones SOT-INZ5\_8-INOT-IF-001-2022).

<sup>15</sup> De una revisión al sistema de consulta de procesos judiciales de la Función Judicial —Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano – Satje—, se encuentra que, mediante sentencia del 10 de octubre de 2023 emitida en otra acción de protección (proceso 09333-2023-01199, iniciado el 05 de septiembre de 2023 por Kevin Jesús Echeverría Chavarría contra la SOT), se dejó sin efecto la resolución SOT-IZ5\_8-003-2022-R, al considerar que fue emitida como un pronunciamiento de fondo por la SOT, a pesar de haber sido ya incompetente en razón del tiempo. Contra dicha sentencia, la Asociación y la SOT presentaron acciones extraordinarias de protección, las cuales fueron inadmitidas por la Corte Constitucional el 27 de marzo de 2024, dentro del caso 2744-23-EP.

<sup>16</sup> A través de su procurador judicial, Leonel Baquerizo Luque, y alegando que tuvo que haber sido parte del proceso, por ser uno de los propietarios del predio “Huertos Familiares ‘Río Mar’”.

<sup>17</sup> Conforme a la certificación del 14 de noviembre de 2023, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se dejó constancia que tiene relación con el caso 153-23-IS (*sentencia pendiente*), cuyo objeto es una potencial antinomia jurisdiccional entre las decisiones de las causas 09333-2023-00614 y 09333-2023-01199.

<sup>18</sup> Por regla general y en cautela de la seguridad jurídica, no se puede estimar las alegaciones jurídicas que se esgriman con posterioridad a la proposición de la demanda de acción extraordinaria de protección, pues aquello supondría otorgar una ventaja procesal injusta a la parte accionante con relación al resto de partes procesales y, a su vez, desconocer el término dispuesto en la ley para presentar una acción constitucional como la incoada. Asimismo, en el ordenamiento jurídico aplicable no se establece la posibilidad de presentar argumentos adicionales a la demanda para que estos pasen a formar parte integral de aquella. Ver,

11. Con auto del 23 de febrero de 2024, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador<sup>19</sup> admitió a trámite únicamente las acciones extraordinarias de protección del GADM, Consultantbusiness, y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez,<sup>20</sup> y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial, lo cual fue atendido por dicha judicatura el 01 de abril de 2024.
12. El 02 de abril de 2024, la Asociación presentó argumentos dentro de esta causa y, el 22 de mayo de 2024, el Fideicomiso presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
13. El 13 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la excepción al orden cronológico,<sup>21</sup> a fin de dar tratamiento prioritario a la presente causa.<sup>22</sup>
14. Con auto del 22 de agosto de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa.
15. Entre el 30 de agosto de 2024 y el 12 de enero de 2025, se presentaron escritos de insistencia para la resolución de esta causa, por parte de la Asociación, GADM, Consultantbusiness, y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez.<sup>23</sup>
16. Con auto del 26 de febrero de 2026, la jueza ponente requirió a información adicional para mejor resolver a la Unidad Judicial, GADM, Asociación, Consultantbusiness, Ronnyell Ricardo Macay Velásquez, y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Sus contestaciones fueron ingresadas entre el 03 y el 12 de marzo de 2026.<sup>24</sup>

---

por ejemplo: CCE, sentencia 1901-18-EP/22, 19 de octubre de 2022, párrs. 41-42; sentencia 031-14-SEP-CC, caso 0868-10-EP, 06 de marzo de 2014, p. 12; auto 1386-22-EP, 04 de agosto de 2022, párrs. 12-13.

<sup>19</sup> Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado, y la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

<sup>20</sup> Respecto de la acción del Fideicomiso, la Sala de Admisión consideró que, “pese a que el accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en vicios motivacionales, de la revisión de la presente acción se verifica que no brinda una argumentación clara que identifique una acción u omisión judicial como base fáctica y una justificación jurídica que permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, la razón por la que dicha base fáctica vulnera de manera directa e inmediata el derecho constitucional enunciado. Por lo tanto, la demanda incumple el criterio de admisibilidad establecido en el artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC”.

<sup>21</sup> Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”), “Art. 7.- Sorteo de causas y remisión a la jueza o juez sustanciadora.- [...] Los casos [presentados ante la Corte Constitucional del Ecuador] se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas”.

<sup>22</sup> La solicitud fue presentada por la jueza ponente (memorando CC-JKA-2024-110, 10 junio de 2024) y fundamentada en los siguientes criterios del artículo 5 (“Situaciones excepcionales [al orden cronológico] debidamente justificadas”) de la Resolución 003-CCE-PL-2021 (21 de abril de 2021): “3. El caso requiere un tratamiento de urgencia para impedir o interrumpir la ocurrencia de una vulneración a derechos constitucionales que ocasione un daño grave e irreversible. 4. La decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales que tengan un impacto en el goce o ejercicio de derechos”.

<sup>23</sup> Cabe recordar que, como se estableció en las notas a pie de página precedentes, resulta improcedente estimar alegaciones jurídicas posteriores a la demanda de acción extraordinaria de protección.

<sup>24</sup> Esta información se encuentra públicamente disponible en el expediente electrónico de esta causa: «[6](https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=2565-23-EP&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=».</a></p></div><div data-bbox=)

## 2. Competencia

17. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el literal d del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos del GADM

18. El GADM alega vulneración de sus derechos constitucionales a (i) la seguridad jurídica (CRE, art. 82); (ii) el debido proceso en las garantías de (a) motivación y (b) de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76, num. 1 y 7, lit. 1); y, (iii) tutela judicial efectiva (art. 75). Además, alega vulneración al principio de autonomía administrativa (CRE, art. 238; COOTAD, arts. 6 y 57).

19. Respecto a la **seguridad jurídica**, asegura que se vulneró porque:

19.1. La Corte Provincial emitió una sentencia por “fuera de sus competencias”, al “examinar la constitucionalidad de un acto normativo”, como es la ordenanza del GADM —“aun sin estar facultados para hacerlo, ya que dicha atribución le compete únicamente a la Corte Constitucional”—, y ordenar el cambio del uso del suelo a rural, “lo que implica dejar sin efecto una norma de carácter general y abstracto como lo es la Ordenanza”.

19.2. La Corte Provincial ordena, como medida de reparación, dar cumplimiento a la resolución del SOT, manteniendo el tipo de uso de suelo como rural, aun cuando aquello “en ningún momento” es ordenado en dicha resolución.

20. En cuanto a la **garantía de motivación**, sostiene que se vulneró porque:

20.1. La sentencia de la Corte Provincial está viciada por *incoherencia decisional*, al sostener en su motivación que la acción de protección “no tiene como objetivo determinar la constitucionalidad de una norma en particular”, como lo solicita la Asociación, pero “en la parte resolutive, los jueces mayoritarios optan por aceptar el recurso de apelación y conceden la acción de protección”.

20.2. La sentencia de la Corte Provincial está viciada por *incongruencia frente a las partes*, dado que el GADM habría argumentado que el acto impugnado es una

ordenanza municipal, es decir, un acto normativo; no obstante, dicho argumento no fue atendido.

21. Sobre la **garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes**, asevera que se vulneró porque la Corte Provincial no respetó el marco constitucional y legal vigente — Constitución y LOGJCC— al dejar sin efecto un acto normativo con efectos generales, como era la ordenanza del GADM, y expulsarlo del ordenamiento jurídico, ejecutando una competencia correspondiente únicamente a la Corte Constitucional.
22. Con relación a la **tutela judicial efectiva**, explica que se vulneró “como efecto inmediato” de las vulneraciones a los derechos constitucionales antes referidos.
23. Por último, desarrolla que se vulneró el **principio de autonomía administrativa** por la “imposición de acatar la resolución [... de la SOT, que] se traduce en una obligatoria modificación de la Ordenanza Municipal, dejando sin efecto lo dispuesto en ella. Por efecto, se desconoce la autonomía administrativa que posee el GAMD de Samborondón en la expedición y regulación de sus propias ordenanzas”.
24. Tiene como pretensión que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se confirme la sentencia de la Unidad Judicial.

### 3.2. Argumentos de Consultantbusiness

25. Consultantbusiness alega vulneración de sus derechos constitucionales a *(i)* la seguridad jurídica (CRE, art. 82); *(ii)* el debido proceso en las garantías de *(a)* motivación y *(b)* de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76, num. 1 y 7, lit. 1); *(iii)* tutela judicial efectiva (art. 75); y, *(iv)* a la propiedad privada. Además, alega vulneración *(v)* al principio de autonomía administrativa (CRE, art. 238; COOTAD, arts. 6 y 57).
26. En lo relativo a la **seguridad jurídica**, alega que se vulneró porque:
  - 26.1. La Corte Provincial dejó “sin efecto una norma de carácter general y abstracto como lo es la Ordenanza [...], es decir, examina la constitucionalidad de un acto normativo [... por lo que] decide sobre una competencia que no le es correspondido, en razón a que únicamente y exclusivamente, le corresponde a la Corte Constitucional”. En tal sentido, dicha judicatura “ignora los preceptos normativos establecidos en los artículos 42 y 98 de la LOGJCC que precisamente determinan que la vía idónea y pertinente para impugnar la inconstitucionalidad de una norma es a través de la acción pública de inconstitucionalidad”.
  - 26.2. La Corte Provincial desnaturalizó la acción de protección al darle otro efecto a

la resolución de la SOT, que declaró el archivo de un proceso administrativo sancionador —por prescripción de la infracción supuestamente cometida por el GADM—, pero que “nunca ha ordenado el cambio del uso de suelo a rural”.

27. Conforme a la **garantía de motivación**, establece que se vulneró porque:

27.1. La sentencia de la Corte Provincial está viciada por *incoherencia decisional*. Por un lado, establece que, por su alcance y objeto, en la acción de protección no corresponde determinar la constitucionalidad de una norma, sino determinar si existen vulneraciones a derechos constitucionales por las ordenanzas municipales, reconociendo que la pretensión de la parte accionante no era admisible por esta vía, sino por la acción pública de inconstitucionalidad. No obstante, por otro lado, la sentencia acepta la acción de protección, ordenando —en la práctica— la expulsión de las ordenanzas del ordenamiento jurídico, porque las vuelve jurídicamente ineficaces y sin efectos, pues se ordena que el GADM cumpla con la resolución de la SOT —que cambia el tipo de uso de suelo—, dejando sin aplicación práctica alguna de las ordenanzas a pesar de ser de carácter general y abstracto.

27.2. La sentencia de la Corte Provincial está viciada por *incongruencia frente a las partes*, dado que no se habría atendido el argumento relevante de que el acto “es una ordenanza municipal, es decir, un acto normativo expedido por una autoridad competente, por lo que no compete a los jueces ordinarios [... de] garantías jurisdiccionales, pronunciarse sobre [... su] constitucionalidad”.

28. Respecto la **garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes**, sostiene que se vulneró porque la Corte Provincial no acogió ni respetó el marco normativo constitucional y legal sobre el objeto principal de la acción de protección, al “dejar sin efecto un acto normativo de carácter general”, violando lo jurídicamente establecido en cuanto a que dicha competencia le corresponde únicamente a la Corte Constitucional.

29. La **tutela judicial efectiva** se habría vulnerado por “las violaciones del debido proceso”.

30. En lo referente al **principio de autonomía administrativa**, determina que se vulneró porque “La imposición de acatar la resolución [... de la SOT] se traduce en una obligatoria modificación de la Ordenanza Municipal, dejando sin efecto lo dispuesto en ella. Por ende, se desconoce la autonomía administrativa que posee el GAMD de Samborondón en la expedición y regulación de sus propias ordenanzas”, según los artículos 238 de la Constitución y 6 y 57 del COOTAD.

31. Por último, asegura que su **derecho a la propiedad privada** se vulneró porque la sentencia de la Corte Provincial dejó sin efecto las ordenanzas municipales y, con ello, ordenó el cambio del uso de suelo a más de 400 lotes de la “Lotización Huertos Familiares ‘Río Mar’”, pertenecientes a terceros que nunca conocieron y menos participaron en el proceso de acción de protección. Explica que dicho cambio “atenta gravemente al derecho de propiedad de los más de 400 propietarios, [...] ya que el cambio de uso de suelo de un predio significa un cambio total [y límite] en [...] las actividades que se pueden realizar en un predio”.
32. Tiene como pretensión que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

### 3.3. Argumentos de Ronnyell Ricardo Macay Velásquez

33. Ronnyell Ricardo Macay Velásquez comparece como propietario de varios predios ubicados en la “Lotización Huertos Familiares ‘Río Mar’” y alega vulneración de sus derechos constitucionales a (i) el debido proceso en la garantía de defensa (CRE, art. 76, num. 7, lit. a); (ii) conjuntamente, a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (CRE, arts. 82 y 76, num. 1); (iii) conjuntamente, a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de motivación (CRE, arts. 82 y 76, num. 7, lit. 1); y, a la seguridad jurídica, de forma individual.
34. En cuanto a la **garantía de defensa**, argumenta que se vulneró porque en la sentencia impugnada se ordenó un cambio de uso de suelo que afectó de manera extensiva a todos los demás propietarios de la “Lotización Huertos Familiares ‘Río Mar’”, más allá de únicamente a la Asociación, “que no han comparecido al proceso porque no fueron demandados; precisamente para evitar que pudiesen ejercer su derecho constitucional a la defensa”. Como ejemplo, explica que, por este cambio, sus propios lotes han sido objeto de una lesión enorme porque el cambio de uso de suelo “reduce por lo menos en 25 veces el valor comercial de dichos inmuebles; lo que supera grandemente los parámetros establecidos en el artículo 1.829 del Código Civil para considerar que existe lesión enorme en compraventa de inmuebles”.
35. En lo relativo a la **seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes**, conjuntamente, explica que se vulneraron porque la Asociación “carece de legitimación activa para cuestionar, vía acción de protección o de cualquier otra vía, el uso de suelo de la lotización; por ser jurídicamente imposible que se haya vulnerado derecho constitucional alguno de dicha asociación [por el cambio de uso de suelo]”, dado que “no son poseionarios de los terrenos que conforman la lotización [...] pues] Su verdadera condición fue la de ocupantes ilegales que reconocían dominio ajeno [...] al momento de plantear la acción de protección [...]; ni siquiera ostentaban la calidad de ocupantes ilegales de

dicho predio; ya que el mismo se encontraba bajo posesión de sus legítimos propietarios”.<sup>25</sup>

**36.** En tanto a la **seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de motivación**, conjuntamente, asevera que se vulneraron porque la sentencia impugnada está viciada por *incongruencia frente a las partes* por tres actuaciones de la Corte Provincial:

**36.1.** Al no haber analizado que “existiría incongruencia total entre los usos de suelo que disponen las ordenanzas vigentes y el cambio de uso de suelo ordenado en sentencia de acción de protección”.

**36.2.** Al haber omitido explicar cómo puede la SOT, con la resolución SOT-IZ5\_8-003-2022-R, declarar la prescripción de la acción sancionatoria respecto del reclamo de la Asociación y su incompetencia para anular ordenanzas y actos municipales ordenando el archivo de la denuncia y, al mismo tiempo, disponer en sentencia que el GADM cumpla con el supuesto cambio de uso de suelo ordenado por la SOT. “Esta omisión en la sentencia de pronunciarse sobre la declaratoria de prescripción y archivo que contiene la [... resolución SOT-IZ5\_8-003-2022-R] es utilizada para tergiversar [...] y convertirlo en una orden dirigida al GAD de Samborondón de revertir el uso de suelo de urbano a rural”.

**36.3.** “[Al] no hacerse referencia en la sentencia a la aprobación *a posteriori* al cambio de uso de suelo de rural a urbano realizada por la máxima autoridad agraria [Ministerio de Agricultura y Ganadería]; con lo cual queda subsanada cualquier objeción que se pudiera haber hecho al cambio de [uso de] suelo dispuesto mediante la ordenanza respectiva”.

**37.** Por último, sostiene que se vulneró la **seguridad jurídica**, de forma individual, porque “no se puede cambiar el uso de suelo [...] sin derogar la ordenanza que le otorgó a dichos terrenos la categoría de urbanos y sin modificar los límites urbanos del cantón Samborondón. La facultad de declarar que normas jurídicas (ordenanzas municipales incluidas) vulneran derechos constitucionales es exclusiva de la Corte Constitucional; según lo dispuesto por el artículo 436, numerales 2 y 3 de la Constitución”.

**38.** Tiene como pretensión que se declare la vulneración de sus derechos; se emita

---

<sup>25</sup> Explica además que “no se encuentra vigente la garantía de posesión otorgada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería [...] pues] el expediente administrativo de expropiación [...] dentro del cual fue emitida la garantía de posesión fue declarado en abandono y archivado; con lo que caduco la indicada garantía posesoria. [...] existe sentencia ejecutoriada en firme, con fuerza de cosa juzgada, dictada en el juicio de amparo posesorio [...] seguido por [...] la Asociación] en contra de la Secretaria Técnica de Gestión Inmobiliaria INMOBILIAR EP [...] en el cual se les niega la calidad de legítimos poseedores que invocaron y por lo tanto se no se les concede el amparo posesorio solicitado tanto en primera; como en segunda instancia”.

declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable respecto de los jueces que emitieron la sentencia impugnada; se declare abuso del derecho por parte de los representantes de la Asociación; y, se deje sin efecto la sentencia impugnada, dejando sin efecto también la orden de cambio de uso de suelo.

### **3.4. Argumentos de la judicatura accionada**

39. La Corte Provincial<sup>26</sup> argumenta que la pretensión de la acción de protección de origen “era la falta de cumplimiento de la recomendación emitida por la [...] SOT] en la resolución No. SOT-IZ5\_8-003-2022-R [...] al respecto esta Sala [...] realizó un análisis de los derechos que afirmaron los legitimados activos se habían vulnerado [...] por lo tanto, este Tribunal no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal [...]. Nos hemos pronunciado en segunda instancia, exclusivamente sobre el acto administrativo generado por el GAD municipal que procedió a realizar el cambio de uso de suelo de los predios en posesión de la Asociación [...], sin considerar el trámite previsto en la ley para tal efecto”. “El Tribunal [...] analizó [...] que a la fecha que el GAD municipal realizó el cambio de uso de suelo en la zona, estaba vigente el art. 466 del COOTAD, norma que incumplió el organismo municipal, al no solicitar la autorización de una Autoridad Agraria para realizar el cambio de Suelo Rural a zona de expansión Urbana, con la finalidad de no afectar los derechos de las personas posesionarias de predios dedicadas a la producción agrícola del sector”. Por tanto, “se dispuso que el Gobierno Autónomo Municipal accionado cumpla con lo dispuesto en la Resolución [...] que establece que se mantiene la clasificación de Suelo Rural”.

### **3.5. Argumentos de la Asociación**

40. La Asociación, esencialmente, se reafirma en su argumento inicial, que motivó su acción de protección de origen, de que “el GAD Municipal de Samborondón en forma arbitraria e ilegítima hizo un cambio de [uso de] suelo sin haber contado con el conocimiento y aprobación del Ministerio de Agricultura y Ganadería”, como lo requeriría el COOTAD y la LOOTUGS.

## **4. Planteamiento de problemas jurídicos**

41. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección del debido proceso y otros derechos constitucionales frente a la acción u omisión jurisdiccional. Por lo que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen,

---

<sup>26</sup> Jueces Jaime Hurtado Del Castillo y Mauricio Suárez Espinoza, que emitieron la sentencia de mayoría del 16 de agosto de 2023, de la Corte Provincial.

principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>27</sup> En esta línea, la Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho constitucional, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, es decir, que incluya, al menos, (i) *tesis*; (ii) *base fáctica*; y, (iii) *justificación jurídica*.<sup>28</sup>

42. Además, como esta Corte ha razonado previamente,<sup>29</sup> una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para valorar *en su integralidad* las alegaciones de la demanda,<sup>30</sup> sin perjuicio del análisis preliminar de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos tanto generales<sup>31</sup> como para los cargos individualizados.<sup>32</sup>
43. Una vez revisadas las demandas de la presente causa, se encuentran argumentos reiterados respecto a una presunta vulneración a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de motivación y de cumplimiento de normas y derechos de las partes, debido a la naturaleza del análisis jurisdiccional efectuado por la Corte Provincial para aceptar las pretensiones de la Asociación respecto a dejar, en la práctica, sin efecto a las ordenanzas del GADM —al haber ordenado la reversión del cambio de uso de suelo—, a pesar de que todo esto no resultaría procedente a través de acción de protección. Para tratar estos cargos, esta Corte estima adecuado abordarlos a la luz del derecho a la seguridad jurídica, con el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente por cuanto se alegó aspectos relativos al control de legalidad de las ordenanzas municipales?**
44. Segundo, se encuentran también cargos reiterados, claros y completos, con relación a una presunta vulneración a terceros (Consultantbusiness y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez) en sus derechos a la propiedad privada y al debido proceso en la garantía de defensa, porque la Corte Provincial, al determinar con su sentencia que se reverse

<sup>27</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>28</sup> Así, (i) la *tesis* consiste en la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; (ii) la *base fáctica* implica el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, (iii) la *justificación jurídica* requiere la demostración sobre la manera concreta en la cual, por qué y cómo, la acción u omisión vulnera, en forma directa e inmediata, el derecho fundamental (CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21).

<sup>29</sup> CCE, sentencias 3246-19-EP/23, 06 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 25; 718-19-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 21.

<sup>30</sup> En virtud de la Constitución (arts. 94, 429 y 437) y la LOGJCC (arts. 58 y 191, numeral 2, literal d).

<sup>31</sup> Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

<sup>32</sup> Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

la clasificación de uso del suelo de los predios de la “Lotización Huertos Familiares ‘Río Mar’” —regresando a rural, sin que se la cambie a urbana—, generó efectos perjudiciales para estos propietarios de otros predios dentro de la misma lotización, quienes no conocieron y, consecuentemente, no pudieron ser parte del proceso de acción de protección, con el fin de defender sus derechos. Para atender este cargo se plantea el siguiente problema jurídico, exclusivamente a través de la garantía de defensa: **¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa por haber generado efectos respecto a Consultantbusiness y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez que no fueron parte del proceso?**

45. Tercero, la parte accionante alega respecto a una vulneración a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación dado que la Corte Provincial habría ordenado la reversión del uso de suelo de la lotización —de urbana a rural— exclusivamente con base en el cumplimiento a la resolución SOT-IZ5\_8-003-2022-R de la SOT, aun cuando aquello no habría sido lo ordenado en la referida resolución (sino únicamente el archivo de la denuncia administrativa presentada por la Asociación, en virtud de la prescripción de dicha acción). Asimismo, existe argumentación sobre una vulneración a la seguridad jurídica y a la motivación porque la Corte Provincial no “hizo referencia” al pronunciamiento afirmativo del Ministerio de Agricultura y Ganadería sobre el realizado cambio de uso de suelo. No obstante, dichas argumentaciones, en realidad, se fundamentan en el desacuerdo de los accionantes con el razonamiento jurídico y con la parte resolutive de la decisión emitida por la judicatura accionada. Por tanto, los cargos apuntan, en esencia, a cuestionar una supuesta incorrección del razonamiento judicial y correspondientes medidas de reparación definidas, pretendiendo que se examine el fondo y la decisión para su corrección y, así, obtener una sentencia distinta a la emitida.
46. Al respecto, este Organismo ya ha señalado<sup>33</sup> que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura accionada o subsanar inconformidades respecto a contenido o resolución,<sup>34</sup> pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección de las decisiones impugnadas<sup>35</sup> y, solo *excepcionalmente*<sup>36</sup> y *de oficio*,<sup>37</sup> en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales, se puede revisar lo resuelto sobre

<sup>33</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1121-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 14.

<sup>34</sup> CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

<sup>35</sup> CCE, sentencias 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

<sup>36</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

<sup>37</sup> Por decisión de esta Corte Constitucional y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección (CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 15).

el conflicto materia del proceso de origen<sup>38</sup> —“examen de mérito”—. Consecuentemente, este Organismo opta por descartar el análisis de los referidos cargos.

47. Por último, la parte accionante asegura una vulneración a la tutela judicial efectiva (*tesis*), por la violación de los otros derechos constitucionales alegados, especialmente, al debido proceso (*base fáctica*). Asimismo, ha sostenido que también se vulneran derechos constitucionales<sup>39</sup> (*tesis*) porque la Asociación carecía de legitimación activa para cuestionar el uso de suelo de la lotización. Sin embargo, en este último caso, no se ha aportado una *base fáctica* que señale una actuación judicial específica de la autoridad judicial por la cual se habría ocasionado tal vulneración; y, en ambos casos, no se ha aportado una *justificación jurídica* que demuestre la manera concreta en la cual las actuaciones judiciales vulnerarían, en forma directa e inmediata, los derechos fundamentales apuntados. De manera similar, la parte accionante asevera la vulneración al principio de autonomía administrativa, sin brindar una *tesis* dentro del argumento, pues la parte accionante no afirma la vulneración a un derecho constitucional específico.<sup>40</sup> Por tanto, pese a haber realizado un esfuerzo razonable,<sup>41</sup> en estos cargos no se ha identificado una argumentación mínimamente clara y completa por la parte accionante, con elementos suficientes, individualizados y específicos, de modo que se pueda establecer problemas jurídicos autónomos y descarta su análisis.

## 5. Resolución de problemas jurídicos

### 5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente por cuanto se alegó aspectos relativos al control de legalidad de las ordenanzas municipales?

48. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica. En múltiples ocasiones, esta Corte ha explicado que este derecho se vulnera cuando autoridades judiciales aceptan demandas de acción de protección manifiestamente

<sup>38</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 52-65.

<sup>39</sup> A la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

<sup>40</sup> Al respecto, este Organismo ya ha señalado previamente que no pueden ser objeto de análisis vía acción extraordinaria de protección argumentos sobre vulneraciones que no estén vinculadas a derechos constitucionales puntuales (CCE, sentencias 742-13-EP/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 29; 838-14-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 17; 1914-16-EP/21, 10 de febrero de 2021, párr. 18; 3020-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 18).

<sup>41</sup> Al momento de dictar sentencia y en virtud de la regla de preclusión (sentencia 0037-16-SEP-CC), la eventual constatación de que un determinado cargo carece de argumentación clara y completa implica que esta Corte debe realizar un *esfuerzo razonable* para determinar si es posible examinar una presunta violación de un derecho fundamental (CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21).

improcedentes. La Corte Constitucional ha definido a la improcedencia manifiesta como aquella que, sin alcanzar la gravedad de la improcedencia desnaturalizante, sí evidencia que “la demanda de acción de protección era claramente improcedente”.<sup>42</sup>

49. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, un supuesto de manifiesta improcedencia de la acción de protección se configura cuando la pretensión es de tal especificidad que “resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”.<sup>43</sup>
50. De los antecedentes de este caso se desprende que la Asociación fundamentó su acción de protección en que el cambio del uso de suelo dispuesto en las ordenanzas del GADM habría sido ilegal por incumplir el requisito dispuesto en el entonces vigente artículo 466 del COOTAD<sup>44</sup> (contar con la autorización previa de la autoridad agraria). Con base en ello la Asociación tuvo como pretensión que se establezca que las ordenanzas del GADM “se han obtenido violando principios constitucionales” y “violaron la ley” y, consecuentemente, se declare la vulneración de sus derechos aspirando como reparación la reversión del uso de suelo ordenado con dichos actos.
51. Aun cuando en este caso se alegaba la tutela de derechos constitucionales, resultaba evidente que la naturaleza de los fundamentos y de la pretensión de esta acción de protección, en particular, era netamente de legalidad. La determinación respecto a un presunto incumplimiento de requisitos legales contenidos en entonces vigente artículo 466 del COOTAD, para la expedición de estas ordenanzas del GADM, y la consecuente reversión del cambio de uso de suelo de los predios de la “Lotización Huertos Familiares ‘Río Mar’” no correspondía ser resuelta a través de esta garantía constitucional jurisdiccional, pues aquello contaba para este caso con un mecanismo ordinario especializado para el efecto.
52. Pese a lo expuesto, examinada la sentencia de acción de protección impugnada en la presente causa, se observa que la Corte Provincial analizó que “dentro del aporte probatorio por parte del accionante consta” el análisis efectuado por la SOT en varias de sus actuaciones<sup>45</sup> respecto a la inobservancia por parte del GADM al artículo 466 del COOTAD; es decir, la falta de autorización previa del MAG para el cambio del uso de suelo. Determinó que de “la revisión del proceso y respecto a los elementos

<sup>42</sup> CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23.

<sup>43</sup> CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

<sup>44</sup> COOTAD, “Art. 466.- [...] Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras” (énfasis agregado). Esta norma fue derogada en 2016, por la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“LOOTUGS”).

<sup>45</sup> “Informe conclusivo Nro. SOT- INZ5-8-2021-013”; “resolución No. SOT-IZ5\_8-003-2022-R”; “informe técnico final de Actuaciones N° SOT-INZ5\_8-INOT-IF-001-2022”; “Informe conclusivo Nro. SOT- IN5-8INOT- IC-001-2022”; “Oficio Nro. MAG-DRT-2023-0008-F”.

probatorios de la parte accionada no existe ninguno que indique que [el GADM] ha cumplido con los requisitos legales para obtener la autorización de la autoridad agraria nacional para el cambio de uso de suelo, ni tampoco que haya impugnado la resolución del organismo técnico y competente como lo es [... la SOT]” que habría determinado la omisión al artículo 466 del COOTAD. A partir de ello, la Corte Provincial concluyó que lo que “se observa es la persistente negativa a cumplir la recomendación realizada por la [... SOT], esto es de mantener la categoría de uso del suelo perteneciente a los legitimados activos en la categoría de predios rurales, hasta no cumplir con el procedimiento determinado en la LOOUGS para su cambio”.

53. Entonces, según se desprende del párrafo anterior, en su sentencia, la Corte Provincial analizó los pronunciamientos previos de la SOT y efectuó un análisis propio de legalidad para concluir que el cambio del uso de suelo dispuesto por el GADM, en sus ordenanzas, no cumplió con el requisito legal del entonces vigente artículo 466 del COOTAD, pues no contó con la autorización previa del MAG. A partir de ello, la Corte Provincial aceptó la acción de protección de la Asociación y dispuso la reversión del cambio del uso de suelo dispuesto en las ordenanzas, hasta que el GADM cumpla con el requisito legal para su expedición; es decir, hasta que cuente con la autorización previa del MAG.
54. Este proceder judicial de la Corte Provincial deja en evidencia que la controversia versaba exclusivamente sobre la legalidad o no de las ordenanzas dictadas y sobre la procedencia del cambio de uso del suelo. De modo que la judicatura, debió considerar que la acción de protección resultaba improcedente de forma manifiesta y negarla. Pese a ello, aceptó la acción de protección, declaró una vulneración a derechos y ordenó una medida de reparación destinada exclusivamente a subsanar los vicios de mera legalidad que fundamentaron la acción y en torno a los cuales giró el análisis judicial y su decisión. Por lo que, esta Corte concluye que la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante de esta causa.
55. Al haberse verificado que la sentencia de la Corte Provincial no debió conceder la apelación porque la acción de protección presentada por la Asociación debía ser conocida por la vía ordinaria, no corresponde resolver el segundo problema jurídico planteado.

## 6. Reparación

56. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al haber declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada, corresponde a este Organismo determinar las medidas adecuadas para reparar dicha vulneración.
57. Como ya ha explicado la Corte en múltiples casos, el reenvío para que una nueva

autoridad judicial resuelva la causa de origen no procede cuando este Organismo ha identificado la manifiesta improcedencia de la garantía, “porque la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión y acción del actor del proceso de origen”.<sup>46</sup> Por tanto, esta Corte estima que la medida de reparación idónea en este caso es dejar sin efecto la sentencia impugnada así como todas las actuaciones del proceso de origen y archivar el proceso de acción de protección 09333-2023-00614.

## 7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2565-23-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón, provincia de Guayas; Consultant Business Consultantbusiness S.A.; y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez por parte de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida el 16 de agosto de 2023 por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, así como todas las demás actuaciones del proceso de origen, incluyendo cualquier acto emitido en el marco de la ejecución de dicha sentencia.
4. **Disponer** al Consejo de la Judicatura difundir la presente sentencia entre las juezas y los jueces a nivel nacional.
5. **Archivar** el proceso de acción de protección 09333-2023-00614.
6. **Devolver** el expediente a la judicatura de instancia.
7. Notifíquese.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

<sup>46</sup> CCE, sentencia 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 57.

**Razón:** Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de marzo de 2026.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes

**SENTENCIA 2565-23-EP/26**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 2565-23-EP/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 12 de marzo de 2026.
2. En la sentencia de mayoría se resolvió las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón, provincia de Guayas (“**GADM**”), Consultant Business Consultant Business S.A. (“**Consultantbusiness**”) y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez, en el marco de una acción de protección, cuyos antecedentes expongo a continuación.

**1. Antecedentes del caso**

3. El 04 y 11 de julio de 2013, el Concejo Municipal de Samborondón (“**Concejo**”) aprobó la Ordenanza del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del corredor Avenida Miguel Yúnez Zagia – Vía al Puente Alternativo Norte, como instrumento del plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial 2012–2022, con el objetivo de establecer el uso de suelo y el régimen urbanístico de dicho territorio.
4. El 09 y 16 de enero de 2014, el Concejo aprobó la Ordenanza Reformatoria del referido Plan Parcial de Ordenamiento Territorial.
5. Ambas ordenanzas fueron emitidas para establecer el uso de suelo y el régimen urbanístico, entre otros, de los predios de la lotización “Huertos Familiares Río Mar”, los cuales, en virtud de dichas disposiciones normativas, pasaron de tener un uso de suelo rural a uno urbano.
6. En este contexto, el 13 de octubre de 2021, la Asociación de Pequeños Trabajadores Agrícolas Autónomos Río Mar (“**Asociación**”)<sup>1</sup> presentó una denuncia ante la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“**SOT**”) contra el GADM, por la modificación del uso de suelo. La Asociación alegó que dicho

---

<sup>1</sup> La Asociación alegó que su personería jurídica fue reconocida mediante Acuerdo Ministerial de 12 de mayo de 2005 y que mantiene una posesión pacífica por más de 25 años sobre el predio denominado “Huertos Familiares Río Mar”.

cambio afectaba a un predio que había sido poseído de forma pacífica por más de 25 años y destinado a actividades agrícolas, cuya garantía de posesión fue otorgada por la autoridad agraria el 02 de abril de 2009.

7. El principal argumento de la Asociación fue que la modificación del uso de suelo se realizó sin contar con la autorización previa del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”), exigida por el artículo 466 del COOTAD, vigente al momento de la emisión de las ordenanzas, el cual disponía que no se podía urbanizar suelo con vocación agropecuaria sin autorización expresa del organismo nacional de tierras. Esta disposición fue posteriormente derogada en 2016 por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (“LOOTUGS”).
8. El 12 de mayo de 2022, la SOT resolvió archivar la denuncia al considerar que la infracción había prescrito. No obstante, determinó que el GADM, al momento de emitir las ordenanzas, inobservó lo dispuesto en el entonces vigente artículo 466 del COOTAD. Según la SOT:

podríamos considerar que este se trate de un conflicto de competencias entre las dos instituciones (MAGAP – GAD Samborondón), de ser así, tal conflicto deberá ser resuelto ante la autoridad competente. [... El GADM] para la aprobación de [... las ordenanzas sí] inobservó lo dispuesto en el Art. 466 del COOTAD **vigente en aquel tiempo** [...]; sin embargo, por el tiempo transcurrido, **dicha infracción estaría prescrita** acorde al Art. 103 de la [... LOOTUGS]”. Además, reconoció que “tampoco son atribuciones de la SOT declarar nulidad de actos administrativos (art. 6 y 54 COOTAD). [Por lo que,] Los denunciados están en Derecho de acudir a otras instancias legales para solicitar la Nulidad de la Ordenanza, como tipifica el Art. 105 del Código Orgánico Administrativo, Causales de Nulidad (énfasis añadido).

9. Con base en estos antecedentes, el 08 de mayo de 2023, la Asociación presentó una acción de protección contra el GADM, impugnando las ordenanzas de 2013 y 2014.
10. En su demanda, la Asociación alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al considerar que el GADM actuó sin la autorización previa del MAG y fuera de sus competencias. Asimismo, sostuvo que el cambio de uso de suelo afectó su derecho al trabajo, al dejar sin sustento a aproximadamente 30 familias dedicadas a actividades agrícolas, lo que impactaría a cerca de 600 personas. Adicionalmente, la Asociación alegó la vulneración del derecho a la vivienda, debido a la destrucción de varias construcciones existentes en el predio.
11. El 17 y 18 de mayo de 2023, como coadyuvantes del GADM, comparecieron en el proceso, el Fideicomiso Mercantil Nautas Quintell (“Fideicomiso”) y Consultantbusiness, alegando ser propietarios de varios predios dentro de la misma lotización y solicitando que se rechace la acción de protección.

12. El 29 de mayo de 2023, la Unidad Judicial Multicompetente, con sede en Samborondón (“**Unidad Judicial**”) negó la acción al considerar que la pretensión de dejar sin efecto las ordenanzas no corresponde a la naturaleza de la acción de protección. Inconforme, la Asociación interpuso recurso de apelación.
13. El 16 de agosto de 2023, la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”), en sentencia de mayoría, aceptó la acción de protección y, como medida de reparación, dispuso que el GADM mantenga la clasificación de suelo rural del predio “Huertos Familiares” hasta que se cumpla con el procedimiento legal correspondiente para su eventual cambio.
14. El 21 y 25 de septiembre de 2023, se presentaron cuatro acciones extraordinarias de protección por parte del Fideicomiso, el GADM, Consultantbusiness y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez.<sup>2</sup>
15. Con auto del 23 de febrero de 2024, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite únicamente las acciones extraordinarias de protección del GADM, Consultantbusiness, y Ronnyell Ricardo Macay Velásquez.

## 2. Sentencia de mayoría

16. La sentencia de mayoría determinó, en lo esencial, lo siguiente: (i) que la pretensión de la acción de protección presentada por la Asociación consistía en que se declare que las ordenanzas del GADM vulneraban sus derechos constitucionales, con la finalidad de revertir el cambio de uso de suelo dispuesto en dichos actos; (ii) que la determinación sobre el presunto incumplimiento de los requisitos legales previstos en el entonces vigente artículo 466 del COOTAD, así como la eventual reversión del cambio de uso de suelo, no correspondía ser conocida a través de la acción de protección; y, (iii) que la Corte Provincial debió considerar “que la acción de protección resultaba improcedente de forma manifiesta y negarla”.
17. Por estos motivos, la Corte Constitucional, en sentencia de mayoría, aceptó la acción extraordinaria, declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del GADM, de Consultantbusiness y de Ronnyell Ricardo Macay Velásquez, por parte de la Corte Provincial, al haber aceptado una acción de protección manifiestamente improcedente; y, en consecuencia, dejó sin efecto la sentencia emitida por dicha autoridad.

## 3. Razones de la concurrencia

---

<sup>2</sup> Compareció a través de su procurador judicial, Leonel Baquerizo Luque, alegando que tuvo que haber sido parte del proceso, por ser uno de los propietarios del predio Huertos Familiares.

- 18.** Concuero con la decisión de mayoría respecto a que en el presente caso se configuró una manifiesta improcedencia de la acción de protección porque aquí la pretensión se agotó en una controversia técnico administrativa y de legalidad, no porque las controversias sobre cambio de suelo sean, por definición, ajenas al control constitucional. En particular, en este caso, dicha improcedencia se evidencia en la pretensión expresa de la demanda, que consistía en que se disponga al GADM ordenar al Departamento de Catastro que establezca la calidad de suelo rural y no urbano del predio denominado “Huertos Familiares Río Mar”, ubicado en la parroquia Tarifa del cantón Samborondón.
- 19.** A mi criterio, la acción de protección no es la vía adecuada ni eficaz para que los ciudadanos soliciten la determinación de la clasificación del uso de suelo, pues se trata de una pretensión de carácter técnico-administrativo que cuenta con mecanismos específicos en la justicia ordinaria. En este sentido, el caso se enmarca en la línea jurisprudencial de esta Corte, conforme a que un supuesto de manifiesta improcedencia de la acción de protección se configura cuando la pretensión es de tal especificidad que “resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”. Asimismo, concuerdo que la Corte Provincial efectuó un análisis propio de legalidad para concluir que el cambio de uso de suelo dispuesto por el GADM no cumplió con el requisito legal vigente en su momento.
- 20.** Al respecto, la decisión de mayoría estableció que “la judicatura debió considerar que la acción de protección resultaba manifiestamente improcedente y negarla”. No obstante, considero necesario precisar el alcance de esta conclusión. La razón de mi concurrencia no radica en afirmar que toda controversia relativa a la clasificación, cambio o gestión del suelo deba considerarse, sin más, ajena al ámbito de la acción de protección. Mi preocupación es que la sentencia de mayoría pueda ser leída en ese sentido amplio, cuando lo constitucionalmente correcto es circunscribir su alcance a las particularidades de la pretensión planteada en el caso.
- 21.** A mi criterio, y conforme lo he desarrollado en otros votos particulares,<sup>3</sup> la jurisprudencia constitucional busca evitar que el análisis de los jueces constitucionales sea elemental o superficial, en atención a que, en este tipo de procesos, “se discuten cuestiones especialmente relevantes para la justicia: la vulneración a derechos constitucionales”.<sup>4</sup> De esta forma, la Corte ha determinado que, en una acción de protección, los jueces y juezas:

[...] deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales

<sup>3</sup> Ver voto salvado en la sentencia 1241-22-EP/26.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 39.

[...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.<sup>5</sup>

22. Por lo que, este Organismo ha señalado que, como regla general, el examen del juez constitucional no puede prescindir de verificar si concurre la alegada violación de derechos, antes de determinar si existen vías ordinarias adecuadas y si se configura alguna causal de improcedencia.
23. Ahora bien, la Corte ha admitido, de manera excepcional, que existen ciertos supuestos en donde el análisis de la procedencia de la garantía precede al análisis de la vulneración de derechos. Ello ocurre en escenarios de improcedencia manifiesta o desnaturalizante.<sup>6</sup> Cuando la Corte Constitucional ha establecido que un escenario es manifiestamente improcedente, o cuando la demanda de acción de protección busca y produce su desnaturalización, los jueces de instancia deben declarar su improcedencia, motivándola.
24. En el caso *in examine*, estimo que se configura uno de estos supuestos excepcionales. En efecto, los jueces constitucionales de instancia pueden limitar su análisis a la improcedencia de la acción de protección, cuando se pretende: (i) ordenar a una autoridad administrativa (como un departamento de catastro) que determine la clasificación del uso de suelo, sustituyendo la determinación técnica; o (ii) resolver sobre la legalidad de ordenanzas que disponen cambios de uso de suelo. Se trata, en ambos casos, de pretensiones propias del ámbito técnico-administrativo y de control de legalidad, que cuentan con vías ordinarias específicas y no corresponden al objeto de la acción de protección.
25. No obstante, lo anterior no debe entenderse como la configuración de un criterio amplio de improcedencia de la acción de protección. Fuera de los supuestos de manifiesta improcedencia previamente descritos, los jueces y juezas constitucionales mantienen el deber de realizar un análisis sustantivo sobre la eventual vulneración de derechos. En este sentido, he sostenido en otros pronunciamientos<sup>7</sup> que **existen escenarios**<sup>8</sup> en los que las decisiones relativas a la planificación territorial, como aquellas contenidas en los Planes de Uso y Ocupación del Suelo o en los Planes de Uso y Gestión del Suelo, sí pueden adquirir relevancia constitucional.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, p. 23.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 665-18-EP/24, 04 de julio de 2024, párr. 20 y sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 40.

<sup>7</sup> Ver voto concurrente 522-20-JP/25.

<sup>8</sup> Señalé lo anterior en el marco de una acción de protección presentada contra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la cual se impugnó un oficio emitido por el Administrador General, mediante el cual se negó la solicitud de expropiación de los predios de los accionantes, planteada en el contexto de la creación de un parque.

26. En particular, estos casos pueden involucrar la obligación estatal de garantizar un modelo de desarrollo sustentable, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.<sup>9</sup>
27. En esta línea, la Constitución reconoce deberes tanto estatales como individuales vinculados a la protección del ambiente, tales como el respeto a los derechos de la naturaleza y el uso racional, sustentable y sostenible de los recursos naturales, en armonía con los objetivos del desarrollo sostenible.<sup>10</sup>
28. Asimismo, el derecho a la ciudad,<sup>11</sup> previsto en la Constitución, garantiza a las personas el disfrute pleno de los espacios urbanos bajo principios de sustentabilidad, justicia social y equilibrio entre lo urbano y lo rural, incorporando la función social y ambiental de la propiedad.
29. Este derecho implica que las ciudades deben constituirse en espacios que permitan el desarrollo pleno de las capacidades humanas, enfrentando fenómenos como la exclusión, los riesgos ambientales y las desigualdades estructurales.
30. En este marco, este Organismo ha reconocido que el derecho a la ciudad tiene una dimensión colectiva y difusa, cuyos titulares son tanto las generaciones presentes como futuras, y comprende, entre otros elementos, la distribución equitativa de recursos, la gestión democrática del territorio, la diversidad social y la armonía con la naturaleza.<sup>12</sup>
31. En consecuencia, el derecho a la ciudad y el desarrollo sostenible se encuentran estrechamente vinculados. Para garantizarlos, las entidades competentes (como los gobiernos autónomos descentralizados) deben adoptar decisiones planificadas que podrían implicar restricciones a derechos como **la propiedad**, siempre que estas se orienten a asegurar un equilibrio entre el desarrollo urbano, la protección ambiental y el bienestar colectivo.
32. En efecto, he sostenido que,<sup>13</sup> cuando determinadas políticas de uso y gestión del suelo adoptadas por los municipios no garantizan el derecho al desarrollo sostenible o el derecho a la ciudad, la regulación del suelo puede generar afectaciones a estos derechos. Asimismo, en tales supuestos, dichas medidas también podrían incidir de manera negativa en el **derecho a la propiedad** de los titulares de los predios.

---

<sup>9</sup> Constitución, artículo 395 numeral 1.

<sup>10</sup> Constitución, artículo 83 numeral 6.

<sup>11</sup> Constitución, artículo 31.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 2167-21-EP/22, 19 de enero de 2022, párr. 103.

<sup>13</sup> Ver voto concurrente 522-20-JP/25.

33. Además de lo anterior, considero relevante precisar que un análisis sustantivo de la eventual vulneración de derechos permite identificar aspectos que no necesariamente son visibles en un examen preliminar de procedencia. En efecto, la regulación del uso del suelo forma parte de las potestades estatales y administrativas, lo que podría llevar, *prima facie*, a considerar estos casos como cuestiones de mera legalidad, sin embargo, un análisis profundo puede evidenciar si dichas regulaciones, en determinados supuestos, generan afectaciones a derechos constitucionales. Por ello, resulta necesario que el juez o la jueza constitucional no descarte de forma automática este tipo de controversias, sino que verifique, en cada caso concreto, si se configuran vulneraciones como las previamente señaladas u otras de similar naturaleza.
34. En esa medida, aunque comparto que en el presente caso la acción de protección fue improcedente, estimo necesario advertir que la sola circunstancia de que una controversia se trata sobre ordenamiento territorial, planificación urbana o cambio de uso del suelo no la convierte automáticamente en una cuestión de mera legalidad, de entrada, improcedente. Existen supuestos en lo que este tipo de decisiones, por su contenido, pretensión, contexto o efectos, puede incidir de manera directa y relevante en derechos constitucionales, tal como el derecho a la propiedad en su función social o ambiental, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo, el derecho a la ciudad, el derecho al ambiente sano o los derechos de la naturaleza. En esos casos, la judicatura constitucional no podría descartar de plano la acción de protección, sino que debería verificar si existe o no vulneración de los derechos alegados, conforme al estándar reforzado de motivación de las garantías jurisdiccionales.
35. Por ello, concuro con la decisión de mayoría únicamente en cuanto concluye que, en este caso concreto, la acción de protección resultaba improcedente. La improcedencia deriva de que la pretensión se agotó en obtener, por vía constitucional, la reversión de la clasificación del suelo y la revisión de la legalidad de las ordenanzas municipales, materias que cuentan con vías ordinarias específicas. Pero de ello no se sigue que toda controversia vinculada al cambio de uso de suelo carezca siempre de relevancia constitucional. Entenderlo así daría una pauta excesivamente amplia y podría cerrar indebidamente el acceso a la justicia constitucional en asuntos en lo que sí estén en juego derechos constitucionales.

XIMENA  
ALEJANDRA  
CARDENAS  
REYES

Firmado digitalmente  
por XIMENA  
ALEJANDRA CARDENAS  
REYES  
Fecha: 2026.03.31  
15:22:34 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2565-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 26 de marzo de 2026, a las 21:46; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



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

256523EP-8d43b



**Caso 2565-23-EP**

**Razón:** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes treinta y uno de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. El voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día martes treinta y uno de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



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



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**Dictamen 9-25-RC/26A**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de marzo de 2026

## CASO 9-25-RC

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

#### **DICTAMEN 9-25-RC/26A**

**Resumen:** La Corte Constitucional emite el dictamen de control previo de constitucionalidad de los considerandos y la pregunta propuesta por el presidente de la República a fin de transferir la competencia de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la Asamblea Nacional e implementar nuevos mecanismos de designación. La Corte concluye que los considerandos y la pregunta cumplen los requisitos establecidos en la LOGJCC y condiciona la favorabilidad de su dictamen a la corrección de un error de forma en la propuesta normativa.

#### **1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 09 de septiembre de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presidente de la República del Ecuador (“**presidente de la República**”), presentó ante la Corte Constitucional cuatro propuestas de modificación constitucional a fin de que este Organismo determine si la enmienda es la vía apta para tramitarlas.
2. Por sorteo electrónico de 09 de septiembre de 2025, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy. El 08 de octubre de 2025, el caso fue resorteado y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 11 de noviembre de 2025.
3. El 22 de enero de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó que la vía de enmienda es adecuada para tramitar la propuesta referente a la transferencia de la competencia de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPCCS**”) a la Asamblea Nacional y la implementación de nuevos procedimientos de designación.<sup>1</sup>
4. El 10 de marzo de 2026, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa, a efecto de dar inicio al control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum.

<sup>1</sup> Este dictamen fue notificado el 03 de marzo de 2026.

## 2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para emitir un pronunciamiento previo y vinculante de constitucionalidad para las modificaciones constitucionales que incluyan la convocatoria a referéndum, conforme el numeral tercero, literal b) del artículo 75 y los artículos 99 y 102 de la LOGJCC.

## 3. Objeto de pronunciamiento

6. En el segundo momento de control de constitucionalidad de las propuestas de modificación constitucional, le corresponde a la Corte analizar la convocatoria a referéndum.<sup>2</sup> Conforme los artículos 103-105 de la LOGJCC, la Corte debe analizar los considerandos introductorios, las preguntas planteadas y las propuestas normativas que las acompañan, con el fin de garantizar la libertad de los electores.<sup>3</sup> Este examen no implica juzgar sobre la conveniencia de las propuestas, sino únicamente verificar que permitan la formación libre y transparente de la voluntad política de la ciudadanía.<sup>4</sup>
7. El control de constitucionalidad de los considerandos verifica el cumplimiento del numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC<sup>5</sup> y de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la misma norma. Para superar el control de constitucionalidad, los considerandos deben proveer información suficiente y pertinente para contextualizar la propuesta e identificar la finalidad y consecuencia de su aprobación, sin inducir al elector a error o a una respuesta en particular. Dado que las modificaciones constitucionales apuntan a cambios jurídicos de la norma suprema y no a situaciones fácticas específicas, los considerandos de una propuesta de modificación a la Constitución no necesariamente deben incluir descripciones de cuestiones fácticas, espaciales, demográficas o técnicas.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la LOGJCC, existen tres momentos en los que la Corte Constitucional realiza un control respecto de las propuestas de modificación constitucional. Estos momentos son los siguientes: (i) un dictamen de procedimiento, en la que se analiza si la vía propuesta por el proponente es pertinente (primer momento); (ii) un dictamen que determina la constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional así lo requiera (segundo momento); y, (iii) una sentencia de constitucionalidad de la modificación constitucional, que se trata de un control posterior a la enmienda, reforma o cambio constitucional (tercer momento). CCE, dictamen 5-24-RC/25, 07 de agosto de 2025, párr. 8.

<sup>3</sup> Conforme la jurisprudencia de la Corte, “la libertad del elector es una garantía institucional que tiene el propósito de alcanzar la neutralidad del poder público en el proceso electoral; y, preservar la voluntad del elector para que pueda formarse una opinión razonablemente objetiva de los temas planteados”. CCE, sentencia 4-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 10.

<sup>4</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párr. 9.

<sup>5</sup> “Art. 103.- Alcance del control constitucional. - La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos: [...] 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 19.

8. El control de constitucionalidad de las preguntas analiza el cumplimiento del numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC y de los requisitos previstos en el artículo 105 de la misma norma. En general, estos requisitos buscan garantizar la neutralidad de las preguntas. Además, cuando las preguntas se remiten al contenido de uno o varios textos normativos, la Corte debe verificar que estos no desborden el alcance de la pregunta, incluyendo cuestiones adicionales que escapen su objeto, pues se afectaría la libertad de los electores al obligarles a aprobar o rechazar varios temas en bloque.<sup>7</sup> Así, en el control de constitucionalidad de las propuestas normativas, la Corte verifica que exista una debida concordancia e interrelación entre los textos normativos propuestos, los considerandos y las preguntas.<sup>8</sup>
9. Es importante resaltar que, en principio, no le corresponde a la Corte modificar las propuestas planteadas. Sin embargo, existen casos excepcionales en los que la Corte puede establecer una condición específica para la favorabilidad de su dictamen de constitucionalidad, a fin de enmendar errores de forma que podrían afectar la libertad de los electores. En estos casos, la propuesta cumple en su mayoría los requisitos de la LOGJCC y se establece una condición específica y verificable respecto de los considerandos, preguntas o propuestas normativas para garantizar la libertad de los electores, siempre que no se altere el objeto que persigue el proponente y la secuencia lógica de la consulta. Lo anterior no implica que el proponente pueda efectuar modificaciones más allá de aquellas detalladas en la condición, pues estas buscan garantizar la lealtad y claridad de la pregunta dentro de los términos propuestos y controlados por esta Corte, tanto en el dictamen de procedimiento como en el de control de considerandos y cuestionario.<sup>9</sup>
10. Con estos parámetros, la Corte analizará la constitucionalidad de los considerandos, pregunta y texto normativo que el presidente de la República pretende someter a referéndum.

#### 4. Análisis de la propuesta

##### 4.1. Contenido de la propuesta

11. La propuesta del presidente de la República, a través de la cual se pretende eliminar la facultad de designación del CPCCS, transferirla a la Asamblea Nacional e introducir nuevos mecanismos de designación de autoridades, se compone de siete considerandos y una pregunta. A continuación, se transcriben los considerandos, la pregunta y el texto normativo propuesto.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 46.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 1-24-RC/24A, 05 de febrero de 2024, párr. 12.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 13-15.

#### 4.1.1. Considerandos<sup>10</sup>

[1] Que, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una institución pública que tiene la atribución de designar a las máximas autoridades de los órganos de control del país. En total, el CPCCS nombra a 77 autoridades públicas,<sup>11</sup> que pertenecen a diferentes Funciones del Estado; particularmente designa a altos funcionarios o primeras autoridades de la Función Electoral, Judicial y de Transparencia y Control Social, Ejecutiva y órganos autónomos;

[2] Que, el CPCCS tiene otras dos funciones aparte de designar autoridades: (i) luchar contra la corrupción; y, promover la participación ciudadana y control social.<sup>12</sup> Para lo cual el CPCCS ha gastado 142 millones de dólares del Estado ecuatoriano y de este valor, el 96,94% ha sido ocupado en gastos administrativos.<sup>13</sup> Solamente el 0,29% se ha ocupado en proyectos de promoción de participación ciudadana; y, el 0,00% en lucha contra la corrupción.<sup>14</sup> Durante el año 2024 el CPCCS utilizó su presupuesto institucional, de la siguiente forma: 85,56% para el pago de nómina; el 9,20% para la adquisición de bienes y servicios de consumo; 0,71% para egresos en personal para inversión; 1,11% en otros egresos corrientes; y 3,24%;<sup>15</sup>

[3] Que el CPCCS es un órgano conformado por siete consejeros<sup>16</sup> que toman decisiones por la mayoría de sus miembros.<sup>17</sup> Siendo que, la designación de las autoridades se concentra en la decisión de cuatro funcionarios públicos.

[4] Que el CPCCS designa autoridades a través de procesos diferentes como el concurso público o la designación por ternas. Algunos de estos concursos no han concluido y se han retrasado, lo cual provoca la prórroga o extensión de autoridades

<sup>10</sup> Las notas al pie incluidas en esta sección corresponden a aquellas contenidas en la propuesta presentada por el presidente de la República.

<sup>11</sup> Por mandato constitucional el CPCCS designa a: Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, 5 jueces del Tribunal Contencioso Electoral, con sus suplentes respectivos, 5 consejeros del Consejo Nacional Electoral con sus suplentes, 5 vocales del Consejo de la Judicatura con sus suplentes, además de las primeras autoridades de la: Superintendencia de Bancos; Superintendencia de Compañías; Superintendencia de Control de Poder de Mercado; Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Superintendencia de Protección de Datos. Adicionalmente, por mandato legal el CPCCS designa: 25 consejeros miembros de los cinco Consejos Nacional de Igualdad (cinco en cada uno); un delegado de los afiliados activos y un delegado de los jubilados que conforman el Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; nueve representantes de la sociedad civil que conforman la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 208.

<sup>13</sup> Cálculo de elaboración propia en base a los datos emitidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-controlsocial/rendicion-de-cuentas/introduccion/>.

<sup>14</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>.

<sup>15</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Informe de Gestión Coordinación General Administrativa, Informe Narrativo Rendición de Cuentas período 2024, p. 73. Disponible en: [https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2025/06/informe\\_rc\\_cpccs\\_gestion\\_2024.pdf](https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2025/06/informe_rc_cpccs_gestion_2024.pdf).

<sup>16</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 19.

<sup>17</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 39.

en los cargos;<sup>18</sup>

[5] Que, la enmienda propuesta crea un nuevo sistema de designación de autoridades en el que intervienen ciudadanos, académicos y las cinco Funciones del Estado. Con ello, la enmienda ha diseñado un sistema que evita la concentración de poder y permite que estos sean procesos técnicos;

[6] Que con esta enmienda, la Asamblea Nacional ejecuta tres procesos diferenciados: el primero está previsto para el procedimiento de designación por postulación ciudadana; procedimiento de designación por ternas remitidas por la o el Presidente de la República; y el procedimiento de designación de los miembros del Consejo de la Judicatura. En todos los procesos se respetarán los principios de participación, transparencia, publicidad, meritocracia, especialidad y escrutinio público;

[7] Que en definitiva, la enmienda busca garantizar procesos de designación de autoridades en los que se respeten principios democráticos como la separación de poderes, meritocracia, motivación, participación ciudadana y escrutinio público;

#### 4.1.2. Pregunta

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una entidad pública que en la actualidad tiene el poder para designar autoridades.

¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos públicos que garanticen la participación ciudadana, meritocracia y escrutinio público, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo de la pregunta?

#### 4.1.3. Anexo

**En el artículo 208 de la Constitución de la República, elimínese los numerales 9, 10, 11 y 12.**

**Elimínese los artículos 209 y 210 de la Constitución de la República.**

**Refórmese el numeral 11 del artículo 120 de la Constitución, para que este diga:** 11. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes de las Superintendencias y de la Procuraduría General del Estado de conformidad con el proceso de designación por ternas enviadas por el Presidente de la República previsto en la Constitución y la ley.

**Agréguense los siguientes numerales después del numeral 11 del artículo 120 de la Constitución, para que este diga:** 12. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública y a las y los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral de conformidad con el procedimiento de designación por postulación ciudadana previsto en la Constitución y la ley. 13. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes del Consejo de la Judicatura de

<sup>18</sup> Por ejemplo, el caso del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Defensor del Pueblo, Consejo de la Judicatura o la Fiscalía General del Estado.

conformidad con el procedimiento de designación de nominación previsto en la Constitución y la ley.

**Cámbiese la numeración de los actuales numerales 12 y 13 a 14 y 15 respectivamente.**

**Agréguese después del artículo 140, la sección cuarta denominada “Procedimiento de designación por postulación ciudadana” en el Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV “Participación y Organización del Poder”.**

**Agréguese después del artículo 140 los siguientes artículos:**

#### **Sección IV**

#### **Procedimiento de designación por postulación ciudadana**

**Artículo innumerado primero.**-El Pleno de la Asamblea Nacional designará y posesionará a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, las y los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral, de conformidad con el procedimiento previsto en esta sección.

Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, meritocracia y escrutinio público, y se ejecutarán a través de las etapas de veeduría, postulación ciudadana, selección y designación.

**Artículo innumerado segundo.**- La o el Presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al proceso de designación con la convocatoria a la postulación ciudadana y la publicación de la lista de las organizaciones veedoras. La convocatoria se efectuará noventa días antes de que concluya el periodo de la autoridad saliente. La lista de organizaciones veedoras será enviada previamente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que las seleccionará considerando su trayectoria y experticia.

La postulación ciudadana se efectuará dentro de un plazo de veinte días, contado desde la convocatoria. La Asamblea Nacional publicará las postulaciones en su plataforma digital en el término de un día desde su recepción.

La selección de candidatos se efectuará por comisiones técnicas de selección que se encargarán de revisar la admisibilidad, valorar a los postulantes bajo principios de meritocracia y especialidad y resolver las impugnaciones ciudadanas. En el plazo máximo de sesenta días, contado desde la finalización de la postulación ciudadana, las comisiones técnicas de selección emitirán un informe vinculante motivando la selección con los candidatos titulares y suplentes en orden de prelación. En ningún caso, la Asamblea Nacional podrá revisar o modificar la lista remitida por las comisiones técnicas de selección. El Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno de la Asamblea Nacional para la designación y posesión de los candidatos en el plazo máximo de diez días, contado desde la recepción del informe vinculante. El Pleno de la Asamblea Nacional votará por los candidatos en el orden de prelación y designará a las autoridades titulares y suplentes, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

**Artículo innumerado tercero.**- Las comisiones técnicas de selección se conformarán por un delegado de cada Función del Estado, dos ciudadanos y dos representantes de las universidades, elegidos de la siguiente forma:

1. La o el delegado de la Función Ejecutiva será remitido por la o el Presidente de la República.
2. La o el delegado de la Función Legislativa será remitido por el Pleno de la Asamblea Nacional.
3. La o el delegado de la Función Judicial será remitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura.
4. La o el delegado de la Función Electoral será remitido por el Pleno del Consejo Nacional

Electoral.

5. La o el delegado de la Función de Transparencia y Control Social será remitido por el Pleno de la instancia de coordinación de esta Función.

6. Las o los ciudadanos serán elegidos por sorteo público de entre quienes se postulen.

7. Las o los representantes de las universidades serán académicos designados por las universidades. El organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior seleccionará a las universidades que enviarán a los representantes, considerando la calidad de las instituciones de educación superior.

Los comisionados deberán cumplir como mínimo con los mismos requisitos de las autoridades que van a seleccionar. Las comisiones técnicas de selección estarán presididas por quienes sus miembros elijan y serán designadas por las y los asambleístas nacionales, treinta días antes de la convocatoria a la postulación ciudadana.

**Artículo innumerado cuarto.-** Las comisiones técnicas de selección tendrán las siguientes atribuciones:

1. Dictar las normas que regularán la etapa de selección del proceso de designación.

2. Solicitar información a instituciones públicas para verificar documentación presentada por las y los postulantes.

3. Resolver sobre la admisibilidad de las y los postulantes, verificando que estos cumplan con los requisitos para ejercer el cargo.

4. Valorar a las y los postulantes con criterios de meritocracia en relación al cargo al que postulan y determinar un orden de prelación. Esta valoración será técnica y se ejecutará a través de procesos públicos que garanticen la oralidad.

5. Resolver las impugnaciones ciudadanas que se presenten, previa sustanciación de audiencias públicas que garanticen el derecho a la defensa.

6. Elaborar un informe vinculante motivado que incluirá la resolución de admisibilidad, meritocracia e impugnación ciudadana y que contendrá los candidatos titulares y suplentes para la designación y posesión por parte de la Asamblea Nacional.

**Artículo innumerado quinto.-** Las comisiones técnicas de selección remitirán un listado o una terna de candidatos al Pleno de la Asamblea Nacional, dependiendo de la autoridad a ser designada.

1. Las máximas autoridades de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, y Defensoría Pública y sus respectivos suplentes, serán designados por el Pleno de la Asamblea Nacional de entre la terna de candidatos remitida por la comisión técnica de selección.

2. Los miembros del Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral y sus respectivos suplentes, serán designados por el Pleno de la Asamblea Nacional de entre la lista de nueve candidatos remitida por la comisión técnica de selección.

**Artículo innumerado sexto.-** En caso de que, el Pleno de la Asamblea Nacional no designe dentro de los noventa días contados desde la convocatoria a la postulación ciudadana, se entenderán designadas y posesionadas las autoridades titulares y suplentes en el orden fijado por la comisión técnica de selección.

**Artículo innumerado séptimo.-** Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante para el que fue elegido el titular.

**Agréguese en la Sección V denominada "Procedimiento de designación por ternas enviadas por la o el Presidente de la República" en el Capítulo II "Función Legislativa" del Título IV" Participación y Organización del Poder".**

#### Sección V

### Procedimiento de designación por ternas enviadas por la o el Presidente de la República

**Artículo innumerado primero.-** El Pleno de la Asamblea Nacional designará y posesionará a las máximas autoridades, titulares y suplentes de las Superintendencias y la Procuraduría General del Estado, de conformidad con el procedimiento previsto en esta sección.

Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de meritocracia, transparencia, publicidad, escrutinio público y garantizarán el derecho de impugnación ciudadana.

El Presidente de la República enviará las ternas a la Asamblea Nacional treinta días antes de que concluya el periodo de la autoridad saliente. La terna estará conformada con criterios de especialidad y méritos. El Pleno de la Asamblea Nacional votará por los candidatos que superen la impugnación ciudadana en el orden remitido por la o el Presidente de la República y designará a los titulares y suplentes, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

**Artículo innumerado segundo.-** Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, las y los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante para el que fue elegido el titular.

**Enmiéndese el artículo 224 de la Constitución de la República para que este diga:**

**Art. 224.-** Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados de acuerdo con el proceso previsto en la Constitución, y en su conformación se respetará la garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.

**Elimínese el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución de la República.**

**Enmiéndese el artículo 236 de la Constitución de la República para que este diga:**

**Art. 236.-** La Procuradora o el Procurador General del Estado y su suplente serán designados por el Pleno de la Asamblea Nacional de entre la terna remitida por la o el Presidente de la República, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución. Quienes conformen la terna deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser miembros de la Corte Constitucional.

**Enmiéndese el artículo 179 de la Constitución de la República para que este diga:**

**Art. 179.-** El Consejo de la Judicatura se integrará por cinco delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.

Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por el Pleno de la Asamblea Nacional, previo proceso público de selección con escrutinio, veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.

Los asambleístas nacionales designarán a una comisión técnica de selección que se conformará por cinco miembros, un delegado de la Función de Transparencia y Control Social, un asambleísta nacional y tres representantes de las universidades. Los comisionados serán designados de la misma forma prevista para los miembros de las comisiones técnicas de selección reguladas en el procedimiento de designación por postulación ciudadana; excepto la o el asambleísta nacional, quien será designado por los asambleístas nacionales directamente. Los comisionados deberán cumplir como mínimo con los mismos requisitos de las autoridades que van a seleccionar.

La comisión técnica de selección se encargará de dictar las normas de selección, revisar la admisibilidad y resolver respecto de las impugnaciones ciudadanas. La comisión técnica de selección emitirá un informe vinculante al Pleno de la Asamblea Nacional con la lista de los candidatos admitidos titulares y suplentes para su designación y posesión. En ningún caso, la Asamblea Nacional podrá revisar o modificar la lista remitida por las comisiones técnicas de selección.

El Pleno de la Asamblea Nacional deberá designar a un vocal por autoridad nominadora

como titular; y a otro, correspondiente a la misma autoridad nominadora, como suplente con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

En caso de que, el Pleno de la Asamblea Nacional no designe dentro [sic] los sesenta días contados desde la recepción de las ternas, se entenderán designados y posesionados los vocales titulares y suplentes en el orden fijado por la comisión técnica de selección.

Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años. El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.

**Enmiéndese el artículo 205 de la Constitución de la República, para que este diga:**

**Art. 205.-** Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo periodo será de cuatro años.

En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, su suplente ocupará el cargo por el periodo restante para el que fue elegido el titular. En el caso de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo.

Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas, de conformidad con los procedimientos de selección de autoridades previstos en la Constitución.

**Elimínese la frase “, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley”.**

**Disposición General**

**Única.-** Se declaran desiertos todos los procesos de designación que se están llevando a cabo por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

**Disposiciones Transitorias**

**Primera.-** El Presidente de la República tendrá un plazo de ciento ochenta días para remitir los proyectos de ley reformativos que regulen los cambios para la implementación de la presente enmienda constitucional. La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas que regulen la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por noventa días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.

**Segunda.-** Todas las autoridades cuya designación le compete actualmente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y que no han sido legalmente reemplazadas, debiendo serlo, se entenderán prorrogadas en sus funciones hasta que sean reemplazadas previo cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera y culminación del proceso de designación previsto en la Constitución.

**Tercera.-** En el caso de que, una autoridad cuya designación es actualmente competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se ausente de su cargo de forma definitiva por cualquier causa, mientras no se apruebe el proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se aplicará el mecanismo de sucesión previsto en la Constitución y la ley a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

**Cuarta.-** En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Economía y Finanzas ajustará el presupuesto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo con sus nuevas funciones.

**Disposición Derogatoria**

**Única.-** Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.

#### 4.2. Control de constitucionalidad de los considerandos

12. De acuerdo con el artículo 104 de la LOGJCC, la Corte debe verificar los siguientes requisitos para ejercer el control de constitucionalidad de los considerandos que introducen la pregunta: (i) no inducción de las respuestas en la electora o elector; (ii) concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (iii) empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; (iv) relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, (v) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
13. La propuesta está compuesta de siete considerandos. Los considerandos primero a cuarto describen al CPCCS bajo el marco constitucional actual. Estos considerandos se refieren a la atribución de designación de autoridades del CPCCS, a sus demás competencias, a su ejecución presupuestaria (con fundamento en estadísticas que han sido calculadas a través de la información pública de rendición de cuentas del CPCCS), a la conformación de ese organismo y al resultado de los procedimientos de designación vigentes. Los considerandos quinto a séptimo, por su parte, explican la finalidad de la enmienda constitucional y describen los procedimientos de designación de autoridades que se implementarían con su aprobación. La Corte observa que los considerandos de esta propuesta son prácticamente idénticos a aquellos que fueron declarados constitucionales en la sentencia 6-22-RC/22A,<sup>19</sup> que también analizó una enmienda para transferir la atribución de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional.
14. Igual que en la sentencia 6-22-RC/22A, la Corte verifica que estos considerandos no inducen una respuesta en la o el elector y están redactados en lenguaje valorativamente neutro al cumplir una función meramente informativa y brindar contexto respecto de la propuesta de enmienda constitucional, por lo que cumplen los requisitos previstos en los numerales 1 y 3 del artículo 104 de la LOGJCC. Además, los considerandos

---

<sup>19</sup> Se observa que, en este caso, el proponente prescindió del considerando que fue declarado inconstitucional en la sentencia 6-22-RC/22A, así como de una frase que fue declarada inconstitucional por no emplear un lenguaje valorativamente neutro. Por lo demás, el proponente mantuvo la redacción y la información contenida en los considerandos que fueron declarados constitucionales en la sentencia 6-22-RC/22A, agregando los datos de la ejecución presupuestaria de 2024 en el considerando segundo (a partir de las cifras oficiales de rendición de cuentas del CPCCS) y sintetizando la demora en los procedimientos a cargo del CPCCS en un solo considerando.

identifican la finalidad que se persigue con la aprobación de la pregunta, esto es, implementar procedimientos de designación de autoridades que se diferencian del sistema actual. Estos considerandos se relacionan directamente con el texto normativo propuesto; por lo que, se cumple el requisito previsto en el numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC y también se verifica la causalidad entre el texto normativo y la finalidad de la enmienda (numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC). Finalmente, la Corte observa que, al contextualizar la pregunta e identificar su finalidad, los considerandos no proporcionan información superflua y cumplen el requisito del numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC.<sup>20</sup>

15. Por lo expuesto, la Corte concluye que los considerandos de la pregunta cumplen los requisitos del artículo 104 de la LOGJCC y garantizan la libertad de los electores, por lo que superan el control de constitucionalidad.

#### **4.3. Control de constitucionalidad de la frase introductoria**

16. En la presente propuesta, el presidente de la República ha incluido una frase introductoria previo al planteamiento de la pregunta. Conforme la jurisprudencia de este Organismo, esta frase debe ser objeto de control de constitucionalidad. En este control, la Corte debe verificar que la frase esté formulada en términos neutros y que no induzca a una respuesta, garantizando la libertad de los electores y las cargas de claridad y lealtad.<sup>21</sup>
17. La frase introductoria es la siguiente: “El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una entidad pública que en la actualidad tiene el poder para designar autoridades”. Esta frase es similar a aquella que fue declarada constitucional en la sentencia 6-22-RC/22A<sup>22</sup> y está redactada en lenguaje neutro, pues se limita a informar al elector sobre el alcance de la atribución de designación de autoridades que ejerce actualmente el CPCCS. Al cumplir una función exclusivamente informativa, no induce a una respuesta y está relacionada con el objeto de la pregunta, por lo que garantiza la libertad de los electores.<sup>23</sup>

#### **4.4. Control de constitucionalidad de la pregunta y su anexo**

18. De acuerdo con el artículo 105 de la LOGJCC, la Corte debe verificar los siguientes requisitos al ejercer el control de constitucionalidad del cuestionario: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e

<sup>20</sup> CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 33.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párrs. 41-42.

<sup>22</sup> En la propuesta analizada en la sentencia 6-22-RC/22A, la frase introductoria fue la siguiente: “El CPCCS es una entidad pública que actualmente tiene el poder de designar a 77 autoridades”.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 6-22-RC/22A, 09 de noviembre de 2022, párr. 43.

interdependencia entre los distintos componentes normativos; (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta, de manera que no se obligue a votar en bloque; (iii) que la propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, (iv) que la propuesta tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. En cuanto a los anexos, como se señaló en el párrafo 8 *ut supra*, para garantizar la libertad de los electores estos no pueden desbordar el alcance de la pregunta.<sup>24</sup>

19. Esta propuesta plantea dos cuestiones: (i) el traslado de la facultad de designación de autoridades que actualmente ejerce el CPCCS a la Asamblea Nacional; y, (ii) la implementación de nuevos procedimientos de designación de autoridades a cargo de la Asamblea Nacional. El anexo al que se remite la pregunta elimina la facultad de designación del CPCCS y la traslada a la Asamblea Nacional y regula los nuevos procedimientos de designación de autoridades: el procedimiento por postulación ciudadana, el procedimiento de designación por ternas enviadas por el presidente de la República y la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura. El anexo contiene una disposición general sobre la declaratoria de desierto de los procedimientos de designación a cargo del CPCCS y cuatro disposiciones transitorias para la implementación de los nuevos procedimientos, el ajuste del presupuesto del CPCCS y para regular la ausencia del cargo de las autoridades designadas actualmente por el CPCCS.
20. Aunque la pregunta plantea dos cuestiones que están descritas en el anexo, como se señaló en la sentencia 6-22-RC/22A que declaró la constitucionalidad de una pregunta con idéntica redacción, estas están interrelacionadas y son interdependientes, en la medida en que los nuevos mecanismos de designación de autoridades son cambios procedimentales que permiten el traspaso de la atribución de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional. Los tres procedimientos de designación de autoridades que están regulados en el anexo pretenden modificar el sistema actual a cargo del CPCCS y se relacionan directamente con la finalidad de la pregunta. De la misma manera, las disposiciones general y transitorias guardan relación directa con la pregunta planteada, sin que se observe que el anexo en ningún momento desborde el alcance de la propuesta.<sup>25</sup> Dado que las dos cuestiones planteadas y el anexo están interrelacionados y son interdependientes, la pregunta cumple el requisito del numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC.
21. Como se indicó en el párrafo precedente, la pregunta no pretende consultar de forma aislada e individual la implementación de nuevos procedimientos de designación de autoridades, sino cambiar el sistema actual en el que esta competencia se ejerce por el

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, párr. 46.

<sup>25</sup> *Ibid.*, párr. 49.1.

CPCCS. Al estar interrelacionados, la Corte concluye que someter a consideración del elector los tres procedimientos de designación no implica la aprobación o el rechazo en bloque, pues el cambio sistémico en la designación de autoridades del CPCCS debe ser consultado como un todo. Por tanto, se cumple el requisito del numeral 2 del artículo 105 de la LOGJCC.<sup>26</sup>

22. En cuanto al requisito del numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC, como se señaló en la sentencia 6-22-RC/22A, no se observa que la propuesta normativa planteada busque establecer excepciones puntuales que beneficien a un proyecto político específico. Finalmente, la propuesta tiene efectos jurídicos y plantea modificaciones al sistema jurídico, al pretender eliminar la facultad de designación de autoridades del CPCCS, trasladarla a la Asamblea Nacional, e implementar nuevos procedimientos de designación. Por tanto, la pregunta cumple también el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 105 de la LOGJCC.<sup>27</sup>
23. Ahora bien, como se señaló en el párrafo 9 *ut supra*, la Corte puede establecer condiciones específicas para enmendar errores de forma en los que haya incurrido el proponente, siempre que no se afecte el objeto de la propuesta. En este caso, la Corte verifica que, por una falta de prolijidad en la redacción del anexo que contiene los textos normativos propuestos, se dispone la eliminación de la frase “y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley”, sin identificar la disposición constitucional que se pretende modificar. Este Organismo observa que esta omisión es un error exclusivamente formal y que, sin lugar a dudas, esta frase corresponde al artículo 207 de la Constitución, relativo al CPCCS.<sup>28</sup> Por tanto, para garantizar la lealtad hacia los electores y que estos cuenten con toda la información para ejercer su derecho al voto con libertad, la Corte encuentra necesario condicionar la constitucionalidad de su dictamen a que el presidente de la República incluya la frase “del artículo 207 de la Constitución” luego de: “Elimínese la frase ‘, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley’”. La Corte recuerda que el proponente no puede realizar modificaciones adicionales a la propuesta más allá de la señalada en el presente dictamen.<sup>29</sup>
24. Con esta condición, la Corte concluye que la pregunta y su anexo cumplen los requisitos establecidos en la LOGJCC y garantizan la libertad de los electores, por lo

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, párr. 49.2.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párr. 49.3-49.4.

<sup>28</sup> “Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, **y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley**. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. [...]” (énfasis añadido).

<sup>29</sup> Un análisis similar fue realizado en el dictamen 1-24-RC/24A.

que superan el control de constitucionalidad.

## 5. 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. Emitir dictamen favorable respecto de la pregunta y sus considerandos introductorios, siempre y cuando, en el anexo que contiene los textos normativos propuestos, el presidente de la República incluya “del artículo 207 de la Constitución” luego de: “Elimínese la frase ‘, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley’”.
2. Disponer que, en caso de que el presidente de la República adecúe la propuesta a lo establecido en este dictamen, se prosiga conforme al procedimiento de referendo prescrito en la Constitución y demás normativa aplicable. Para el efecto, previo a la emisión del decreto ejecutivo de convocatoria a referendo, el presidente de la República remitirá el contenido final de la propuesta a la Corte Constitucional para una verificación de cumplimiento inmediata.
3. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que, el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de marzo de 2026.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**

**Voto concurrente**  
**Juez:** Raúl Llasag Fernández

## DICTAMEN 9-25-RC/26A

### VOTO CONCURRENTENTE

#### Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. Con fundamento en los artículos 92 de la LOGJCC<sup>1</sup> y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con profundo respeto a los argumentos presentados por el dictamen de mayoría en el caso 9-25-RC/26A (“**dictamen**”), aprobado el 19 de marzo de 2026, formulo el presente voto concurrente con el fin de expresar las razones por las cuales disiento con el análisis pese a estar de acuerdo con la decisión.
2. El dictamen declara que los considerandos, la frase introductoria y la pregunta cumplen los requisitos establecidos en la LOGJCC y condiciona su favorabilidad a la corrección de un error de forma en la propuesta normativa. Coincido en que la pregunta y su frase introductoria superan el control constitucional previsto para este momento y estoy de acuerdo con la condición sobre el error de forma identificado. También estoy de acuerdo en que la transferencia de la facultad de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPCCS**”) a la Asamblea Nacional no afectaría de manera sustantiva a los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución conforme el dictamen lo analiza sobre los anexos.
3. Sin embargo, no coincido en que todos los considerandos para consultarse superan los criterios exigidos en el artículo 104 de la LOGJCC.<sup>2</sup> En mi análisis, la Corte debió emitir un dictamen de favorabilidad sin dar paso al segundo considerando debido a que no cumple con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 104 de la LOGJCC. Dicha eliminación no afecta –ni en lo formal ni en lo sustancial– a la

---

<sup>1</sup> LOGJCC, “Art. 92.- Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión”.

<sup>2</sup> LOGJCC, “Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- [...] la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado”.

libertad de la ciudadanía para decidir y entender el fin de la consulta.

**4. El considerando segundo, textualmente indica lo siguiente:**

Que, el CPCCS tiene otras dos funciones aparte de designar autoridades: (i) luchar contra la corrupción; y, promover la participación ciudadana y control social. Para lo cual el CPCCS ha gastado 142 millones de dólares del Estado ecuatoriano y de este valor, el 96,94% ha sido ocupado en gastos administrativos. Solamente el 0,29% se ha ocupado en proyectos de promoción de participación ciudadana; y, el 0,00% en lucha contra la corrupción. Durante el año 2024 el CPCCS utilizó su presupuesto institucional, de la siguiente forma: 85,56% para el pago de nómina; el 9,20% para la adquisición de bienes y servicios de consumo; 0,71% para egresos en personal para inversión; 1,11% en otros egresos corrientes; y 3,24%.

**5. Por su parte, la pregunta y su frase introductoria se describe como sigue:**

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una entidad pública que en la actualidad tiene el poder para designar autoridades.

¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos públicos que garanticen la participación ciudadana, meritocracia y escrutinio público, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo de la pregunta?

**6. En primer lugar, el segundo requisito del artículo 104 de la LOGJCC exige que la Corte verifique la concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Para el criterio de concordancia, se debe verificar que exista una “(...) relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo” (artículo 104.2 de la LOGJCC). En atención a ello, no se observa una relación directa entre la necesidad de transferir las competencias de designación de autoridades bajo la justificación del detalle de gastos efectuados por el CPCCS. Esto, porque la pregunta no busca corregir o abordar la ejecución del gasto del presupuesto asignado a dicha institución.**

**7. En segundo orden, el numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC obliga a la Corte a verificar que exista una relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta. El fin de dicho requisito es que exista “una alta probabilidad” de que se cumpla con el objetivo consultado. Sin embargo, por lo expuesto en el párrafo anterior, no se advierte que la transferencia de la competencia para designar autoridades incida directamente en la ejecución del gasto designado al CPCCS. Por tanto, no existen bases suficientes para afirmar que la pregunta resolverá un posible problema relacionado con la dirección y ejecución presupuestaria del CPCCS.**

8. Por lo tanto, este considerando no cumple con los artículos 104.2 y 104.4 de la LOGJCC, al no tener una concordancia con la pregunta y no demostrar una relación directa de causalidad con el objetivo de la consulta.
9. Como tercer punto, el considerando segundo afirma que el CPCCS ha gastado el 96.42% de 142 millones de dólares en temas administrativos y detalla más gastos relacionados. En apariencia, aquellos datos devendrían en objetivos y concretos. Sin embargo, puede generar una percepción de gasto ineficiente y arbitrario de recursos públicos que induzcan a la elección del lector. En esa medida, podrían incidir en la elección anticipada del elector al inferirse de manera negativa el gasto de dicha institución. Esto incumpliría con el examen constitucional previsto en el artículo 104.1 de la LOGJCC.
10. Como consecuencia, el dictamen debió ser favorable, sin incluir el segundo considerando. Pues, la eliminación de dicho considerando no afecta sustantivamente a la libertad de la ciudadanía en entender y decidir sobre la transferencia de la facultad de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional.
11. Por lo expuesto, formulo el presente voto concurrente.

RAUL  
LLASAG  
FERNANDEZ

Firmado  
digitalmente por  
RAUL LLASAG  
FERNANDEZ  
Fecha: 2026.03.31  
16:23:24 -05'00'

Raúl Llasag Fernández  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-RC, fue presentado mediante correo electrónico el 30 de marzo de 2026, a las 14:31; y procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



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

925RC-8d475

**Caso 9-25-RC**

**Razón:** Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes treinta y uno de marzo de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz. El voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández el día martes treinta y uno de marzo de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



Firmado electrónicamente por:

**CRISTIAN RAUL  
CAIZA  
ASITIMBAY**



**Sentencia 2349-23-EP/26**  
**Jueza ponente:** Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 19 de marzo de 2026

## **CASO 2349-23-EP**

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

#### **SENTENCIA 2349-23-EP/26**

**Resumen:** La Corte Constitucional rechaza la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto emitido por la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia en el marco del proceso penal número 04281-2022-00340 por falta de objeto, en tanto que los efectos del auto impugnado no fueron definitivos y tampoco constituyeron un obstáculo para la continuación del proceso.

### **1. Antecedentes**

#### **1.1. El proceso de origen**

1. El 05 de septiembre de 2022, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán, provincia de Carchi (**“Tribunal de Garantías Penales”**), en voto de mayoría, ratificó el estado de inocencia de Cristian Andrés Sánchez Bohórquez (**“procesado”**) en el marco del proceso signado con el número 04281-2022-00340 por el presunto delito tipificado en el artículo 220 numeral 1 literal d) del Código Orgánico Integral Penal (**“COIP”**).<sup>1</sup> Frente a esta decisión, la Fiscalía General del Estado (**“FGE”**) interpuso un recurso de apelación.

<sup>1</sup> El procesado fue detenido con 350,00 gramos netos de sustancias polvorientas de diversos colores, de los cuales una vez realizada la cuantificación se determinó que correspondían a 15.24 gramos de metilendioximetanfetamina (MDMA – éxtasis). Fiscalía formuló cargos por el delito contemplado en el artículo 220 numeral 1 literal d) del COIP que establecía en ese momento lo siguiente: “Art. 220.- Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización.- La persona que directa o indirectamente sin autorización y requisitos previstos en la normativa correspondiente: 1. Oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa correspondiente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera: [...] d) Gran escala de diez a trece años”. El Tribunal de Garantías Penales, en voto de mayoría, determinó que: “[...] es evidente que no se puede imponer sanción penal alguna al procesado, pues, Fiscalía no pudo demostrar que la tenencia o posesión tenía como propósito el comercializar o colocar en el mercado las sustancias estupefacientes elemento indispensable para que se configure el delito; la verdad procesal alcanzada en la presente causa es que estamos frente a un adicto, persona dependiente a las sustancias estupefacientes, cuya voluntad de realización estuvo dirigida a abastecerse por cuanto se dirigía a la parroquia de Ambuquí, donde pasaría cuatro días e iba a consumir el éxtasis y luego se trasladaría a las ciudades de Quito y Manta donde iba a conocer dos discotecas a las cuales considera que están entre las veinte mejores del mundo, es decir su ingreso al país era con finalidades

2. El 12 de abril de 2023, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la FGE y, en consecuencia, impuso al procesado la pena de diez años de privación de libertad así como al pago de una multa de cuarenta salarios básicos unificados del trabajador en general.<sup>2</sup>
3. El 14 de abril de 2023, la defensa técnica del procesado interpuso un recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia emitida el 12 de abril de 2023, el cual fue concedido por la Sala de la Corte Provincial el 20 de abril de 2023.
4. El 01 de agosto de 2023, la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala de la Corte Nacional**”), en voto de mayoría, declaró la nulidad procesal desde la interposición del recurso extraordinario de casación “a fin de que el recurrente señor Cristian Andrés Sánchez Bohórquez no quede en indefensión; y de acuerdo con la Resolución 04-2022, emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, pueda presentar el recurso [especial de doble conforme]”.<sup>3</sup>
5. El 31 de agosto de 2023, Cristian Andrés Sánchez Bohórquez (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido por la Sala de la Corte Nacional el 01 de agosto de 2023 (“**auto impugnado**”).
6. El 20 de septiembre de 2023, la Sala de la Corte Provincial concedió el término de 3 días al procesado para que interponga el recurso especial de doble conforme.

---

turísticas, situación que también ha demostrado con la factura que por pago de alojamiento en la Hostería Oasis se incorporó como prueba documental. Por las consideraciones expuestas, al no lograrse establecer el elemento dolo que exige el tipo penal del Art. 220 numeral 1 literal d) del COIP, al estar frente a una persona enferma, adicta a las sustancias estupefacientes”.

<sup>2</sup> La Sala de la Corte Provincial, luego de su análisis, señaló lo siguiente: “En el presente caso, conforme la prueba de descargo, no ha sido posible enervar la acusación fiscal efectuada en contra de Cristian Andrés Sánchez, ni se ha justificado que se trata de una persona que tiene adicción al consumo de drogas (éxtasis); tampoco de que la droga que transportaba era para su consumo personal; por el contrario se ha determinado con la prueba aportada por Fiscalía, que la sustancia estupefaciente sujeta a fiscalización, que estaba siendo transportada por el referido ciudadano en una mochila de su propiedad, debidamente camuflada en un doble fondo, para evitar ser descubierto, evitar ser descubierto (sic) por agentes policiales, nos permiten concluir que tenía conocimiento pleno de que transportaba y se trataba de un delito; y, dado la cantidad que transportaba no era para su consumo, sino para su comercialización; por tanto tenía fines ilícitos. Por lo que, existe suficiente prueba que permite llegar al convencimiento a este Tribunal de alzada, para determinar su responsabilidad en calidad de autor directo del delito tipificado y sancionado en el Art. 220 numeral 1 literal d) del Código Orgánico Integral Penal [...]”.

<sup>3</sup> La Sala de la Corte Nacional manifestó que “se infiere que los Jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, conceden indebidamente el recurso de casación, sin que de modo alguno o de manera oportuna se haya inteligenciado o referido sobre la interposición prematura del recurso de casación, causando indefensión al justiciable”.

7. El 05 de octubre de 2023, la Sala de la Corte Provincial sentó razón de ejecutoria de la sentencia.

### **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

8. El 15 de diciembre de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión, en voto de mayoría, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por el accionante y dispuso que la Sala de la Corte Nacional presente su informe de descargo respecto de los argumentos contenidos en la acción extraordinaria de protección.<sup>4</sup>
9. El 18 de marzo de 2025, el caso fue resorteado y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
10. El 27 de febrero de 2026, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.
11. El 05 de marzo de 2026, Marco Rodríguez Ruiz, juez de la Sala de la Corte Nacional, remitió su informe de descargo.

## **2. Competencia**

12. Los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, establecen la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Argumentos del accionante**

13. El accionante alega que la Sala de la Corte Nacional vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la defensa en la garantía de recurrir.
14. Respecto de la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, sostiene que el auto impugnado incumple el test de motivación establecido en la sentencia 239-16-SEP-CC. Afirma que “no es razonable [...] el declarar la nulidad procesal al día de la presentación del recurso extraordinario de casación, ya que no se fundamentó (sic)

---

<sup>4</sup> El juez constitucional Alí Lozada Prado y la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín votaron a favor de la admisión del caso mientras que la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce realizó un voto salvado.

el por que (sic) se escogio (sic) ese día”. Aquello afectaría también su derecho a la defensa en la garantía de recurrir. Además, señala que en el auto impugnado existe una “simple enunciación de disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales para resolver la acción sin que aquellas se encuentren soportadas con argumentos suficientes y válidos que permitan a los jueces arribar a conclusiones”. La consecuencia de ello sería que se vulneró su derecho a recurrir.

15. Siguiendo la línea argumentativa, sostiene que “no existe lógica en declarar la nulidad procesal del presente proceso penal hasta la presentación de un recurso extraordinario de casación que es el día 14 de abril de 2022 (sic)” por lo que, al no existir lógica, tampoco existe comprensibilidad.
16. Respecto de la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir afirma que “la Sala [de la Corte Nacional] limita el derecho [...], indicando que se debió primero agotar el recurso del doble conforme”.
17. Justifica la relevancia del caso afirmando que la Corte Constitucional “tendrá la oportunidad de pronunciarse respecto de la protección que el Estado se encuentra en la obligación de prestar a las personas respecto del derecho a la salud y a la atención prioritaria y especializada que tienen las personas con discapacidad dentro de un proceso judicial” ya que afirma que ha sido diagnosticado como “adicto crónico al MDMA-éxtasis”.
18. En función de estos argumentos, pretende que se declare la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y su derecho a recurrir y, en consecuencia, se admita a trámite el recurso extraordinario de casación presentado el 14 de abril de 2023.

### **3.2. Argumentos de la judicatura accionada**

19. El juez Marco Rodríguez Ruiz, en el informe remitido el 05 de marzo de 2026, señaló que de la lectura de las sentencias 1989-17-EP/21 y 1965-18-EP/21 se entiende que el recurso de doble conforme debe agotarse por el procesado previo a interponer el recurso de casación. Por ello, a su criterio, la interposición del recurso extraordinario de casación resultó improcedente, haciendo énfasis en que no se vulneraron los derechos del accionante y deja constancia que la única decisión que surte efectos legales en el presente caso es el voto de mayoría, más no el voto salvado dictado por él. Finalmente solicita que la acción extraordinaria de protección sea desechada por “carecer de fundamento”. Por otro lado, los jueces que suscribieron el voto de mayoría no remitieron su informe.

#### 4. Cuestión previa

- 20.** En la sentencia 154-12-EP/19, este Organismo estableció una excepción a la regla de preclusión lo cual implica que, si en la etapa de sustanciación, el Pleno de la Corte Constitucional identifica de oficio que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.<sup>5</sup>
- 21.** Al respecto, este Organismo ha manifestado que un auto se entiende como definitivo –y, por ende, es objeto de acción extraordinaria de protección- siempre que **(1)** ponga fin al proceso; o, de no hacerlo, excepcionalmente será tratado como tal si es que este causa **(2)** un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso cuando se verifique que, **(1.1)** este resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, **(1.2)** no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide la continuación del juicio, o el inicio de uno nuevo ligado a las mismas pretensiones.<sup>6</sup>
- 22.** Haciendo una excepción a la regla de la preclusión, este Organismo verificará si es que el auto impugnado de 01 de agosto de 2023 es objeto de una acción extraordinaria de protección.
- 23.** El auto impugnado declara la nulidad del proceso hasta el momento de la presentación del recurso extraordinario de casación de la siguiente forma:

Declarar de conformidad con el artículo 652, numeral 10, literal c) del COIP, la NULIDAD PROCESAL desde la presentación del recurso de Casación (sic) esto es 14 de abril de 2023, a fin de que el recurrente señor Cristian Andrés Sánchez Bohorquez (sic), no quede en indefensión; y de acuerdo con la Resolución N° 04-2022, emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, pueda presentar el recurso establecido en la normativa antes señalada, atendiendo para ello a los términos establecidos para el efecto.

- 24.** Esta Corte considera que el auto impugnado **(1.1.)** no resolvió sobre el fondo de las pretensiones del accionante, pues retrotrajo el proceso al momento previo de la interposición del recurso extraordinario de casación; y, **(1.2.)** tampoco constituyó un obstáculo para continuar con el proceso. Pues previamente, este Organismo ha manifestado que la declaratoria de nulidad no produce cosa juzgada formal o material por lo que no genera impedimento alguno.<sup>7</sup> En concreto, lo que la Sala de la Corte Nacional pretendió fue que el accionante pueda ejercitar su derecho al doble conforme

<sup>5</sup> CCE, sentencia 514-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 781-17-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 21 y sentencia 332-16-EP/21, 14 de abril de 2021, párr. 26.

previo a interponer su recurso extraordinario de casación, tomando en cuenta que recibió la primera sentencia de condena en la resolución del recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía. De la revisión de los recaudos procesales, tras la declaratoria de nulidad, la Sala de la Corte Provincial, el 20 de septiembre de 2023, concedió el término de 3 días para que el accionante interponga su recurso especial de doble conforme y este no lo hizo.

25. En consecuencia, el auto impugnado que declaró la nulidad no puede considerarse definitivo y, como tal, tampoco sería objeto de la acción extraordinaria de protección.<sup>8</sup>
26. Respecto al gravamen irreparable, este Organismo ha señalado que se produce cuando la decisión judicial “genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.<sup>9</sup> En el *caso in examine*, esta Corte observa que la declaratoria de nulidad dictada por la Sala de la Corte Nacional tuvo como efecto retrotraer el proceso para que el accionante pueda ejercer su derecho al doble conforme, mediante la interposición del recurso especial. En ese sentido, la decisión impugnada no tuvo como efecto restringir o afectar derechos, sino, por el contrario, habilitar un mecanismo procesal idóneo en garantía de estos. Así, los alegatos esgrimidos en el recurso extraordinario de casación podían ser conocidos a través de la interposición del recurso especial de doble conforme. En tales condiciones, no puede sostenerse que el auto impugnado haya causado un gravamen irreparable, lo cual no implica prejuzgamiento de otros autos de nulidad en los que concurren otras circunstancias.
27. En virtud de estas consideraciones, este Organismo constata que la acción extraordinaria de protección fue planteada en contra de un auto cuyos efectos no son definitivos por tratarse de una decisión que retrotrajo el proceso hasta un momento procesal concreto. De igual forma, tampoco genera un gravamen irreparable puesto que la finalidad de la declaratoria de nulidad fue que el accionante interponga el recurso especial de doble conforme con el fin de garantizar su derecho a recurrir. En consecuencia, este Organismo rechaza la acción extraordinaria de protección presentada contra el auto impugnado por falta de objeto.

## 5. 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:

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 781-17-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 24.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

1. **Rechazar** la acción extraordinaria de protección **2349-23-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de marzo de 2026.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



234923EP-8d4e9



**Caso 2349-23-EP**

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

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**



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



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho  
**DIRECTORA (E)**

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

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/FA

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

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

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