

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

16-21-IN/25 En el Caso No. 16-21-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 16-21-IN	2
40-21-IN/25 En el Caso No. 40-21-IN Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad No. 40-21-IN	14
16-25-TI/25 En el Caso No. 16-25-TI Se dictamina que la “Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimientos” y el “Protocolo para la Modificación de la Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimiento” no se encuentran incursos en las causales del artículo 419 de la Constitución de la República y, en consecuencia, no requieren de aprobación legislativa	38
482-22-EP/25 En el Caso No. 482-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 482-22-EP	50



Sentencia 16-21-IN/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 04 de diciembre de 2025

CASO 16-21-IN

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

SENTENCIA 16-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra del inciso cuarto del artículo 46 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, que sostiene que, quienes hayan sido servidores o funcionarios de la Superintendencia no podrán ejercer actividades profesionales en áreas afines a la materia regulada bajo esta ley durante el lapso de un año contado a partir de la fecha en que dichos servidores o funcionarios hubieren cesado en sus funciones; se exceptúa de esta disposición al personal administrativo que por la naturaleza de sus funciones no hubiere tenido acceso a la información ni a los expedientes correspondientes a los procesos administrativos sometidos a conocimiento de la Superintendencia. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2021, Irma Geovanna Cuyo Buñay (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra del inciso cuarto del artículo 46 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (“**LORCPM**”), publicada en el Registro Oficial (Segundo Suplemento) número 555 de 13 de octubre de 2011. La causa se identificó con el número 16-21-IN y su conocimiento le correspondió al ex juez Enrique Herrería Bonnet.
2. El 11 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad y dispuso: “Córrase traslado con la demanda y este auto a la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada [...]” y “[r]equiérase a la Asamblea Nacional, para que, en igual término, remita a esta Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada”.¹

¹ La Sala de Admisión estuvo integrada por el juez Ali Lozada Prado, la ex jueza Carmen Corral Ponce y por el ex juez Enrique Herrería Bonnet. Por otro lado, la Secretaría General de este Organismo, certificó que “se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción Nro. 53-11-IN”. Del mismo modo, señaló que la causa 16-21-IN tiene relación con el caso 58-19-IN. Ante esto, se constata que el 10 de noviembre de 2021, esta Corte expidió la sentencia dentro del caso 53-21-IN y acumulados; y, que el 15 de

3. El 22 de abril de 2021 y 13 de mayo de 2021, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional, respectivamente, contestaron la demanda de inconstitucionalidad. Por otra parte, el 17 de mayo de 2021, la Procuraduría General del Estado compareció a esta causa y señaló correos electrónicos para recibir notificaciones.
4. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
5. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.
6. El 19 de noviembre de 2025, el juez José Luis Terán Suarez avocó conocimiento de la causa 16-21-IN y dispuso a la Asamblea Nacional, que, en el término de tres días, de cumplimiento a lo dispuesto en el auto de admisión de la presente causa, esto es, “[...] remita a esta Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada”. El 24 de noviembre de 2025, la Asamblea dio respuesta al requerimiento planteado.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador, 75 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Disposición impugnada

8. La accionante demanda la inconstitucionalidad por el fondo del inciso cuarto del artículo 46 de la LORCPM, que establece:

Dedicación y diligencia. - [...] Quienes hayan sido servidores o funcionarios de la Superintendencia no podrán ejercer actividades profesionales en áreas afines a la materia regulada bajo esta ley durante el lapso de un año contado a partir de la fecha en que dichos servidores o funcionarios hubieren cesado en sus funciones; se exceptúa de esta disposición al personal administrativo que por la naturaleza de sus funciones no hubiere tenido acceso a la información ni a los expedientes correspondientes a los procesos administrativos sometidos a conocimiento de la Superintendencia.

noviembre de 2023, este Organismo expidió sentencia en la causa 58-19-IN. Sin embargo, se deja anotado que en ninguna de las dos sentencias se aborda o analiza la norma hoy impugnada.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1 Argumentos de la accionante²

9. La accionante sostiene que la disposición impugnada vulnera los derechos constitucionales a desarrollar actividades económicas y a la libertad de trabajo, contenidos en el artículo 66 numerales 15 y 17, respectivamente de la Constitución.
10. Por otro lado, la accionante agrega que la disposición impugnada vulnera el principio constitucional del artículo 11.4 que señala: “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”.
11. En relación con el derecho a desarrollar actividades económicas de forma libre, la accionante sostiene que dicho derecho, conforme lo expresa la Constitución, solo estaría limitado por los principios de (i) solidaridad, (ii) responsabilidad social y (iii) ambiental. Sin embargo, según la accionante, la “restricción contenida en la norma acusada no persigue ni éstos [principios], ni ningún otro fin constitucionalmente válido”.
12. En relación a lo anterior, luego de citar extractos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y ecuatoriana, sobre el principio de (ii) solidaridad, la accionante señala que “[...] la restricción al derecho de libertad contenida en la norma acusada, *prima facie*, no tiene por finalidad proteger a ningún sujeto débil de ninguna relación jurídica, comercial o de cualquier otra índole”.
13. En la misma línea argumentativa, sobre el principio de (ii) responsabilidad social, luego de citar doctrina nacional del jurista Patricio Secaira, la accionante señala que

[...] la limitación a la libertad de ejercer actividades económicas en materia de competencia no persigue ningún fin relacionado con la responsabilidad por daños reales o potenciales causados a la sociedad. Es decir, que el hecho de que un abogado o economista que prestó sus servicios en la SCPM, se dedique a las actividades que sabe realizar, no afecta a la sociedad, y tampoco habría daño real o potencial que reparar.
14. Sobre el principio (iii) responsabilidad ambiental, luego de citar doctrina nacional del jurista Patricio Secaira, la accionante aduce que “[...] la limitación a desarrollar actividades económicas no guarda relación alguna respecto del equilibrio con el ecosistema y el ambiente, toda vez que la labor profesional de un economista o abogado no implica riesgos para el ambiente, pues no se trata de ningún tipo de actividades extractivas”.

² Ver apartado 4.2 de la demanda, páginas 7 a 11.

15. En razón de todo lo anterior, arguye que “[...] el derecho al libre desarrollo de actividades económicas se restringe cuando del análisis de la norma, no es posible determinar causas razonables para su limitación. Al no encontrar ningún fin constitucional, mucho menos es posible delimitar que esta limitación sea idónea, necesaria y mucho menos proporcional”.
16. Respecto al derecho a la libertad de trabajo, la accionante indica que “[...] la norma acusada en esta demanda limita innecesariamente la libertad de trabajo, y no tiene justificación aparente, de acuerdo con principios constitucionales, por lo que es inconstitucional”.
17. Por otro lado, indica que, los dos referidos derechos “[...] están dados por principios toda vez que no tienen hipótesis de hecho, no tienen el vínculo causa-efecto y tampoco tienen una obligación jurídica concreta y directa [...]”, por lo cual, a decir de la accionante, su análisis de su “[...] restricción debe realizarse a través del test de proporcionalidad”.
18. Por lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

19. La Asamblea Nacional señala que la norma impugnada plantea una restricción de “manera temporal” (un año). En ese sentido, indica que “[e]sta prohibición temporal determinada en la Ley hoy impugnada, de ninguna manera muestra incompatibilidad constitucional, pues su alcance es específico y se halla determinado, justificando así por demás su constitucional existencia dentro del ordenamiento jurídico vigente”. Agrega que la restricción temporal “constituye una necesidad para igualar las oportunidades del común general, al establecerlo en la norma”.

20. Por otro lado, indica que:

El legislador [...] quiere salvaguardar la libre competencia en el ejercicio del constitucional derecho al trabajo, pues resulta claro que quienes [...] ejercieron funciones en la referida Superintendencia [...] al pretender ejercer actividades afines a las materias que regula la [...] Superintendencia se encuentran un paso adelante frente al conocimiento de las regulaciones que ejecuta tal Organismo, frente aquellos que están sujetos a ese control, pero desconocen las regulaciones, así como los procedimientos administrativos que se llevan apara el control (sic).

21. En relación a lo anterior, señala que la norma impugnada no contraviene al artículo 66.4 de la Constitución que reconoce el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

22. Finalmente señala que, en este caso se deben aplicar los principios de “control integral”, “interpretación sistemática”, “*in dubio pro legislatore*”, “principio de constitucionalidad”, entre otras.³
23. Con estas consideraciones, la Asamblea solicita que “se deseche la demanda” por “improcedente” y se ordene su “archivo”.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República

24. La Presidencia indicó que en el presente caso hay ausencia de conflicto constitucional, por lo siguiente:

[L]a accionante no ataca la inconstitucionalidad de la prohibición de ejercer actividades profesionales en las áreas afines a la materia regulada por la LORCPM, sino su alcance, que a su criterio, debería reducirse, a casos concretos. Si la accionante consiente en la constitucionalidad de la prohibición[,] pero no en su alcance, se configuraría propiamente una discrepancia entorno al contenido normativo de una disposición legal, que lejos de tener que ser zanjada por la Corte Constitucional a través de una acción pública de inconstitucionalidad, correspondería a la Asamblea Nacional a través de su competencia constitucional de expedir, reformar o derogar leyes.

25. Indica que la limitación temporal para desarrollar actividades económicas y ejercer el derecho de libertad de trabajo tiene sustento en el artículo 153 de la Constitución. Agrega que,

[...] el propio constituyente ha previsto limitaciones temporales de conformidad con la ley, para que servidores públicos integren directorios, ejerzan la representación o procuración de personas jurídicas privadas que celebren contratos con el Estado o ser funcionarios de institucionales financieras (sic) internacionales acreedores del país, sin que se ponga en entredicho el respeto a derecho constitucional alguno, y menos aún, el derecho a desarrollar actividades económica y el derecho a la libertad de trabajo.

26. Del mismo modo, señala que en el artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero se “[...] desarrolla la limitación temporal para que determinados funcionarios públicos sujetos a este cuerpo legal presten sus servicios profesionales a entidades reguladas y controladas”. En ese sentido, hace énfasis en la siguiente parte del referido artículo:

Los miembros, servidores y funcionarios que formen parte de los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control, estarán impedidos de prestar sus servicios en las entidades financieras privadas, de la economía popular y solidaria o en las entidades privadas de valores y seguros, que sean reguladas o controladas, según su

³ Los demás principios que cita la Asamblea son: interpretación teleológica; interpretación literal; y, configuración de la unidad normativa.

caso, bajo cualquier modalidad contractual, y de intervenir o gestionar directa o indirectamente ante estos órganos, en beneficio de tales entidades reguladas y controladas hasta después de dos (2) años de terminar sus funciones, sin perjuicio de las limitaciones que el artículo 153 de la Constitución determina.

27. En esa línea argumentativa, indica que “[...] no son extrañas ni para la Constitución ni para el ordenamiento legal, restricciones temporales de esta naturaleza, en áreas de regulación y control a las cuales el Constituyente como el Legislador han decidido otorgarles un estándar especial que asegure la independencia e integridad, con miras, en particular, a evitar cualquier situación que pueda generar un conflicto de interés”.
28. Por otro lado, señala que “[...] la defensa de competencia es de interés general lo que tiene correlato con uno de los objetivos de la política económica, tendiente a propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes de acuerdo al numeral 8 del artículo 284 de la Constitución”.
29. Así mismo, precisa que, en atención al “objeto de la LORCPM [...] es claro que la restricción temporal de ejercer actividades profesionales en áreas específicas dentro de un tiempo específico, es previsible, delimitada y razonable para evitar conflictos de interés”.
30. Finalmente señala que, el accionante no ha cumplido con el artículo 79 de la LOGJCC, respecto a determinar en la demanda “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.
31. Con base a los argumentos expuestos, la Presidencia solicita que se “deseche” la demanda.

5. Planteamiento y formulación del problema jurídico

32. De la revisión de los cargos de la accionante, se constata que estos tienen un núcleo argumentativo común que se ciñe en que el inciso cuarto del artículo 46 de la LORCPM es incompatible con los numerales 15 y 17 del artículo 66 de la Constitución, por limitar los derechos constitucionales a la libertad para desarrollar actividades económicas y a la libertad de trabajo, pues, en su decir, impide de manera desproporcionada que los ex servidores públicos de la Superintendencia de Competencia Económica puedan ejercer actividades profesionales en áreas afines a la materia regulada bajo la LORCPM, por el lapso de un año desde su cese de funciones. En este sentido, este Organismo formula el siguiente problema jurídico:

¿El inciso cuarto del artículo 46 de la LORCPM es incompatible con los numerales 15 y 17 del artículo 66 de la Constitución, por limitar los derechos constitucionales a la

libertad para desarrollar actividades económicas y a la libertad de trabajo, al impedir que los ex servidores públicos de la Superintendencia de Competencia Económica puedan ejercer actividades profesionales en áreas afines a la materia regulada bajo la LORCPM, por el lapso de un año desde su cese de funciones?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El inciso cuarto del artículo 46 de la LORCPM es incompatible con los numerales 15 y 17 del artículo 66 de la Constitución, por limitar los derechos constitucionales a la libertad para desarrollar actividades económicas y a la libertad de trabajo, al impedir que los ex servidores públicos de la Superintendencia de Competencia Económica puedan ejercer actividades profesionales en áreas afines a la materia regulada bajo la LORCPM, por el lapso de un año desde su cese de funciones?

33. El artículo 66.15 de la Constitución prescribe: “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.
34. El derecho a desarrollar actividades económicas consiste en el derecho a “efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones legítimas de autoridad competente; y que, además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.⁴
35. Así, conforme lo ha manifestado este Organismo, el artículo 66.15 garantiza el derecho a desarrollar actividades económicas como una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente. En relación con lo expuesto, el derecho a desarrollar actividades económicas puede ser limitado o regulado a fin de evitar que se cometan abusos.⁵ Así por ejemplo, este Organismo ha reconocido que el derecho a desarrollar actividades económicas no permite “los impactos ambientales desmedidos, so pretexto del ejercicio empresarial”.⁶
36. Respecto al derecho a la libertad de trabajo la Constitución en el artículo 66.17 expresa que: “Se reconoce y garantizará a las personas: 17. El derecho a la libertad de trabajo.

⁴ CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 3 de enero de 2018.

⁵ CCE, sentencia 37-22-IN/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 74.

⁶ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 86.

Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”.

37. Esta Corte ha manifestado que el derecho al trabajo no es absoluto porque “dependiendo de su naturaleza y las repercusiones de su ejercicio, se desprende las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas”.⁷
38. En el caso en concreto, la accionante manifiesta que la disposición impugnada es inconstitucional porque limita innecesariamente los derechos de libertad a desarrollar actividades económicas y a la libertad de trabajo de los ex servidores o funcionarios que formaron parte de la Superintendencia de Competencia Económica (“SCE”).
39. Ante lo expuesto, le corresponde a esta Corte determinar si la referida limitación vulnera o no los derechos de libertad bajo examen, y, por tanto, exponer si dicha medida es o no proporcional. En ese sentido, se procederá a examinar la medida a partir del test de proporcionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2 de la LOGJCC, esto es, analizar: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y, d) y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad en sentido estricto).
40. Respecto del fin constitucionalmente válido. Este Organismo ha dicho que “el legislativo –a través de la LORCPM— reguló las conductas que contrarían el Derecho de competencia y las sanciones aplicables a cada caso para asegurar los objetivos previstos en los artículos 335 y 336 de la Constitución. A través de las normas que regulan la competencia, el Estado busca controlar las transacciones económicas, asegurar el comercio justo, sancionar las prácticas prohibidas, asegurar la transparencia y eficiencia del mercado, y fomentar la competencia en igualdad de condiciones”.⁸
41. Así, esta Corte encuentra como fin constitucionalmente válido el principio de transparencia del derecho de competencia, cuidando que los ex servidores públicos de la SCE que hayan tenido acceso a la información de los procesos llevados a cabo por la referida Superintendencia, no formen parte de empresas o desarrollen actividades -por conflictos de intereses – que son objeto de control a través de procesos por la SCE, incurriendo en prácticas de competencia desleal, conforme lo ordenado por la Constitución.

⁷ CCE sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, párr. 127 y sentencia No. 7-14-IN y acumulados.

⁸ CCE, sentencia 3-19-IN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 27.

42. Respecto de la idoneidad, a criterio de esta Corte, una medida es idónea en cuanto es conducente a lograr el fin perseguido. Es decir, debe existir un nexo claro y explícito entre la limitación y el fin legítimo que se persigue.⁹
43. Esta Corte encuentra que limitar los derechos de libertad a desarrollar actividades económicas y de trabajo por el lapso de un año para los ex servidores de la SCE desde su cese de funciones es una medida idónea para alcanzar el fin constitucional, puesto que, si la SCE es la autoridad de control, vigilancia y sanción¹⁰ de las conductas que contrarían al derecho de competencia, es idóneo que se impida que los ex funcionarios de la SCE formen parte de empresas o realicen actividades afines sobre las cuales se ejecuta el control. Igualmente, la restricción prevista en la norma cuestionada resulta idónea porque evita el uso privilegiado o indebido de información a la que accedieron los ex servidores de la entidad de control del poder de mercado. En este sentido, la limitación contribuye directamente a preservar el adecuado funcionamiento del derecho de competencia en igualdad de condiciones, impidiendo que dicha información sea utilizada en beneficio de operadores económicos sujetos a control, lo cual afectaría la transparencia y la prevención de prácticas de competencia desleal.
44. En cuanto a la necesidad, esta implica que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse razonablemente por una medida menos gravosa. Al respecto, establecer el límite de un año para ejercer actividades económicas y el de libertad de trabajo, bajo la materia que regula la LORCPM, para aquellos ex servidores de la SCE que hayan tenido acceso a la información de los procesos que lleva la SCE resulta necesario ya que esta Corte no identifica otros mecanismos menos gravosos o restrictivos para alcanzar el fin perseguido por la medida. Así, por ejemplo, las multas y/o sanciones pecuniarias, podrían ser mecanismos menos gravosos, pero que, sin embargo, no podrían alcanzar el fin constitucional válido pues aquellas no evitarían que se cometa prácticas de competencia desleal y tampoco se materialice la transparencia del mercado, pues la multa como tal solo implicaría una sanción del acto más no una forma de prevención.

⁹ CCE, sentencia 3-19-IN/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 38

¹⁰ LORCPM, art 36: “Autoridad de Aplicación.- Créase la Superintendencia de Competencia Económica, misma que pertenece a la Función de Transparencia y Control Social, como un organismo técnico de control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa; la que contará con amplias atribuciones para hacer cumplir a los operadores económicos de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria todo lo dispuesto en la presente Ley. Su domicilio será la ciudad de Quito, sin perjuicio de las oficinas que pueda establecer el Superintendente en otros lugares del país.

La Superintendencia de Competencia Económica en su estructura contará con las instancias, intendencias, unidades, divisiones técnicas, y órganos asesores que se establezcan en la normativa que para el efecto emita el Superintendente de Competencia Económica. Se crearán al menos dos órganos especializados, uno de investigación; y, otro órgano de resolución de primera instancia, el cual será colegiado y estará conformado por 5 integrantes.

45. La proporcionalidad exige analizar el equilibrio entre la protección y restricción generada por la medida. En el presente caso, aquel análisis supone verificar que la limitación de los derechos de libertad a ejercer actividades económicas y del trabajo por un año, no sea desproporcional frente a asegurar la transparencia y la prevención de prácticas de competencia desleal.
46. Al respecto, la Corte estima que la medida en análisis no implica una restricción desmedida frente al fin constitucionalmente válido de la disposición impugnada, porque: **(i)** la prohibición de ejercer actividades profesionales está enmarcada exclusivamente a la materia regulada por la LORCPM (derecho de competencia); en este sentido, es claro que no todas las actividades profesionales están prohibidas para su ejercicio - esta Corte observa que la aplicación de la norma en relación a las actividades profesionales se limitan a aquellas que se encuentran en el marco de la referida Ley-. **(ii)** dicha prohibición tiene la siguiente excepción: “se exceptúa de esta disposición al personal administrativo que por la naturaleza de sus funciones no hubiere tenido acceso a la información ni a los expedientes correspondientes a los procesos administrativos sometidos a conocimiento de la Superintendencia”; es decir, la mencionada prohibición es aplicable exclusivamente para aquellos funcionarios o servidores que han tenido acceso a la información y a los expedientes de los procesos administrativos llevados ante la SCE,¹¹ por lo que no todos los exfuncionarios de esta Superintendencia están prohibidos por un año para desarrollar actividades afines a la materia regulada por la LORCPM; y **(iii)** se establece una temporalidad, que es de un año; lo que significa que la norma impugnada tiene un margen estricto de tiempo de prohibición, es decir, no es de manera indefinida.¹² En este sentido, la norma acusada de inconstitucional no es desproporcionada en relación al fin constitucional.
47. En tal virtud, esta Corte encuentra una relación equilibrada entre la medida y el fin perseguido. Por consiguiente, la disposición impugnada persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea, necesaria y proporcional, por lo que no genera una limitación ilegítima o irrazonable a los derechos constitucionales a la libertad para desarrollar actividades económicas y a la libertad de trabajo.

¹¹ Por ejemplo, el artículo 38, establece que la SCE conoce procesos administrativos para: la imposición de medidas y sanciones por incumplimiento de esa Ley; Disponer la suspensión de las prácticas y conductas prohibidas por esta Ley; entre otros.

¹² De la revisión de la información remitida a esta Corte por la Asamblea Nacional, se verifica que en el proyecto de ley remitido por el presidente de la República se contemplaba la prohibición por el tiempo de 3 años; sin embargo, tras las observaciones al informe de primer debate, se redujo la prohibición de 3 a 1 año. Ver pág. 233. Además, se observa que la prohibición se limitó exclusivamente para aquellos funcionarios que hubieran tenido acceso a la información y procesos llevados en la SCE, cuestión que en el referido proyecto tampoco contemplaba.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **16-21-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de diciembre de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL AD HOC



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

1621IN-87eb1

**Caso Nro. 16-21-IN**

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

Documento firmado electrónicamente.

CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY
SECRETARIO GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:

CRISTIAN RAUL
CAIZA
ASITIMBAY



Sentencia 40-21-IN/25
(Levantamiento de medidas cautelares en la ejecución coactiva)
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO 40-21-IN

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

SENTENCIA 40-21-IN/25

Resumen: En esta sentencia, la Corte Constitucional acepta la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del inciso cuatro del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo. Luego del análisis, la Corte concluye que la norma impugnada contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva. Por tanto, este Organismo declara la inconstitucionalidad sustitutiva.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de mayo de 2021, Carlos Andrés Villacreses Valencia, Martín Alejandro Urbano Esperanza, Rossana Lizeth Torres Rivera, Bárbara Brenda Terán Picconi, Felipe Nicolás Roldán Carrillo, por sus propios y personales derechos (**“parte accionante”**),¹ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo (**“COA”**), publicado mediante registro oficial suplemento 31 de 7 de julio de 2017.
2. El 21 de junio de 2021, la Sala de Admisión² admitió a trámite la demanda y corrió traslado de esta a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República del Ecuador (**“Presidencia”**) y a la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de la disposición demandada en el término de quince días.
3. El 14 de julio de 2021, la Asamblea Nacional del Ecuador presentó un escrito con su posición sobre la demanda de inconstitucionalidad.
4. El 3 de septiembre de 2021, Farid Josué Villacís de la Cueva presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.

¹ Cuenta con legitimación para presentar esta acción, conforme los artículos 77 de la LOGJCC y 67 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por la ex jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

5. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes quien, en atención a la resolución cronológica de causas, avocó conocimiento del caso el 24 de abril de 2024 y notificó a la Presidencia y a la PGE para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada en el término de cinco días.
6. El 6 de mayo de 2024, la Presidencia presentó un escrito en el que hizo una síntesis del principio de presunción de constitucionalidad y la obligación de la parte accionante de demostrar cómo la norma impugnada vulnera la Constitución. Además, señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.
7. El 4 de mayo de 2024, Carla Sherezade Vásquez Cevallos, Karen Yamila Ponce Ferrera y Génesis Dayana Ponce Yáñez presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*. El 5 de mayo de 2025, Miguel Ángel Dalmau Mogollón y Jorge Ignacio Rojas González presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*.³ El 6 de mayo de 2025, Alexa Maryam Celi Montalván y Steven Tomás Olovacha Tobar presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*. El 6 de mayo de 2025, Martina Moncayo Pesántez y María Alejandra Muñoz Morales presentaron un escrito en calidad de *amici curiae*.
8. El 27 de mayo de 2024, la PGE presentó un escrito en el que señaló correos electrónicos para futuras notificaciones.
9. El 14 de mayo de 2025, la jueza sustanciadora convocó a una audiencia, la misma que se efectuó el 6 de junio de 2025.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución; así como, los artículos 75, numeral 1, literal d y 98 de la LOGJCC.

3. Norma impugnada

11. La acción de inconstitucionalidad fue planteada en contra del inciso cuarto del artículo 281 del COA:

³ Los mismos *amici curiae* volvieron a presentar el escrito el 6 de mayo de 2025.

Art. 281.- Medidas cautelares. El ejecutor puede disponer, en la misma orden de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Asimismo, puede solicitar a la o al juzgador competente, mediante procedimiento sumario, se disponga la prohibición de ausentarse para los casos en que dicha medida se aplica en el régimen común.

Para adoptar una medida cautelar, la o el ejecutor no precisa de trámite previo y adoptará el criterio general y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas.

La facultad señalada en las líneas precedentes se verá limitada al aseguramiento del pago de la obligación pendiente. Por tal motivo, el monto máximo sobre el cual se podrá ordenar el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes ascenderá al valor del saldo de la obligación.

La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor total del capital, los intereses devengados y aquellos que se generen en el siguiente año y las costas del procedimiento [énfasis añadido].

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la parte accionante y pretensión

12. La parte accionante alega que la norma impugnada es inconstitucional por el fondo al contravenir los principios de igualdad y no discriminación, así como el de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, previstos en el artículo 11 numerales 2 y 9, y el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución, al prever un requisito desproporcionado.
13. Sobre la alegada incompatibilidad de la disposición impugnada con las normas constitucionales, la parte accionante menciona que se limita el acceso en igualdad de condiciones a la justicia garantizado en el artículo 75 de la Constitución. Al respecto plantea los siguientes fundamentos:
 - a) La norma impugnada transgrede el primer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva relativo al acceso por cuanto es “desproporcionado e irrazonable el requisito dispuesto en el inciso cuarto del artículo 281 del COA para suspender un proceso coactivo en contra del administrado, pues involucra la totalidad de la deuda”. La cesación de las medidas cautelares “se sujeta a la consignación de una garantía mayor que el de la obligación: el valor total de la obligación más los intereses generados hasta el año venidero y más costas procesales”. El artículo 281 del COA al disponer que, para cesar las medidas

cautelares, se garantice la totalidad de la deuda “obstaculiza el acceso de los particulares a una tutela adecuada y eficiente de sus derechos”. En un procedimiento donde la administración pública “es juez y parte” es desproporcional acceder al levantamiento de la medida cautelar en tales condiciones.

- b) En esta línea afirman que, en la sentencia 60-11-CN/20, la Corte Constitucional se pronunció “sobre el nexo causal necesario entre la proporcionalidad y la consignación necesaria de valores para suspender la ejecución coactiva”. De modo que, este Organismo “ya declaró como inconstitucional la disposición que condiciona el acceso a un procedimiento judicial con un pago del valor íntegro de la obligación coactivada y otros rubros”. Añade que esta Corte no considera que imponer medidas cautelares sea inconstitucional, pero “no considera constitucional que para levantarlas se deba consignar el 100% del importe de la deuda, sino un 10%”.
- c) Respecto a la gratuidad de la justicia, la parte accionante hace referencia al reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva tanto en la Constitución como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así, indica que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos y para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “el acceso a la justicia deber ser garantizado por el Estado a través de la eliminación de requisitos, pagos, plazos, etc., que representen un obstáculo para que los particulares activen los mecanismos de tutela de derechos”.
- d) Asimismo, indica que el requisito de presentar una garantía o póliza de carácter irrevocable, incondicional y de cobro inmediato para acceder al levantamiento de una medida cautelar es desproporcional. Esto debido a que, en primer lugar, para cesar la medida cautelar, la póliza o garantía bancaria que se presenta debe estar “a satisfacción del órgano ejecutor”.
- e) Adicionalmente, la persona coactivada debe acudir a un tercero -aseguradora o entidad financiera- para comprometerse a realizar el pago de la deuda sin la posibilidad de realizar excepciones. Así, “el tercero garante ajeno a la relación jurídico procesal originaria, se involucra en el procedimiento con una acción ejecutiva que no permite realizar excepciones de fondo, porque tiene un crédito privilegiado por la naturaleza del contrato con el que se obliga”. Al respecto, en la audiencia, la parte accionante insiste en que es una limitación para acceder al levantamiento de la medida cautelar el hecho de que se deba presentar un

documento entregado por un tercero que no está efectivamente obligado a otorgarlo. La norma impugnada, a su juicio, restringe el acceso a la suspensión de la medida cautelar a una condición que depende de la voluntad del tercero para otorgar la garantía o póliza.

- f) Además, la norma impugnada pretende asegurar el pago de la cantidad adeudada más los intereses y costas mediante una garantía o póliza. Así, la “consecuencia para el administrado es incluso más gravosa que la consignación del 100% que a la Corte le pareció desproporcionada” porque “el administrado que se encuentre en un proceso de coactiva debe tener a su disposición el 100% del valor adeudado más los intereses y costas, y además pagar una prima a la aseguradora”. Por lo que, además de ser desproporcional, la norma impugnada transgrede lo previsto en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución al discriminar por razones de índole socioeconómica a las personas coactivadas.
 - g) Al tener que superar todas estas barreras, a juicio de la parte accionante, se impide el acceso al levantamiento de las medidas cautelares en igualdad de condiciones porque “implica para el administrado el pago de una suma de dinero que resulta excesivamente elevada”.
14. La parte accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, de las normas conexas que se estime necesarias y se determinen medidas de reparación.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

15. En el escrito de 14 de julio de 2021 y en la audiencia de 6 de junio de 2025, la Asamblea Nacional indica que la norma impugnada no transgrede ninguna de las garantías básicas en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva pues “no evita que los administrados concurren ante los tribunales y/o ante la administración pública, al contrario salvaguarda esta facultad”. Asimismo, menciona que la disposición impugnada “no genera discriminación alguna direccionada a favorecer a un grupo específico de personas, sino que al contrario reconoce la igualdad material que tiene que ser efectivizada en el momento de cumplir con las obligaciones adeudadas al sector público”.
16. Además, arguye que el espíritu de la norma impugnada es garantizar el pago de una obligación pendiente mediante la presentación de una póliza o garantía bancaria, con el fin de que:

esta obligación que tiene el carácter de preferente, y preminente por ser del Estado pueda estar salvaguardada por un mecanismo de garantía, la que opera para cesar una medida cautelar de secuestro, retención o prohibición de enajenar, dictada contra los bienes del administrado, pero no le imposibilita al mismo a que en cualquier momento pueda pagar la obligación pendiente con la administración pública, caso contrario se continúa con el proceso de coactiva conociendo que el Estado tiene a su haber la medida cautelar para que la obligación no quede sin ser satisfecha.

17. Al respecto, la Asamblea Nacional indica que la norma impugnada prevé que la persona coactivada presente una garantía bancaria o una póliza, no que consigne una cantidad de dinero. De manera que, “la obligación pendiente pueda estar salvaguardada por un mecanismo de garantía” para todo el proceso. Esto debido a que la administración no conoce el momento en el que la persona coactivada pagará su obligación.
18. Añade que la norma impugnada establece que la presentación de la póliza o garantía bancaria “estará a satisfacción del órgano ejecutor, lo que deja abierta la posibilidad de que sus condiciones para su aceptación queden a voluntad de la administración [...] en cuanto a la necesidad de salvaguardar el cobro de la obligación pendiente”. Sobre ello, arguye que existe un análisis del documento presentado por la persona coactivada en el que se realiza “una suerte de equivalente de lo que debe y de lo que presenta” con base en la orden de pago que se emitió.
19. Respecto a la sentencia 60-11-CN/20, la Asamblea Nacional arguye que la misma no tiene ningún efecto vinculante, pues “la Corte Constitucional en los fallos que dicta, determina cuando una sentencia tiene efectos erga omnes, o inter pares”.
20. Agrega que la garantía a la que se refiere la disposición impugnada “no suspende el proceso coactivo, solo permite dejar sin efecto una medida cautelar dictada con antelación, la que no imposibilita que en cualquier momento se puede pagar la obligación pendiente con la administración pública, materia de la coactiva”.
21. Finalmente, solicita que, en el análisis de constitucionalidad se apliquen los principios de control integral, presunción de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, configuración de la unidad normativa e *in dubio pro legislatore*. Asimismo, pretende que se deseche la demanda, se declare improcedente la misma y se ordene el archivo de la causa.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

22. La Presidencia, únicamente, señala que la parte accionante tiene “derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia, y como tal, está obligad[a] a sustentar y demostrar a nuestra Autoridad las inconstitucionalidades que alega” de modo que la presunción de constitucionalidad de la norma y el principio *in dubio pro legislatore* sean desvirtuados (párrafo 6 *supra*).

4.4. *Amici curiae*

23. Farid Villacís de la Cueva, compareció en calidad de *amicus curiae*. En lo principal, expone ante este Organismo que, en la sentencia 889-20-JP/21, la Corte Constitucional analizó un caso el que se impuso medidas cautelares a una persona adulta mayor, en el marco de un procedimiento de ejecución coactiva. Agrega que, en tal caso, ya se analizó en un caso particular cómo afectaron severamente estas medidas cautelares según lo dispuesto en el COA. Indica que la presente acción es el mecanismo ideal para que este Organismo declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y se identifiquen los derechos dentro de un procedimiento coactivo para que sean tutelados.
24. María Alejandra Muñoz Morales y Martina Moncayo Pesántez, comparecieron en calidad de *amici curiae*. Manifiestan, principalmente, que el requisito previsto en la norma impugnada constituye una medida única, rígida y desproporcionada. Añaden que, el inciso cuarto del artículo 281 del COA, exige una garantía bancaria incondicional como única vía para cesar las medidas cautelares. A su decir, esta medida, aunque persigue un fin legítimo, impone una carga económica excesiva que afecta gravemente a los derechos, generando una situación de indefensión estructural. Hacen referencia a la sentencia 60-11-CN/20 e indican que en esta se estableció que imponer barreras económicas inflexibles, sin considerar la capacidad del obligado vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

5. Planteamiento del problema jurídico

25. De lo expuesto en los párrafos 12, 13 y 13.1 al 13.7 *supra*, se advierte que, si bien la parte accionante señala que la norma impugnada contraviene varias disposiciones constitucionales, sus fundamentos se centran en indicar que el inciso cuarto del artículo 281 del COA impondría barreras desproporcionadas para el levantamiento de las medidas cautelares en un procedimiento administrativo de ejecución coactiva. En particular, los cargos de la parte accionante cuestionan que la norma impugnada establece como requisito para la cesación de las medidas cautelares la presentación de

una póliza o garantía bancaria incondicional y de cobro inmediato, que cubra la totalidad del capital adeudado, intereses devengados e intereses que se generen en el siguiente año, y las costas del procedimiento. Esta exigencia, según lo alegado, constituiría un requisito desproporcionado y económicamente gravoso, que dificultaría el acceso efectivo a un mecanismo –el levantamiento de las medidas cautelares– dentro del procedimiento coactivo.

26. Por tanto, en la medida en que los cargos se relacionan con posibles obstáculos al acceso efectivo al levantamiento de medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo de ejecución coactiva, este Organismo reconducirá las alegaciones de la parte accionante y las atenderá mediante el siguiente problema jurídico:

¿El inciso cuarto del artículo 281 del COA contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva, al exigir como requisito para el levantamiento de las medidas cautelares en la ejecución coactiva la presentación de una póliza o garantía bancaria que cubra la totalidad del capital adeudado, los intereses devengados y los que se generen en el siguiente año, así como, las costas del procedimiento?

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El inciso cuarto del artículo 281 del COA contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva, al exigir como requisito para el levantamiento de las medidas cautelares en la ejecución coactiva la presentación de una póliza o garantía bancaria que cubra la totalidad del capital adeudado, los intereses devengados y los que se generen en el siguiente año, así como, las costas del procedimiento?

27. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional,⁴ el derecho a la tutela administrativa efectiva se encuentra constitucionalmente garantizado en el artículo 76⁵ que reconoce a las personas el derecho de obtener una respuesta motivada, con observancia del debido proceso y sus garantías, en todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones. De esta manera, la tutela administrativa efectiva se configura como el derecho de las personas a que, en el marco de los procedimientos administrativos, se observen y aseguren las garantías establecidas en el ordenamiento

⁴ CCE, sentencia 986-19-JP/21 y acumulados, 21 de diciembre de 2021, párr. 69.

⁵ Constitución, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas [...]”.

jurídico,⁶ de modo que puedan plantear sus argumentos, recibir una respuesta motivada y ejercer su defensa mediante mecanismos adecuados, orientados a que, en la mayor medida de lo posible, se alcance la consecución de decisiones justas y razonadas.

28. En concordancia con lo anterior, el derecho a la tutela administrativa efectiva encuentra sustento también en la normativa internacional de derechos humanos. El artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a las “garantías judiciales”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha aclarado que este derecho no se limita únicamente a los procesos judiciales, sino que abarca cualquier procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones de las personas. En la sentencia *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, la Corte IDH sostuvo:

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos⁷ [nota al pie del original omitida].

29. Asimismo, la Corte IDH ha establecido que los Estados están obligados a proteger las “garantías mínimas” en todo procedimiento que pueda determinar derechos y obligaciones, incluyendo los procedimientos administrativos. En la sentencia *López y otros vs. Argentina*, se precisó:

Además, la Corte ha establecido que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso; y que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional. El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.⁸

⁶ CCE, sentencia 986-19-JP/21 y acumulados, 21 de diciembre de 2021, párr. 72.

⁷ Corte IDH, caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69.

⁸ Corte IDH, caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C N.º 396, párr. 200.

30. Así, el derecho de las personas a que, dentro de los procedimientos, se observen y aseguren las garantías del ordenamiento jurídico también se proyecta en el ámbito administrativo, cuando en este se determinen derechos u obligaciones. Tanto desde la normativa interna como desde el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a la tutela administrativa efectiva exige que los procedimientos administrativos -incluidos aquellos de carácter coactivo- observen las debidas garantías que permitan a las y los administrados ejercer su defensa mediante mecanismo adecuados y razonables, así como, obtener resoluciones fundadas.
31. Según lo indicado en los párrafos 25 y 26 *supra*, la parte accionante considera que la norma impugnada introduce obstáculos para acceder al levantamiento de medidas cautelares dentro del procedimiento de ejecución coactiva. En particular, cuestiona que el inciso cuarto del artículo 281 del COA impone condiciones desproporcionadas al requerir la presentación de una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, que cubra no solo el capital adeudado, sino también los intereses devengados y futuros, así como, las costas procesales. Este requisito -alega- resulta desproporcional e irrazonable, en la medida en que coloca una carga económica que restringe el acceso efectivo al mecanismo de cesación o levantamiento de las medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo de ejecución coactiva.
32. En atención a lo anterior, corresponde examinar si la exigencia contenida en el inciso cuarto del artículo 281 del COA respeta los parámetros constitucionales vinculados al ejercicio de la tutela administrativa efectiva. Ello resulta pertinente en la medida en que la norma impugnada condiciona el levantamiento de las medidas cautelares, lo cual implica analizar si el requisito que se exige permite un acceso real a este mecanismo dentro del procedimiento administrativo de ejecución coactiva.⁹
33. En relación con lo anterior, cabe indicar que el derecho a la tutela administrativa efectiva -derivado de los artículos 76 y 66 numeral 23 de la Constitución- resulta exigible a los órganos administrativos que ejercen facultades susceptibles de incidir en los derechos. En el caso del procedimiento de ejecución coactiva, ello se refleja en la posibilidad de que se adopten medidas cautelares que podrían restringir la libre disposición de bienes u otros ámbitos protegidos. En consecuencia, este procedimiento

⁹ En la sentencia 60-11-CN/20, 6 de febrero de 2020, párrs. 77 al 79, este Organismo determinó que la consignación que cubra necesariamente el 100% del capital, los intereses y las costas para la suspensión de la ejecución coactiva es un requisito desproporcional. Si bien el caso referido se trata de un contexto procesal distinto a la presente causa, se observa que la Corte Constitucional advirtió que la exigencia de una condición económica para acceder a la suspensión de la ejecución coactiva (procedimiento en sede administrativa) puede convertirse en un obstáculo que menoscaba la tutela efectiva al encontrarse configurada de forma desproporcional.

debe garantizar a las personas el acceso a mecanismos adecuados de defensa frente a las decisiones de la administración pública.

34. Con base en ello, resulta necesario contextualizar el procedimiento de ejecución coactiva y, en particular, el régimen de medidas cautelares previsto en el COA, a fin de enmarcar el análisis de la disposición impugnada.
35. Ahora bien, dada la importancia de contar con recursos públicos para ser utilizados eficazmente en el funcionamiento de un servicio público, el Estado debe cobrar deudas.¹⁰ En virtud del principio de autotutela administrativa, la administración pública puede ejecutar por sí misma sus actos administrativos y seguir un procedimiento de cobro de las deudas económicas de las personas naturales o jurídicas.¹¹ De modo que, en sede administrativa, el procedimiento de ejecución coactiva es el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para exigir el pago de lo adeudado al Estado.¹²
36. Dentro del procedimiento de ejecución coactiva, una vez que vence el plazo para que la o el deudor cancele de forma voluntaria, la administración pública tiene la facultad de adoptar medidas cautelares o preventivas¹³ con el fin de asegurar el pago de las deudas. Frente a ello, el inciso cuarto del artículo 281 del COA prevé la posibilidad de que la o el coactivado solicite al órgano ejecutor el levantamiento de las medidas cautelares con la presentación de una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato. Aquello no quiere decir que el procedimiento coactivo haya finalizado, sino que se levantan las medidas cautelares que la administración haya establecido para asegurar el pago adeudado. Es decir, la póliza o garantía bancaria permite que la persona coactivada haga cesar las medidas cautelares dictadas.
37. En efecto, cuando concurren los supuestos previstos en la norma y su aplicación es justificada, las medidas cautelares pretenden garantizar la recaudación del valor que se debe porque aseguran la permanencia de los bienes de la persona coactivada mientras continúa el procedimiento coactivo. De ahí que pueden resultar importantes

¹⁰ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 95.

¹¹ En la sentencia 8-19-CN/22, párr. 35, este Organismo determinó que “[l]a naturaleza de la acción coactiva es propia del principio de autotutela administrativa, en virtud del cual, la administración pública goza del privilegio de determinar por sí misma derechos y obligaciones, así como lograr su ejecución sin necesidad de acudir a sede judicial [...]”.

¹² En el Código Orgánico Administrativo, libro III, título II se encuentra reconocido y regulado el procedimiento de ejecución coactiva.

¹³ De acuerdo con el COA, artículo 281, las medidas cautelares que puede disponer la administración pública son: el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar bienes o la prohibición de ausentarse.

para que el procedimiento de ejecución coactiva sea eficaz; así como para preservar la capacidad de pago y evitar que las obligaciones con el Estado no sean canceladas. No obstante, debe destacarse que la imposición de estas medidas no constituye la regla general y su adopción debe observar los supuestos normativos, dado que pueden implicar restricciones al ejercicio de derechos, como la propiedad o la libertad de tránsito.¹⁴

38. Es importante enfatizar que las medidas adoptadas por el órgano ejecutor en el procedimiento coactivo tienen una naturaleza cautelar, dado que su finalidad principal no es la ejecución inmediata de la deuda ni la determinación definitiva de su validez, sino asegurar su cobro durante la continuación del procedimiento. Las medidas cautelares operan como una garantía para el pago. Su objetivo es resguardar el cumplimiento de una obligación, sin perjuicio del derecho del coactivado a oponerse a la misma, por ejemplo, mediante la presentación de excepciones.
39. Ahora bien, la Corte Constitucional ha determinado que la naturaleza del procedimiento coactivo es la de efectivizar el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas que pueden ejecutarlos por vía administrativa “propugnando que dicha recaudación se realice eficazmente”.¹⁵ Criterio que está relacionado con el principio institucional, reconocido en el artículo 227 de la Constitución, de eficacia de la administración pública.¹⁶
40. Por lo expuesto, esta Corte observa que la administración pública tiene la facultad de ordenar medidas cautelares en el procedimiento coactivo bajo el criterio de “menor afectación a los derechos de las personas”¹⁷, así como la posibilidad de permitir su levantamiento con la presentación de una garantía de carácter económico. Estas previsiones se relacionan con el artículo 227 de la Constitución. En este sentido, tanto la facultad coactiva de la administración pública como la posibilidad de acceder al levantamiento de las medidas cautelares, constituyen mecanismos que podrían contribuir a la función recaudadora del Estado y la continuidad del servicio público.

¹⁴ Respecto a la libertad de tránsito y las medidas cautelares, en la sentencia 3364-21-EP/25, de 24 de julio de 2025, párr. 106, este Organismo determinó: “los funcionarios de coactiva no tienen competencia jurisdiccional, y [...] el artículo 64, numeral 14 de la Constitución determina que 'la prohibición de salida del país sólo podrá ser ordenada por un juez competente'”.

¹⁵ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, caso 0002-19-OP, 14 de marzo de 2019, párr. 220.

¹⁶ Constitución, artículo 227: [l]a administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia y calidad”.

¹⁷ COA, artículo 281 inciso segundo.

41. Sin embargo, el inciso cuarto del artículo 281 del COA prevé un requisito específico para que la o el coactivado acceda al levantamiento de las medidas cautelares que se sujeta a la satisfacción del órgano ejecutor. Este requisito que se exige a la persona coactivada para el cese de las medidas cautelares, como señaló la parte accionada de esta causa, opera como mecanismo de garantía para que la obligación pendiente “pueda estar salvaguardada”. Como se indicó en el párrafo 11 *supra*, la norma impugnada establece que para el cese de las medidas cautelares la o el coactivado puede presentar una póliza o garantía bancaria incondicional y de cumplimiento inmediato, que estará a satisfacción del órgano ejecutor. Esta garantía de carácter económico debe ser por un valor que cubra i) la totalidad del capital que se adeuda; ii) los intereses devengados y iii) todos los que se generen dentro del siguiente año; y, iv) las costas del procedimiento coactivo.
42. Bajo estas consideraciones y conforme los argumentos de la demanda, este Organismo debe examinar si la norma impugnada configura una medida proporcional en el contexto del levantamiento de medidas cautelares en el procedimiento de ejecución coactiva. Para tal fin, se examinará, a través del test de proporcionalidad,¹⁸ si el requisito determinado en la norma impugnada, con las características previstas, constituye o no una limitación irrazonable o desproporcional al ejercicio del derecho a la tutela administrativa efectiva, en el marco de un procedimiento administrativo en el que se determinan derechos y obligaciones.

a. Fin constitucionalmente válido

43. Sobre este criterio, la Corte ha establecido que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo previsto en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.¹⁹
44. En la presente causa, se advierte que la exigencia de una póliza o garantía bancaria incondicional y de cobro inmediato, que cubra el valor total del capital, los intereses devengados y que se generen en el siguiente año y las costas, como requisito para el levantamiento de las medidas cautelares, tiene como propósito asegurar el cumplimiento de las obligaciones a favor del Estado, por parte de la persona en contra

¹⁸ LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

¹⁹ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 112.

de quien se ha iniciado un proceso coactivo. Este fin está relacionado con los principios de eficacia y eficiencia de la administración pública, previstos en el artículo 227 de la Constitución del Ecuador.²⁰ Estos principios son relevantes para la administración pública en tanto orientan la actuación estatal hacia el cumplimiento oportuno de sus fines y la optimización de los recursos disponibles para garantizar servicios públicos de calidad. Por tanto, el requisito previsto en la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.

b. Idoneidad

45. Sobre el análisis de la idoneidad de la medida, este Organismo ha sostenido que “corresponde determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin [constitucionalmente válido] perseguido”.²¹ Es decir, se verificará si la medida es idónea para la satisfacción de dicho fin.
46. En este caso se encuentra que la exigencia de una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, que cubra el capital adeudado, los intereses devengados, los intereses futuros de un año y las costas, en términos generales, es idónea para contribuir al objetivo de asegurar el pago de la deuda. Esto por cuanto con este requisito la administración pública asegura que, en caso de levantamiento de las medidas cautelares e incumplimiento del pago por parte de la persona coactivada, el Estado cuente con una fuente inmediata de cobro, lo que agiliza la recuperación de lo adeudado y fortalece la eficacia y efectividad del procedimiento coactivo.

c. Necesidad

47. En cuanto a la necesidad, la Corte ha indicado que se debe verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho²² y que siga siendo igualmente idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido.
48. El requisito de presentar una póliza o garantía bancaria incondicional y de cobro inmediato que cubra el capital, los intereses devengados, los intereses futuros y las costas del procedimiento, podría considerarse necesario desde la perspectiva de

²⁰ Constitución, artículo 227: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

²¹ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 35; sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 114.

²² CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 00047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 12; sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 116.

proteger el interés del Estado en recuperar lo adeudado. El requisito previsto en la norma impugnada permitiría cubrir el riesgo de que la obligación de la persona coactivada con el Estado quede impaga, incluso frente a intereses futuros o costas del procedimiento coactivo, considerando que, aunque se levanten las medidas cautelares, el procedimiento continuaría su curso y que aún podrían generarse intereses o costas adicionales. En ese sentido, podría considerarse un requisito que reduce el riesgo en mayor medida que otras alternativas, como aquellas que cubran solo el capital o los intereses ya devengados.

49. Sin embargo, aunque la medida podría cumplir el criterio de necesidad, este Organismo considera que se debe evaluar si el requisito de la norma impugnada es proporcional en estricto sentido y verificar si, materialmente, impide el acceso al mecanismo de levantamiento de medidas cautelares dentro del procedimiento de ejecución coactiva, en conexión con el derecho a la tutela administrativa efectiva.

d. Proporcionalidad en estricto sentido

50. Finalmente, el análisis de proporcionalidad en estricto sentido implica valorar si el beneficio que alcanza la medida es superior al costo que aparece, en términos de retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho.
51. Si bien la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones con el Estado es constitucionalmente válida, y el mecanismo exigido puede ser considerado idóneo y necesario, la determinación del valor de la garantía o póliza cuyos componentes se encuentran previstos en la norma impugnada impone una carga económica excesiva a la persona coactivada. Esto se debe a que la cesación de las medidas cautelares está supeditada a que la o el coactivado deba cubrir valores por rubros futuros, es decir, no solo el capital de la deuda y los intereses devengados al momento de la emisión del título, sino también intereses del siguiente año y costas, aun cuando el COA, en su artículo 267, previene que dicha potestad recae “únicamente [sobre] las obligaciones determinadas y **actualmente exigibles**”²³ [énfasis añadido].

²³ COA, artículo 267: “**Condición para el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva.** Únicamente las obligaciones determinadas y actualmente exigibles, cualquiera sea su fuente o título, autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva al término del tiempo previsto en este Código para su pago voluntario. La obligación es determinada cuando se ha identificado a la o al deudor y se ha fijado su medida, por lo menos, hasta quince días antes de la fecha de emisión de la correspondiente orden de cobro. La obligación es actualmente exigible desde el día siguiente a la fecha en que suceda: 1. La notificación a la o al deudor del acto administrativo o el título del que se desprende la obligación a favor de la administración pública, si se trata de una obligación pura y simple o de una obligación sujeta a condición resolutoria. 2. El vencimiento del plazo, si la obligación está sujeta a él. 3. El cumplimiento o la

52. Siendo así, y toda vez que la cesación de medidas cautelares no pone fin al procedimiento coactivo, que es el momento en el cual se pueden liquidar los intereses, los únicos valores que el coactivado estaría obligado a garantizar a efecto de cesar dichas medidas son aquellos que constan en el título de crédito, el cual aparejaría la liquidación de intereses hasta la fecha de su emisión. Esto conforme lo prevé el artículo 268 numeral 7 del COA,²⁴ por cuanto los intereses futuros y las costas procesales configuran valores que no son “actualmente exigibles”. Ello es especialmente relevante porque las medidas cautelares en la coactiva pueden restringir derechos fundamentales, como la propiedad o la libertad de tránsito, lo cual exige que existan mecanismos accesibles dentro del procedimiento frente a las decisiones de la administración pública.
53. Estas características configuran una barrera económica irrazonable que impediría que las personas, especialmente aquellas en condiciones socioeconómicas desfavorables, puedan acceder efectivamente al levantamiento de las medidas cautelares. Si bien la norma impugnada no establece una diferenciación formal, el requisito que se exige a la persona coactivada, por sus características, restringe el acceso real al mecanismo para el cese de las medidas cautelares dentro de un procedimiento en el que se determinan derechos y obligaciones. Esto afecta de manera diferenciada y desproporcionada a quienes no tienen capacidad económica para acceder a pólizas o garantías bancarias por el valor que exige la norma.
54. Como se señaló anteriormente, en la sentencia 60-11-CN/20, esta Corte determinó que exigir una consignación que cubra el 100% del capital, intereses y costas para suspender la ejecución coactiva constituye un requisito desproporcional. Si bien aquella sentencia se dictó en relación con la consignación para la suspensión del procedimiento coactivo en el marco del proceso judicial de excepciones a la coactiva, específicamente respecto de la suspensión del procedimiento coactivo –lo cual no es equivalente al levantamiento de medidas cautelares en sede administrativa–, de lo analizado en tal pronunciamiento se puede concluir lo siguiente: los requisitos económicos no pueden transformarse en impedimentos reales para el acceso a mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, especialmente cuando, como en este caso, se pretende hacer cesar medidas cautelares que podrían afectar bienes y

falla de la condición, si se trata de una obligación sometida a condición suspensiva. [...]” [énfasis corresponde al original].

²⁴ COA, artículo 268: “**Requisitos de los títulos de crédito.** Cuando se requiera emitir títulos de crédito por obligaciones a favor de la administración pública, estos deberán reunir los siguientes requisitos: [...] 7. Liquidación de intereses hasta la fecha de emisión. [...]” [énfasis corresponde al original].

derechos fundamentales de la persona coactivada, como la propiedad o la libertad de tránsito.

55. La posibilidad de levantar las medidas cautelares no solo implica que en el procedimiento coactivo existan mecanismos jurídicos disponibles, sino que estos sean realmente accesibles a todas las personas. En consecuencia, aunque la medida persigue un fin legítimo y es, en principio, adecuada para alcanzarlo, su configuración impone una carga económica desmedida e irrazonable para el acceso al cese de las medidas cautelares. Por tanto, el requisito de la norma impugnada no supera el criterio de proporcionalidad en sentido estricto.
56. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que la exigencia contenida en el inciso cuarto del artículo 281 del COA, en tanto impone como condición para el levantamiento de medidas cautelares la presentación de una póliza o garantía bancaria con que cubra el valor exigido, contraviene el derecho a una tutela administrativa efectiva. Esto al constituir una barrera económica irrazonable que impide el acceso efectivo al mecanismo de cese de dichas medidas y, por tanto, restringe la posibilidad de que la persona coactivada acceda a dicho mecanismo para procurar una menor afectación al ejercicio de derechos fundamentales, como la propiedad o transitar libremente, durante el desarrollo del procedimiento.

7. Efectos de la sentencia

57. En virtud de los principios consagrados en la LOGJCC a esta Corte le corresponde garantizar la permanencia de la disposición en el ordenamiento jurídico²⁵ y que la declaratoria de inconstitucionalidad sea una medida de último recurso.²⁶ Asimismo, la LOGJCC determina que, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su

²⁵ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico”.

²⁶ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional”.

integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad y dejará vigente la disposición así reformada.²⁷

58. En consideración a ello, esta Corte reconoce que la incompatibilidad constitucional del inciso cuarto del artículo 281 del COA radica en la exigencia de que la póliza o garantía bancaria cubra también los intereses del siguiente año y las costas del procedimiento. Esta exigencia, como se determinó, impone a la persona coactivada una carga económica desproporcionada que restringe el acceso al mecanismo de cese de las medidas cautelares, en contravención del derecho a la tutela administrativa efectiva. En virtud de lo anterior, este Organismo considera necesario ajustar el alcance del requisito previsto en el inciso cuarto, de manera que se mantenga su finalidad -asegurar el cumplimiento de las obligaciones a favor del Estado-, pero sin imponer cargas desproporcionadas a la persona coactivada.
59. En consecuencia, la Corte determina que debe suprimirse del inciso cuarto de la norma impugnada las expresiones que hacen referencia a los intereses que se generen en el siguiente año y las cosas del procedimiento. Con ello, se asegura que la norma impugnada mantenga su vigencia en el ordenamiento jurídico, se preserve la seguridad jurídica para las personas coactivadas, y se garantice el acceso proporcional al mecanismo de levantamiento de las medidas cautelares dentro del procedimiento de ejecución coactiva. En virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva, y tal como se expone en los párrafos 51 y 52 de esta sentencia, inciso cuarto del artículo 281 del COA obedecerá al siguiente texto:

La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor reflejado en el título de crédito que sustenta el procedimiento coactivo y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión.

8. Decisión

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

²⁷ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 5. [...] De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”.

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **40-21-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad sustitutiva del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo.
3. La disposición jurídica cuya inconstitucionalidad sustitutiva se ha declarado, deberá quedar configurada en el siguiente sentido:

La o el coactivado puede hacer que cesen las medidas cautelares presentando, a satisfacción del órgano ejecutor, una póliza o garantía bancaria, incondicional y de cobro inmediato, por el valor reflejado en el título de crédito que sustenta el procedimiento coactivo y los intereses devengados hasta la fecha de su emisión.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.



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

Validar únicamente con FirmaSC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



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

4021IN-85208



Caso Nro. 40-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente.

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



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

Auto de aclaración 40-21-IN/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 11 de diciembre de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente el recurso de aclaración presentado el 20 de octubre de 2025, por Bárbara Terán Picconi en su calidad de accionante dentro de la causa 40-21-IN. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de octubre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 40-21-IN/25,¹ en la que se aceptó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Carlos Andrés Villacreses Valencia, Martín Alejandro Urbano Esperanza, Rossana Lizeth Torres Rivera, Bárbara Brenda Terán Picconi, Felipe Nicolás Roldán Carrillo, por sus propios y personales derechos, ante este Organismo, en contra del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo, publicado mediante Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017. En la sentencia, este Organismo determinó que la norma impugnada contraviene el derecho a la tutela administrativa efectiva.²
2. El 20 de octubre de 2025, Bárbara Terán Picconi (“**peticionaria**”) interpuso un recurso de aclaración de la sentencia 40-21-IN/25.³

2. Oportunidad

3. La sentencia 40-21-IN/25 fue notificada el 16 de octubre de 2025. La peticionaria interpuso su recurso de aclaración el 20 de octubre de 2025. En tal virtud, se observa que el recurso horizontal fue interpuesto dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

3. Pretensión y fundamentos

4. En su escrito, la peticionaria se refiere al decisorio de la sentencia del caso 40-21-IN y solicita a esta Corte que se aclare la misma.

¹ La sentencia 40-21-IN/25 fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 8 de octubre de 2025.

² Para mayor referencia, véase los párrs. 27-56 de la [sentencia](#).

³ Aun cuando en la fe de presentación electrónica consta la fecha 21 de octubre de 2025, en el sello de recibido que consta en el escrito se registra el 20 de octubre de 2025.

5. Al respecto, pide que se aclare:

si la frase "*a satisfacción*" dentro del inciso cuarto del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo deberá entenderse como una discrecionalidad absoluta de la autoridad para aceptar o rechazar la solicitud de garantía, o si, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución de la República, la autoridad tendrá que fundamentar su decisión de aceptar o no el cese de las medidas cautelares una vez presentada póliza o garantía bancaria.

4. Análisis

6. La LOGJCC y la CRSPCCC han determinado que los recursos horizontales de aclaración y ampliación proceden respecto a sentencias, autos y dictámenes emitidos por esta Corte.⁴ Conforme al artículo 253 del COGEP,⁵ norma supletoria en materia constitucional,⁶ “[l]a aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”. Por su parte, el segundo inciso del artículo 255 del COGEP establece que “[l]a solicitud de aclaración o ampliación deberá expresar con claridad y precisión las razones que la sustenten, de no hacerlo, se la rechazará de plano”.
7. Los recursos de aclaración y ampliación constituyen mecanismos para perfeccionar las resoluciones o sentencias. En ese sentido, la decisión previamente adoptada por esta Corte no puede ser modificada mediante una ampliación o aclaración, por cuanto aquello atentaría al derecho a la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos y definitivos de las decisiones en materia constitucional, tal como lo prescribe el artículo 440 de la Constitución.⁷
8. Al revisar el escrito presentado por la peticionaria, se advierte que su solicitud busca que la Corte precise el alcance de lo decidido en la sentencia respecto del inciso cuarto del artículo 281 del COA, y, en particular, solicita que se aclare cómo debe entenderse la expresión “a satisfacción” en el marco de la sentencia ya emitida.

⁴ LOGJCC, artículo 94 y CRSPCCC, artículo 40.

⁵ COGEP, “Art. 253.- Aclaración y ampliación. - La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas”.

⁶ LOGJCC, “DISPOSICIÓN FINAL.- En todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, Código Orgánico General de Procesos”.

⁷ Constitución. “Art. 440.- Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

9. Sin embargo, esta Corte constata que, en la sentencia 40-21-IN/25, el inciso impugnado —incluidos los requisitos que integran la posibilidad de levantar las medidas cautelares— fue objeto de conocimiento dentro del análisis de constitucionalidad. Esta Corte examinó el contenido del inciso cuarto del COA en su conjunto, lo que permitió delimitar con claridad el alcance de la sentencia y los elementos de la norma que permanecen vigentes tras la declaratoria realizada.
10. En ese sentido, la solicitud de la peticionaria no se orienta a aclarar un aspecto oscuro o ambiguo de la sentencia —único supuesto del recurso horizontal de aclaración—, sino que se dirige a que este Organismo analice nuevamente la constitucionalidad de la norma impugnada y vuelva a pronunciarse sobre un componente de la norma que ya fue objeto de análisis de la sentencia. Ello no es compatible con los límites procesales de este recurso, pues implicaría revisar el fondo de lo decidido o alterar los efectos de la sentencia, lo cual no procede conforme a lo indicado en el párrafo 7 *supra*.
11. En consecuencia, este Organismo considera que el recurso interpuesto por la peticionaria resulta improcedente, conforme lo expuesto en los párrafos anteriores.

5. Decisión

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

1. **Negar** el recurso de aclaración presentado por Bárbara Terán Picconi.
2. Recordar que esta decisión, así como la sentencia 40-21-IN/25, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tienen el carácter de definitivas e inapelables.
3. Disponer que las partes estén a lo ordenado en la sentencia 40-21-IN/25 de 8 de octubre de 2025.
4. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Validar únicamente con FirmaBC

Jhoel Escudero Soliz

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL



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



Dictamen 16-25-TI/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 20 de noviembre de 2025

CASO 16-25-TI

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

DICTAMEN 16-25-TI/25

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que la “Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimientos” y el “Protocolo para la Modificación de la Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimiento” no requieren aprobación legislativa previo a su denuncia, al no encuadrarse en ninguna de las causales del artículo 419 de la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 7 de febrero de 1975, mediante decreto ejecutivo 965, el presidente de la República dispuso la adhesión de la República del Ecuador a la “Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimientos” (“**Convención**”), también conocido como Reglas de la Haya, adoptada en Bruselas el 25 de agosto de 1924 y al “Protocolo para la Modificación de la Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimiento” de 23 de febrero de 1968 (“**Protocolo**”), también conocido como Reglas de Visby.
2. El 31 de marzo de 1978, el Estado ecuatoriano firmó el “Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías de 1978 (Reglas de Hamburgo)” (“**Convenio de Hamburgo**”) y expresó su intención preliminar de obligarse por este instrumento.¹
3. El 8 de enero de 2025, el presidente de la República del Ecuador, Daniel Noboa Azín, remitió a esta Corte Constitucional el Convenio de Hamburgo a fin de que este Organismo dictamine si la ratificación de dicho convenio requería de aprobación legislativa. La solicitud se signó bajo la causa 1-25-TI.
4. El 8 de mayo de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen 1-25-TI/25, mediante el cual determinó que el Convenio de Hamburgo no se encontraba inmerso en las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución y, en

¹ El Convenio de Hamburgo entró en vigor el 1 de noviembre de 1992.

consecuencia, no requería aprobación legislativa, previo a su ratificación. No obstante, esta Magistratura observó que “el Convenio de Hamburgo obliga al Estado ecuatoriano a denunciar dos instrumentos internacionales”.² Por ello, esta Corte puntualizó que, “previo a la denuncia del Convenio de 1924 y del Protocolo de 1968, la Presidencia de la República deberá requerir [...] el pronunciamiento correspondiente”, de conformidad con el artículo 419 de la Constitución.

5. El 7 de julio de 2025, mediante decreto ejecutivo 47, el presidente de la República del Ecuador, ratificó el “Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías 1978 (Reglas de Hamburgo)”.
6. El 20 de julio de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana solicitó a la Secretaría General de la Presidencia de la República “el inicio del proceso de denuncia de los dos instrumentos internacionales [Convención y Protocolo]”.³
7. El 22 de octubre de 2025, el presidente de la República del Ecuador remitió tanto el texto de la Convención como del Protocolo y solicitó a la Corte Constitucional que determine si los mismos requieren de aprobación legislativa, previo a su denuncia. El mismo día, se realizó el sorteo y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 7 de noviembre de 2025.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar control previo de constitucionalidad y dictaminar si el Convenio requiere aprobación legislativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 número 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 419 de la Constitución y el artículo 107 número 1 de la LOGJCC.

3. Síntesis de los instrumentos internacionales

3.1 Sobre la Convención

9. La Convención se compone de dieciséis artículos y tiene como finalidad, “fijar de común acuerdo ciertas reglas uniformes en materia de conocimientos”.

² En particular, la Corte identificó que dicho convenio obligaba a denunciar la Convención y su Protocolo.

³ La comunicación se realizó en oficio MREMH-MREMH-2025-1067-OF.

- 9.1.** El **artículo 1** contiene las definiciones de lo que se debe entender por: transportador, contrato de transporte, mercaderías, buque y transporte de mercaderías.
- 9.2.** El **artículo 2** determina que el transportador estará sujeto a las responsabilidades, obligaciones, derechos e inmunidades por la carga, manipulación, estiba, transporte, custodia, cuidado y descarga de mercaderías.
- 9.3.** El **artículo 3** contempla una serie de cuidados a cargo del transportador, antes y al principio del viaje. Entre ellas se establece la obligación de expedir un conocimiento en el que se indique detalles sobre la mercadería transportada.⁴ Asimismo, el artículo determina las obligaciones del transportador respecto a las mercancías. Se puntualiza que el conocimiento constituirá una presunción, salvo prueba en contrario. Además, se establece los eximentes de responsabilidad del transportador y del buque por pérdidas o daños, a no ser que se entable una acción dentro de un año. Adicionalmente, este artículo prescribe que todas las cláusulas, convenciones o acuerdos en un contrato de transporte que eximan al transportador o al buque de responsabilidad por pérdida o daño, ocasionadas por negligencia, culpa o falta de cumplimiento a los deberes y obligaciones de la Convención, “serán írritos, nulos y sin efectos”. Por último, establece que las cláusulas que cedan el beneficio del seguro al transportador serán consideradas como eximentes de responsabilidad del transportador.
- 9.4.** El **artículo 4** regula supuestos en los que ni el transportador ni el buque serán responsables de las pérdidas o daños provenientes o resultantes del estado de innavegabilidad, a no ser que sea imputable a una falta de cuidado razonable por parte del transportador.⁵ También se puntualiza que ninguna desviación para salvar o tratar de salvar vidas o bienes en el mar se constituye como una infracción a las disposiciones de la Convención. Adicionalmente, el artículo determina que ni el transportador ni el buque serán responsables por las pérdidas o daños de mercaderías por una suma que exceda las 100 libras esterlinas por

⁴ El artículo 2 número 3 letras a, b y c, determina que se deberá detallar: a) marcas de identificación de las mercaderías; b) número de bultos o unidades y, c) el estado y acondicionamiento de las mercaderías.

⁵ El convenio determina que ni el transportador ni el buque serán responsables por pérdida o daño resultantes o provenientes de: a) acciones, negligencia u omisión del capitán, marino, práctico o empleados del transportador; b) un incendio; c) riesgos, peligros o accidentes del mar; d) un “acto de Dios”; e) hechos de guerra; f) enemigos públicos; g) un decreto o imposición de príncipe, autoridades o pueblo, o de un embargo judicial; h) una restricción de cuarentena; i) una acción u omisión del cargador o propietario de las mercancías; j) huelgas o lockouts, o paros o trabas puestas en el trabajo; k) motines o tumultos civiles; l) un salvamento o tentativa de salvamento de vidas; m) la merma en volumen o en peso o de cualquier otra pérdida o daño resultante de un defecto oculto; n) insuficiencia de embalaje; o) insuficiencia o imperfección de marcas; p) defectos ocultos que escapen a una vigilancia razonable y, q) cualquier otra causa que no provenga de un acto o culpa del transportador.

bulto o unidad o el equivalente de esa suma en otra moneda, a no ser que la naturaleza de esas mercaderías haya sido declarada por el cargador antes de su embarque o si el cargador ha hecho una declaración falsa de la naturaleza del valor de las mercaderías. Por último, se permite que, por convención del transportador y el cargador, la suma determinada previamente pueda ser modificada, siempre que no sea inferior. Además, se contempla la posibilidad de descargar mercaderías inflamables, explosivas o peligrosas, en cualquier momento antes de su descarga.

9.5. El **artículo 5** permite que cualquier transportador abandone libremente todo o parte de sus derechos y exenciones o aumente sus responsabilidades y obligaciones, siempre que el abandono figure en el conocimiento expedido al cargador. Además, se precisa que las disposiciones de la Convención no aplican a las cartas-partidas, pero los conocimientos que se otorguen a las cartas partidas, deberán ajustarse a los términos de la Convención.

9.6. El **artículo 6** faculta a cualquier transportador, capitán o agente del transportador a celebrar cualquier contrato con “cualesquiera condiciones” respecto a determinadas mercaderías. Se excluyen de estos tipos de contratos los cargamentos comerciales ordinarios efectuados en el curso de operaciones comerciales.

9.7. El **artículo 7** establece que ninguna disposición de la Convención prohíbe a un transportador o cargador incluir en un contrato estipulaciones, condiciones, reservas o exenciones concernientes a las obligaciones y responsabilidad del transportador o del buque por la pérdida o los daños que sobrevengan a las mercaderías, anteriores al cargamento y posteriores a la descarga.

9.8. El **artículo 8** prevé que las disposiciones de la Convención no modifican ni los derechos ni las obligaciones del transportador en cuanto a la limitación de la responsabilidad de los propietarios de buques de mar.

9.9. El **artículo 9** establece que las unidades monetarias de la Convención se entienden en valor oro. Se precisa que los Estados contratantes en los que la libra esterlina no se emplee como unidad monetaria se reservan el derecho de convertir en cifras redondas, según su sistema monetario. Asimismo, el artículo puntualiza que las leyes nacionales pueden reservar al deudor la facultad de pagar su deuda en la moneda nacional y al tipo de cambio que fija el día de la llegada del buque a puerto.

- 9.10.** El **artículo 10** indica que las disposiciones de la Convención se aplican a cualquier conocimiento expedido en uno de los Estados contratantes.
- 9.11.** El **artículo 11** regula la entrada en vigor de la Convención. En particular, se determina que, en el plazo de dos años desde la firma del instrumento, el Gobierno belga comunicará a los países que hayan declarado su disposición de ratificación con el objeto de decidir si se pone en vigor. También se determina que el primer depósito de ratificación será certificado por un acta firmada por los representantes de los Estados, mientras que, los depósitos ulteriores se realizarán mediante notificación escrita.
- 9.12.** El **artículo 12** contempla la adhesión de los Estados no signatarios.
- 9.13.** El **artículo 13** permite que las Altas Partes Contratantes, al momento de su adhesión, determinen que la aceptación a las disposiciones de la Convención no aplique a algunos o a ninguno de los dominios autónomos, colonias, posesiones, protectorados o territorios de ultramar que se hallen bajo su soberanía o autoridad.
- 9.14.** El **artículo 14** prescribe los efectos sobre los Estados que hayan participado en el primer depósito y respecto a los Estados que ulteriormente ratifican o se adhieren a la Convención.
- 9.15.** El **artículo 15** regula la denuncia de la Convención. En este supuesto, el artículo determina que la denuncia deberá ser notificada por escrito al Gobierno belga, el cual transmitirá copia certificada de la notificación a todos los otros Estados. Además, se puntualiza que la denuncia producirá efectos únicamente con respecto al Estado que la haya notificado y un año después de haber llegado la notificación al poder del Gobierno belga.
- 9.16.** El **artículo 16** permite que los Estados contratantes convoquen una reunión a una nueva conferencia con el fin de buscar mejoras que pudieran introducirse en la Convención. Para hacer uso de esta facultad, los Estados contratantes deben notificar a los otros Estados con un año de anticipación.
- 9.17.** Finalmente, la Convención determina que las Altas Partes Contratantes pueden hacer efectivo el instrumento internacional, ya sea “dándole fuerza de ley, ya sea introduciendo en su legislación nacional las reglas adoptadas por la Convención bajo la forma apropiada a esa legislación”. Además, se reservan expresamente el derecho: i) de precisar que en los casos previstos en el artículo 4, parágrafo 2, de c) a p), el portador del conocimiento pueda determinar la culpa

personal del transportador o la culpa de sus empleados y, ii) de aplicar, en lo concerniente al sabotaje nacional (art. 6 de la Convención), todas las categorías de mercaderías, sin tener en cuenta la restricción que figura en el último párrafo de dicho artículo.

3.2 Sobre el Protocolo

9.18. El **artículo 1** agrega en el párrafo 4 del artículo 3 consideraciones sobre la prueba del conocimiento. Asimismo, este artículo reemplaza el párrafo 6 y el sub párrafo 4 del mismo artículo, al determinar que el transportador y el buque quedarán libres de responsabilidad, a menos que se haya intentado una acción dentro del año posterior a su entrega y también permite extender este período por acuerdo entre las partes. Por último, se agrega en el artículo 3 después del párrafo 6 que las acciones indemnizatorias puedan ser ejercidas aun después de la expiración del periodo si son entabladas dentro del periodo determinado por la ley del tribunal interviniente. Sin embargo, este periodo no puede ser menor a tres meses contados desde el día en que la persona que presenta la acción indemnizatoria ha pagado el reclamo o ha sido notificada con la acción.

9.19. El **artículo 2** suprime el artículo 4 párrafo 5 respecto a la responsabilidad del transportador y del buque en caso de pérdidas o daños por sumas que excedan las 100 libras esterlinas. En particular determina que: a) ni el transportador ni el buque serán responsables por daños y perjuicio a la mercadería por una suma superior al equivalente a 10.000 francos por bulto o unidad o de 30 francos por kilo; b) la suma a recuperar será calculada con referencia al valor de las mercaderías; c) un container, pallet o cualquier medio de transporte semejante utilizado para agrupar mercaderías será considerado como bulto o unidad; d) se entiende como franco una unidad consistente en 65.5 miligramos de oro; e) ni el transportador ni el buque gozarán del derecho de beneficiarse de la limitación de responsabilidad si se prueba que el daño resultó de un acto u omisión del transportador; f) la declaración queda inserta en el conocimiento; g) por acuerdo entre el transportador y el cargador podrá fijarse otras sumas máximas; y, h) ni el transportador ni el buque serán responsables si la naturaleza o valor de las mercaderías ha sido conscientemente mal declarado.

9.20. El **artículo 3** agrega entre los artículos 4 y 5 las siguientes disposiciones: a) las exoneraciones y limitaciones son aplicables a toda acción contra el transportador por indemnización de pérdidas o averías a las mercaderías cubiertas por un contrato de transporte tanto si la acción está fundada sobre la responsabilidad contractual como la extracontractual; b) si la acción se intenta en contra de un independiente del transporte, prevalecen las exoneraciones y

limitaciones de responsabilidad; c) el conjunto de sumas no excederá el límite previsto en la Convención; y, d) el dependiente no puede valerse de las exenciones cuando el daño de un acto u omisión fue causado con la intención de provocar el daño temerariamente.

9.21. El **artículo 4** determina que la Convención no altera las disposiciones de cualquier convención internacional o ley nacional que rija la responsabilidad por daños nucleares.

9.22. El **artículo 5** reemplaza al artículo 10, en tanto contempla los supuestos en los que las disposiciones de la Convención se aplican al conocimiento relativo al transporte de mercancía entre puertos. En concreto determina que se aplican siempre que: i) el conocimiento sea emitido en un Estado contratante; ii) el transporte sea iniciado en el puerto de un Estado contratante; y, iii) el conocimiento prevea que las disposiciones de la Convención regirán el contrato. Además, permite que las disposiciones del Convenio se extiendan hacia otros contratos no cubiertos por las normas de este instrumento internacional.

9.23. El **artículo 6** establece que el Protocolo y la Convención serán considerados e interpretados como un solo y único instrumento.

9.24. El **artículo 7** precisa que la denuncia prevista en el artículo 15 de la Convención no debe ser interpretada como una denuncia de la Convención alterada, según el Protocolo.

9.25. El **artículo 8** prevé que cualquier diferencia entre las partes será solucionada a través de la negociación y, si no es posible, se recurrirá al arbitraje.

9.26. El **artículo 9** contempla la posibilidad de realizar reservas respecto al artículo 8 del Protocolo.

9.27. Los **artículos 10, 11, 12 y 13** regulan la apertura del Protocolo para firma de los Estados, su ratificación, adhesión y entrada en vigor.

9.28. Los **artículos 14, 15, 16 y 17** del Protocolo se refieren a la denuncia del tratado; la determinación de territorios de los Estados contratantes que se someten a las disposiciones de la Convención; y, su entrada en vigor y notificaciones.

4. Análisis del instrumento internacional

10. En este primer momento del control constitucional previo de los tratados internacionales, a esta Corte le corresponde únicamente determinar si, para la denuncia de la Convención y del Protocolo, **se requiere aprobación legislativa** en los términos establecidos en el artículo 419 de la Constitución.
11. Al respecto, del contenido de la Convención y del Protocolo, esta Corte advierte que ambos instrumentos internacionales deben ser leídos y analizados en conjunto, como lo prevé el artículo 6 del Protocolo. Puesto que, la Convención regula la relación jurídica entre transportadores y cargadores en el transporte marítimo internacional, estandariza la emisión y efectos del conocimiento de embarque, y establece un límite de responsabilidad. Mientras que, el Protocolo reforma algunas de las normas contenidas en la Convención, en específico, aumenta los límites de responsabilidad, introduce el reconocimiento de terceros de buena fe, extiende las limitaciones de responsabilidad del transportador, crear mecanismos formales de resolución de controversias, entre otros aspectos. Por ello, esta Corte analizará el contenido de ambos instrumentos internacionales de forma conjunta a través del siguiente problema jurídico:

¿La Convención y el Protocolo se enmarcan dentro de alguna de las causales previstas en el artículo 419 de la Constitución para requerir, previo a su denuncia, la aprobación de la Asamblea Nacional?

12. El artículo 419 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales requieren aprobación legislativa previa a su ratificación o **denuncia**, cuando:
1. Se refieran a materia territorial o de límites.
 2. Establezcan alianzas políticas o militares.
 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.
13. Este Organismo ha puntualizado que para la denuncia de un instrumento internacional es preciso tener en cuenta el procedimiento que se siguió para su firma y ratificación.

De manera que, cuando un instrumento internacional requirió de aprobación legislativa para su ratificación, entonces su denuncia debería seguir el mismo procedimiento.⁶

14. En la especie, tanto a la Convención como al Protocolo, el Estado ecuatoriano se adhirió mediante decreto ejecutivo de 7 de febrero de 1975 publicado en el Registro Oficial 933 de 18 de noviembre de 1975.⁷ De manera que, no existió pronunciamiento de este Organismo sobre la necesidad de aprobación legislativa, pues este procedimiento no estaba previsto en la normativa vigente en ese entonces. En consecuencia, corresponde que esta Corte verifique el contenido total de los instrumentos internacionales, previo a su denuncia.
15. Del contenido íntegro de ambos instrumentos internacionales, este Organismo verifica que el objetivo principal es fijar de común acuerdo ciertas reglas uniformes en materia de conocimientos. En concreto, reglas aplicables a los contratos de transporte marítimo de mercancías. De modo que es evidente que, ambos instrumentos no se refieren a materia territorial o de límites (causal 1); no establecen alianzas políticas o militares (causal 2); no contienen el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley (causal 3); no se refieren a los derechos y garantías establecidas en la Constitución (causal 4); no comprometen la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales (causal 5); y tampoco compromete al patrimonio natural y en especial al agua, la biodiversidad y su patrimonio genético (causal 8).
16. En particular, respecto a la causal 6, esta Magistratura no encuentra que los instrumentos internacionales sean de aquellos que comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio. Lo anterior, en cuanto sus disposiciones se encuentran dirigidas a regular las relaciones contractuales que puedan surgir entre transportadores, cargadores y otros sujetos que puedan encontrarse inmersos en un contrato de transporte de mercancías marítimas. Es decir, este instrumento consagra disposiciones que deben ser atendidas por particulares, en el escenario de la suscripción de este tipo de contratos.⁸ De allí que, tampoco incurre en dicha causal.
17. En relación con la causal 7, esta Corte observa que los instrumentos internacionales no atribuyen competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. En particular, el artículo 8 del Protocolo refiere que las

⁶ CCE, dictamen 7-25-TI/25, 5 de junio de 2025, párr. 13. Véase también los dictámenes 4-23-TI/23, 28 de junio de 2023, párr. 14 y, 1-22-TI/22, 13 de abril de 2022, párr. 9

⁷ Los instrumentos internacionales fueron publicados en el Suplemento del Registro Oficial 153 de 25 de noviembre de 2005.

⁸ En el dictamen 1-25-TI/25, este Organismo determinó en similar sentido que el Convenio de Hamburgo al contener disposiciones encaminadas a regular contratos de transporte de mercaderías no incurría en la causal 6, pues el instrumento regulaba asuntos de comercio internacional privado.

controversias respecto de la interpretación y aplicación de los instrumentos internacionales entre las partes contratantes que no se resuelvan mediante negociaciones, será sometido a arbitraje. Aun cuando esta disposición se refiere al arbitraje como mecanismo de solución de controversias, esta Corte ha señalado que la resolución de controversias entre Estados respecto de la interpretación o aplicación de un instrumento internacional, “no es una competencia propia del orden jurídico interno de un Estado”.⁹ De modo que, no incurre en la causal referida.

18. Ahora bien, tomando en cuenta que el presente dictamen se emite previo a la denuncia del instrumento internacional, esta Corte considera pertinente referirse al artículo 15 de la Convención en concordancia con el artículo 14 del Protocolo, que prevén el proceso que el Estado ecuatoriano deberá seguir para denunciar este instrumento. De este modo, este Organismo enfatiza en la obligación del Estado de observar las disposiciones pertinentes establecidas en los propios instrumentos internacionales para su denuncia, de conformidad con el artículo 42 número 2 de la Convención de Viena.¹⁰
19. Por todo lo expuesto, esta Magistratura concluye que tanto la Convención como el Protocolo no se subsumen en ninguno de los casos establecidos en el artículo 419 de la Constitución y, en consecuencia, ambos instrumentos internacionales no requieren aprobación legislativa previo a su denuncia.

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. **Dictaminar** que la “Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimientos” y el “Protocolo para la Modificación de la Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimiento” no se encuentran incursos en las causales del artículo 419 de la Constitución de la República y, en consecuencia, no requieren de aprobación legislativa.
2. **Devolver** la “Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de Conocimientos” y el “Protocolo para la Modificación de la Convención Internacional para la Unificación de Ciertas Reglas en materia de

⁹ CCE, dictámenes 18-24-TI/24; 5 de diciembre de 2024, párr. 18; y, 16-24-TI/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 28.

¹⁰ Este artículo establece que, para la terminación de un tratado, su denuncia o el retiro de una parte no podrán tener lugar sino como resultado de la aplicación de las disposiciones del tratado.

Conocimiento” a la Presidencia de la República del Ecuador, para que se continúe con el trámite correspondiente.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de noviembre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1625TI-86e50

**Caso Nro. 16-25-TI**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 482-22-EP/25
Juez ponente: Raúl Llasag Fernández

Quito, D.M., 30 de octubre de 2025

CASO 482-22-EP

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

SENTENCIA 482-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas dentro de un proceso de acción de protección. Esto, porque una vez analizada la decisión judicial impugnada esta Corte verifica que aquella cuenta con una motivación mínimamente suficiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de julio de 2021, Nataly Edith Mora Ledesma (“**Nataly Mora**”) presentó una acción de protección con solicitud de medida cautelar en contra de la Universidad UTE (“**universidad**”). La accionante alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la libertad de expresión, educación, libre desarrollo de la personalidad, debido proceso y seguridad jurídica.¹ El proceso fue signado con el número 23331-2021-02043 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Unidad Judicial**”).
2. El 7 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial mediante sentencia aceptó la acción de protección,² declaró la vulneración de los derechos constitucionales invocados por la

¹ La acción de protección se presentó debido a la emisión de las resoluciones 001-DGE-UTE-2021 y 053-SE-04-CU-UTE-2021, dictadas dentro del proceso disciplinario seguido por la universidad en contra de Nataly Mora -quien era estudiante-, a través de las cuales se le impuso la sanción de suspensión temporal de actividades académicas. De los documentos que constan en el expediente, se observa que el proceso disciplinario fue iniciado debido a publicaciones en la red social Facebook, presuntamente realizadas por la estudiante. La universidad argumentó que su contenido era contrario a la autonomía universitaria y que atentaban en contra del correcto desenvolvimiento de las funciones académicas y administrativas de la universidad. En lo principal, Nataly Mora alegó que no existía norma jurídica que impidiera, limitara o sancionara el ejercicio del derecho de opinión y pensamiento de los estudiantes. También, alegó la existencia de vulneraciones al debido proceso en la tramitación del proceso disciplinario. Como medida cautelar solicitó la suspensión de los efectos de las resoluciones mencionadas, lo que fue concedido por el juez que conoció la causa mediante auto de 29 de julio de 2021.

² La Unidad Judicial en su análisis señaló que, dentro del proceso disciplinario seguido en contra de la estudiante, la universidad vulneró el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, puesto que no adjuntó en legal y debida forma la documentación materia del sumario en el momento oportuno. Además, respecto del derecho a la libertad de expresión, la Unidad Judicial mencionó que las expresiones vertidas

accionante, y dejó sin efecto la resolución disciplinaria en la que la universidad le impuso la sanción de suspensión temporal de actividades académicas. Ante esta decisión, la universidad interpuso recurso de apelación.

3. El 11 de octubre de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Sala**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto, revocó la sentencia venida en grado y desechó la acción de protección presentada. Al respecto, la universidad interpuso recurso de aclaración, que fue resuelto el 8 de noviembre de 2021.³
4. El 6 de diciembre de 2021, Nataly Mora (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala el 11 de octubre de 2021 (“**sentencia impugnada**” o “**decisión impugnada**”). En virtud del sorteo respectivo, la sustanciación de la causa correspondió a la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
5. El 20 de mayo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la acción.⁴ En el auto de admisión, se ordenó oficiar a los jueces de la Sala, a fin de que presentaran su informe de descargo motivado.
6. El 28 de julio de 2022, la universidad presentó por escrito sus argumentos con relación a la demanda; mientras que, el 23 de agosto de 2022, los jueces de la Sala presentaron el informe de descargo solicitado. Asimismo, el 14 de mayo de 2025, a través de un escrito, la Procuraduría General del Estado compareció a la causa.
7. El 31 de julio de 2025, la causa fue asignada al juez constitucional Raúl Llasag Fernández;⁵ quien, el 6 de agosto de 2025, avocó conocimiento de la causa en atención

por la estudiante se constituían como “críticas hacia las políticas académicas y administrativas” de la universidad, sin que se haya tratado de un “discurso que incite al odio, discriminación o la comisión de ningún delito”, por lo cual se encuentran amparadas por el derecho a la libertad de expresión. Finalmente, en la sentencia el juez expresó que la universidad vulneró el derecho a la educación al suspender temporalmente las actividades académicas de la estudiante.

³ Foja 35 del expediente de la Sala. A través del auto de aclaración, la Sala corrigió los errores de escritura contenidos en la sentencia de apelación.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, y la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

⁵ Mediante resolución 013-CCE-PLE-2025 de 24 julio de 2025, se aceptó la renuncia de la exjueza constitucional Teresa Nuques Martínez (quien sustanciaba la causa anteriormente) y se notificó a Raúl Llasag Fernández como reemplazante, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional. El 31 de julio de 2025, se titularizó al reemplazante como juez constitucional, por el período restante del periodo original de la exjueza. Por lo tanto, el caso fue asignado al juez constitucional Raúl Llasag Fernández, por lo que correspondió que avocara conocimiento de la causa para la sustanciación.

al orden cronológico de despacho de casos.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución (“CRE”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

9. Una vez analizada la demanda en su integralidad, se observa que la accionante estableció que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la defensa, en la garantía de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (artículo 76.7.c. de la CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76.7.l de la CRE); y, el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Como pretensión solicitó la declaración de la vulneración de sus derechos y su “reparación integral”.
10. Sobre la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante manifestó que la decisión judicial impugnada aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia de primera instancia “sin análisis ni argumentación jurídica respecto a la vulneración de [los] derechos constitucionales [...] que fueron invocados en la acción de protección”.
11. Dentro del argumento relacionado con el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación la accionante indica que la Sala habría sustentado su decisión en la autonomía universitaria y en la potestad sancionatoria de la universidad, sin considerar que en el proceso disciplinario se vulneraron garantías del debido proceso y la defensa. A su criterio, la Sala no analizó que fue sancionada por “ejercer la representación estudiantil” de su curso al exigir calidad en las actividades educativas por medio de su “Facebook”. De tal forma, según la accionante, la decisión carece de motivación.
12. Respecto del derecho a la defensa en la garantía de ser escuchada en el momento oportuno, la accionante alegó que la Sala decidió revocar el fallo de primera instancia “si[n] escuchar [sus argumentos] y únicamente atendiendo lo solicitado por el accionado”.

13. En relación con el derecho a la seguridad jurídica, la accionante manifestó que la decisión de la Sala vulneró este derecho ya que “existiendo normas claras no fueron aplicadas” y “en forma sesgada, solamente lo hacen a favor de los accionados”.

3.2. De la Sala

14. En su informe de descargo, los jueces de la Sala señalaron que la sentencia impugnada “cumple con los parámetros establecidos en la Constitución, la jurisprudencia de la Corte y la LOGJCC respecto a la garantía de la motivación”. Mencionaron que en el fallo se pronunciaron sobre los derechos alegados como vulnerados por la accionante, y que examinaron los hechos que fueron expuestos y probados por las partes. De tal forma, afirmaron que la decisión impugnada se encuentra suficientemente motivada y no incurre en ningún tipo de deficiencia motivacional.
15. Los jueces sostuvieron, además, que garantizaron los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, toda vez que aplicaron normativa previa, clara y pública. También, mencionaron que la accionante tenía certeza sobre las reglas que le serían aplicadas en el proceso disciplinario. Finalmente, indicaron que los argumentos de la accionante se dirigen a remarcar la presunta incorrección de la sentencia impugnada, asunto que no corresponde ser analizado a través de una acción extraordinaria de protección.

3.3. De la universidad

16. A través de un escrito presentado el 28 de julio de 2022, con relación al caso, la universidad, en calidad de “tercera interesada” manifestó que “en ningún momento” ha ocasionado una limitación de la libertad de expresión en el ámbito educativo a Nataly Mora, siendo que lo que habría ocurrido fue que “ante una falta disciplinaria fue sancionada con una suspensión temporal, limitada y por un periodo perentorio, de conformidad a las estipulaciones establecidas en el Art. 207 de la Ley Orgánica de Educación Superior”. A decir de la universidad dicho proceso disciplinario tuvo como fundamento la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Superior, así como el estatuto y normativa disciplinaria interna que se encontraba vigente.
17. La universidad manifestó que a lo largo del proceso disciplinario Nataly Mora “fue escuchada en todo momento y sus peticiones fueron atendidas en las diferentes instancias de manera democrática en cumplimiento del artículo 5 de la LOES”. Adicionalmente, indicó que Nataly Mora ya se habría graduado de la carrera de

Contabilidad y Auditoría. A lo largo de su escrito la universidad realizó un recuento del proceso disciplinario y manifiesta que aquel es parte del ejercicio del derecho a la autonomía universitaria.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁶ Asimismo, se ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir, al menos, los siguientes elementos: i) una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, ii) una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁷
19. Paralelamente, se debe resaltar que el pronunciamiento contenido en un auto de admisión de una acción extraordinaria de protección obedece a una fase preliminar de análisis, por lo que la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la demanda debe realizarse en la etapa de sustanciación, atendiendo los criterios establecidos previamente por la jurisprudencia constitucional.⁸
20. De lo expuesto en los párrafos 10 y 11 *supra*, esta Corte puede identificar que el argumento de la accionante recoge una argumentación mínimamente completa, al establecer que la decisión judicial impugnada carecería de motivación, puesto que no contendría un análisis de los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección. En consecuencia, este Organismo formulará el siguiente problema jurídico:

¿La decisión judicial impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no contener un análisis de los derechos constitucionales alegados como vulnerados por la accionante en la acción de protección?

21. Respecto de los cargos sintetizados en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, ni aún realizando

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁷ *Ibid.*, párr. 18.

⁸ Al respecto, véase las sentencias: 1037-20-EP/24, 04 de julio de 2024, párr. 16; 202-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 16; 2807-19-EP/24, 06 de junio de 2024, párr. 22; 1994-19-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 19; 545-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 22; 718-19-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 21.

un esfuerzo razonable,⁹ es posible establecer que estos reúnan una argumentación mínimamente completa. Esto, porque, si bien refieren una tesis y una base fáctica, no llegan a proporcionar una justificación jurídica que sustente cómo y a través de qué acción la Sala vulneró los derechos invocados. Por lo tanto, no es posible que la Corte pueda formular problemas jurídicos con relación a dichos cargos.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La decisión judicial impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al no contener un análisis de los derechos constitucionales alegados como vulnerados por la accionante en la acción de protección?

22. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE reconoce a la motivación como una garantía básica del derecho al debido proceso. La norma constitucional exige que: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...]”.
23. La Corte ha indicado que para que una sentencia se encuentre motivada, debe contener una argumentación jurídica suficiente. Para esto debe contar con: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.¹⁰ Este Organismo ha indicado que “la referida estructura argumentativa constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación”. Así también, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos de garantías jurisdiccionales “la suficiencia de la motivación –fundamentación fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado)”.¹¹ Al respecto, la Corte ha precisado que:

[...] para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’. En virtud de esto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.¹²

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 61.1. y 61.2.

¹¹ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

¹² *Ibid.*

24. En consonancia con este estándar reforzado, este Organismo también ha precisado las obligaciones motivacionales de las autoridades jurisdiccionales que conocen y resuelven recursos de apelación. De tal forma, al resolver un recurso de apelación en garantías jurisdiccionales, las juezas y jueces también están en la obligación de analizar la existencia de vulneración de derechos, aun cuando la decisión de segunda instancia sea confirmar o revocar el fallo apelado.¹³ Al respecto, la Corte ha señalado:

[...] el efecto de apelar, en garantías, es la revisión del proceso en su integralidad; acerca de esto, la jurisprudencia constitucional ha expresado que mediante el recurso de apelación, en el caso de acciones de protección, es “siempre posible que los jueces de alzada se pronuncien sobre el fondo del asunto debatido, debiendo para esto analizar los fundamentos de hecho y de derecho de la *litis*, como establece el artículo 24 de la LOGJCC”.¹⁴

25. Ahora bien, en el caso *in examine*, dado que la accionante alega que la Sala aceptó el recurso de apelación sin analizar la vulneración de los derechos alegados en la demanda de acción de protección, le corresponde a esta Corte analizar si la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente en el ámbito de las garantías jurisdiccionales. Para tal efecto, conviene mantener claridad respecto de las alegaciones de vulneraciones de derechos establecidas por la accionante en el proceso de origen. De la revisión del expediente, este Organismo constata que la accionante formuló cargos respecto a la vulneración de los siguientes derechos constitucionales: libertad de expresión, educación y libre desarrollo de la personalidad, seguridad jurídica y debido proceso.¹⁵
26. En torno al derecho a la libertad de expresión, la accionante alegó que la sanción fue impuesta porque la universidad consideró que una publicación realizada por la red social “Facebook” es una falta grave que “atenta directamente en contra de la autonomía universitaria y el correcto desenvolvimiento de las funciones académicas y administrativas de la [universidad]”, siendo que a criterio de la accionante dicha publicación no afecta a persona alguna, y que la sanción de suspensión temporal de

¹³ CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024, párr. 42. No obstante, en el contexto de lo indicado es importante precisar que la obligación de los jueces de analizar la existencia de vulneración de derechos en segunda instancia responde a una regla general, aunque, por ejemplo, cuando el accionante recurre la decisión e impugna únicamente las medidas de reparación no es necesario efectuar tal análisis. Al respecto, véase la sentencia 2647-19-EP/23, 23 de agosto de 2023.

¹⁴ *Ibid.* párr. 41. Respecto de este criterio, también cabe mencionar las sentencias 2403-19-EP/22 y 212-20-EP/24, en las que la Corte razonó, en distintos escenarios, respecto del rol de los jueces en relación con la motivación en sentencias de apelación, quedando de manifiesto su obligación de analizar las alegaciones de vulneraciones de derechos.

¹⁵ Demanda de acción de protección. Fojas 41 a 44 del expediente de la Unidad Judicial.

actividades no consta en ninguna ley y fue determinada únicamente por la universidad.¹⁶

27. Respecto del derecho a la educación, la estudiante concatenó su vulneración conexamente con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que, a su criterio, el que la universidad decidiera suspenderla temporalmente de actividades académicas mientras cursaba el último semestre de su carrera sería desproporcional y le impediría obtener su título de grado, lo cual afectaría su acceso a oportunidades para su desarrollo personal.¹⁷
28. Sobre los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, concatenadamente, la accionante indicó que éstos se habrían visto vulnerados ya que “no existe norma jurídica clara, previa, pública, que impida o limite el ejercicio del derecho de opinión y de pensamiento a los estudiantes de la universidad”. Adicionalmente, agregó que habrían existido una serie de irregularidades en la sustanciación del proceso disciplinario como, por ejemplo, no haber sido notificada con la denuncia que inició que proceso, no haber podido contradecir las pruebas presentadas en su contra, no haber sido notificada oportunamente con el informe que recomendó su sanción para contradecirlo.¹⁸
29. Frente a lo mencionado, es necesario analizar el contenido de la sentencia de apelación emitida por la Sala. A partir de ello, se aprecia que en los acápites primero y segundo de la sentencia la Sala estableció su competencia y la validez procesal de la causa. Posteriormente, en el acápite tercero de la sentencia, los juzgadores reseñaron los antecedentes del caso en función de las alegaciones presentadas por las partes. En dicha reseña se aprecia la determinación de los cargos de vulneraciones de derechos esgrimidos por la accionante en relación con las circunstancias acaecidas en el contexto fáctico de los hechos que originaron el caso.
30. En el acápite cuarto de la sentencia impugnada constan las consideraciones realizadas por la Sala para resolver la causa. Los juzgadores inician este acápite refiriéndose a la LOGJCC, a la CRE, además, razonan respecto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y citan jurisprudencia y conceptos relacionados. Posteriormente, se observa que la Sala nuevamente sintetizó los argumentos formulados por la accionante en el proceso de origen y describió los derechos alegados

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

como vulnerados por la accionante, e indicó que “es necesario dilucidar si los actos señalados en la demanda violentaron los derechos y garantías constitucionales”.

- 31.** A partir de aquello la Sala enunció el principio de autonomía universitaria, y lo presentó de la siguiente manera:

Así los hechos es necesario dilucidar si los actos señalados en la demanda violentaron los derechos y garantías constitucionales, a este efecto es preciso tener presente que de acuerdo a la disposición contenida en el artículo 355 de la Constitución de la República, el Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución, mandato que guarda relación con el artículo 17 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

- 32.** Luego de lo enunciado, se advierte que en su análisis los jueces de la Sala citaron disposiciones constitucionales legales y jurisprudencia referentes a la autonomía universitaria, seguidamente, los jueces de la Sala mencionaron que de acuerdo con este principio la universidad tiene la potestad de iniciar un proceso disciplinario a una estudiante.¹⁹ Inmediatamente sobre los hechos y cargos expuestos por la accionante respecto de la vulneración a sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, la Sala mencionó:

La accionante ha reconocido que sobre ella se instaura un expediente administrativo por haber incurrido en una falta disciplinaria por haberse expresado libremente y representante de sus compañeros de semestre de la carrera de Contabilidad y Auditoría en razón de ser Presidenta del curso, no desconoce la existencia de la legislación interna para sancionar faltas disciplinarias, en este caso, de los estudiantes, cuestiona que todas las autoridades habrían sido designadas por el rector, por lo que carecerían de imparcialidad debido a que en el fondo sería el mismo rector quien presenta la denuncia, quien instaura el expediente disciplinario, quien investiga, y quien impone la sanción. Es importante dimensionar el alcance de esta hipótesis, en la especie, pretende una intromisión en la forma de administración y de gobierno implementada por la universidad lo que se contrapone al principio de autonomía al que ya nos hemos referido, por tanto este argumento carece de sustento para sostener que se violentado el debido proceso y la seguridad jurídica. La universidad ante la evidencia de una posible infracción disciplinaria cometida por la accionante activa los mecanismos previstos en los reglamentos internos para que se investigue, se juzgue y sancione de ser el caso. Conforme se ha verificado el expediente disciplinario se ha sustanciado acorde con los reglamentos internos previstos para el efecto, la estudiante ejerció su legítimo derecho para defenderse. El organismo encargado de la investigación, la Comisión de Asuntos Disciplinarios agotado el procedimiento emite informe y lo remite a la Dirección General Académica, porque ese es el procedimiento; la Directora bajo la potestad prevista en el

¹⁹ En el expediente del caso se aprecia incluso que la referencia al principio de autonomía universitaria fue presentado tanto por la parte accionada como por la parte accionante para referirse al origen de la instauración del proceso disciplinario al interno de la universidad y las normas que lo facultaban.

Reglamento sanciona a la estudiante con suspensión temporal de sus actividades académicas en la universidad, sede Santo Domingo, en el periodo arriba señalado; quedando claro que cumplida la sanción podrá reintegrarse a las actividades curriculares en el periodo comprendido entre el mes de octubre del 2021, al mes de febrero del 2022. La estudiante Nataly Mora Ledesma inconforme con esta decisión, conociendo cabalmente el informe pronunciado por la Comisión de Asuntos Disciplinarios interpone recurso de apelación ante el Consejo Universitario, estamento que desestimó la impugnación quedando en firme la resolución sancionatoria pronunciada por la Dirección General Académica de la universidad. Es importante destacar que en el artículo 207 de Ley Orgánica de Educación Superior se encuentran previstas las sanciones según su gravedad que pueden ser: a) Amonestación escrita; b) Pérdida de una o varias asignaturas; c) Suspensión temporal de actividades académicas; y d) Separación definitiva de la institución. En el proceso disciplinario se han observado las garantías básicas del derecho al debido proceso como lo tiene dispuesto el artículo 76 de la Constitución de la República, no se evidencia afectación alguna a este derecho y garantía constitucional.

33. Posteriormente, la Sala citó la Convención Americana de Derechos Humanos, en lo relativo al derecho a la libertad de expresión, y sobre el caso en análisis anotó:

En el caso, la estudiante publica en redes sociales, que tampoco lo ha contradicho, lo siguiente: “en esta semana despidieron intempestivamente a otros docentes, ya que como estudiantes nos vemos afectados ajustándonos a sus decisiones esporádicas sin planificación alguna y sin justificación”. Más allá de la infracción disciplinaria en la que ha incurrido conforme se desprende de la resolución sancionatoria, es indiscutible que la insinuación que se hace en la nota atenta en contra de la autonomía orgánica de la universidad.

34. De forma seguida, sobre el derecho a la educación, la Sala indicó:

Al caso, es de vital importancia concluir que el derecho a la educación de la accionante no ha sido violentado, lo que ha ocurrido es que, ante una falta disciplinaria ha sido sancionada con suspensión temporal, perentoria, de sus actividades curriculares, que dista de restringir ese derecho como tal.²⁰

35. Para concluir su análisis, se advierte que la Sala indicó:

En ese contexto, y del análisis efectuado este Tribunal de apelación de justicia constitucional encuentra que el juez de origen distorsiona el contenido de la presente garantía jurisdiccional, debido a que no existe vulneración del derecho a la libertad de expresión, al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la educación, al proyecto de vida y menos aún, del derecho al trabajo. Razones por las que el recurso de apelación es procedente [...].

²⁰ Incluso la sala señala a foja 28 vts y 29 que una vez cumplida la sanción, la estudiante podrá reintegrarse a las actividades curriculares.

36. Bajo la argumentación referida en los párrafos precedentes, la Sala accionada resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia de primera instancia y desechar la acción de protección presentada por la accionante en contra de la universidad.
37. De acuerdo con lo expuesto, este Organismo aprecia que la Sala, si bien parte desde el análisis del principio de autonomía universitaria de la entidad accionada, contextualmente, sí analiza la presunta vulneración de derechos constitucionales alegados por la accionante, incluso si el mismo no fue extenso o detallado o si dicha motivación es o no correcta. Esto, pues se aprecia que empezó descartando la vulneración del derecho a la defensa junto con la seguridad jurídica, pues indica que la universidad siguió su procedimiento para sancionar a la estudiante. Posteriormente, se refirió el derecho a la libertad de expresión, y es posible apreciar que su abordaje se encuentra contenido implícitamente cuando la Sala refiere a que el proceso inició por una publicación, que a su juicio, afectaba a la autonomía universitaria. Finalmente la Sala se pronunció sobre el derecho a la educación. Es decir, en la sentencia es posible observar las razones otorgadas por la Sala para la resolución de los hechos del caso sometidos a su conocimiento.
38. Al respecto, es necesario recordar que esta Corte ha manifestado que una motivación “mínimamente suficiente” implica que la decisión contenga “razones concretas que dan cuenta de la suficiencia en su justificación relacionada con los hechos sometidos a su conocimiento a través de la garantía jurisdiccional”.²¹ Aquello no implica que necesariamente se contesten uno a uno los derechos invocados en la demanda, ya que las razones podrían estar implícitas²² o sobreentendidas en el abordaje del contexto del caso.
39. Así, en la causa es posible encontrar que la sentencia impugnada contiene una motivación fáctica y normativa mínimamente suficiente; y que, además, al tratarse de una acción de protección, contiene un pronunciamiento respecto de las vulneraciones de derechos acusadas por la accionante. En consecuencia, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
40. Este Organismo ya ha expresado que no debe confundirse el deber de los jueces de motivar correctamente sus resoluciones con la garantía constitucional de la motivación, en función de la cual, los jueces tienen que justificar suficientemente sus decisiones. Así, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. Por tanto, cuando se alega la

²¹ CCE, sentencia 1921-19-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 37.

²² Al respecto, véase la sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 20.

vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **482-22-EP**.
2. **Disponer** el envío de la causa 482-22-EP y su correspondiente expediente de origen, que reposa en este Organismo, para conocimiento de la Sala de Selección de esta Corte Constitucional.
3. Notifíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 482-22-EP/25**VOTO SALVADO****Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz****1. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, la sentencia 482-22-EP/25. Dicha decisión resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por Nataly Edith Mora Ledesma (“**accionante**”), en contra de la sentencia de 11 de octubre de 2021 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia Santo Domingo de Tsáchilas dentro de la acción de protección 23331-2021-02043. La sentencia de mayoría concluyó que la decisión impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al considerar que la sentencia impugnada contiene una motivación fáctica y normativa mínimamente suficiente pues se habría pronunciado respecto de las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.
2. Al estar en desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa y, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento las razones de mi discrepancia en este voto salvado.

2. Análisis

3. En el presente voto salvado sostendré que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no haber efectuado un examen exhaustivo sobre las alegadas vulneraciones de derechos en la acción de protección. Tal omisión impidió un pronunciamiento respecto a la posible afectación del derecho a la libertad de expresión de la accionante a través de sus redes sociales, dentro del ámbito universitario. Además, constataré que en esta causa se cumplen los elementos para que la Corte Constitucional realice el análisis de mérito.

2.1. La sentencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4. Entre los argumentos centrales de la accionante en la demanda de acción extraordinaria de protección, afirma que la Sala no analizó que fue sancionada porque en su cuenta de la red social Facebook, compartió una publicación que a criterio de la Universidad UTE atentaba contra la institucionalidad. En dicha publicación habría exigido un trato

justo y no denigratorio por parte de la Universidad, también habría afirmado que no contaba con docentes para las cátedras y que no se habría recibido educación virtual por parte de docentes de Quito, cuando correspondía. Este hecho a criterio de la accionante vulneró su derecho a libertad de expresión.

5. La Corte ha indicado que para que una sentencia se encuentre motivada, debe contener una argumentación jurídica suficiente. Para esto debe contar con: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.¹ La jurisprudencia constitucional ha señalado también que, en garantías jurisdiccionales, para considerar que una decisión se encuentra suficientemente motivada, los jueces - además de enunciar las normas o principios jurídicos en los que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho- deben analizar la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales alegados en la garantía jurisdiccional.²
6. Este estándar reforzado de motivación, exige un desarrollo argumentativo que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’. En virtud de esto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido.³ En consonancia con este estándar, este Organismo también ha precisado que, al resolver un recurso de apelación en garantías jurisdiccionales, las juezas y jueces están en la obligación de analizar la existencia de vulneración de derechos, aun cuando la decisión de segunda instancia sea confirmar o revocar el fallo apelado.⁴
7. Así, para resolver el problema jurídico la sentencia impugnada:
8. Fundamentó su análisis en la autonomía universitaria, para ello citó el artículo 355 de la Constitución de la República que se refiere a la obligación del Estado de reconocer la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica a la Universidades.
9. Citó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19 que establece: “3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales (...) a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás: b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 61.1. y 61.2.

² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

³ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

⁴ CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024, párr. 42.

10. Transcribió la publicación realizada por la accionante en redes sociales “en esta semana despidieron intempestivamente a otros docentes, ya que como estudiantes nos vemos afectados ajustándonos a sus decisiones esporádicas sin planificación alguna y sin justificación”. Y, concluyó que “más allá de la infracción disciplinaria en la que ha incurrido conforme se desprende de la resolución sancionatoria, es indiscutible que la insinuación que se hace en la nota atenta en contra de la autonomía orgánica de la universidad”.
11. Finalmente, sobre el derecho de educación indicó que “el derecho a la educación de la accionante no ha sido vulnerado, lo que ha ocurrido es que, ante una falta disciplinaria ha sido sancionada con suspensión temporal, perentoria, de sus actividades curriculares, que dista de restringir ese derecho como tal”.
12. Con estas consideraciones la Sala Provincial resolvió que no hay vulneración del derecho a la educación, de la libertad de expresión, al debido proceso, a la seguridad jurídica, al proyecto de vida y menos aún del derecho al trabajo, aunque este último derecho no fue alegado por la accionante. Del examen de la sentencia no se observa que, en efecto, las autoridades judiciales hayan analizado el derecho a la libertad de expresión, pues se limitaron a citar normas que reconocen este derecho, posteriormente se refieren a la autonomía de la universidad y en el supuesto cometimiento de una infracción, lo cual, incumple con los parámetros exigidos para la motivación en garantías jurisdiccionales.

2.2 La causa cumple con los elementos para realizar el análisis de mérito.

13. **Este caso cumple** con los requisitos para efectuar el examen de mérito de los hechos de origen. En la sentencia 176-14-EP/21, la Corte Constitucional estableció los supuestos que la habilitan para examinar los hechos que dan lugar a la garantía jurisdiccional de origen, determinar las vulneraciones de derechos y disponer las medidas de reparación y restauración de la naturaleza que correspondan. Estos supuestos son:

(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo o prosecución del juicio; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por la Corte para revisión; (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los criterios de gravedad, novedad, relevancia o inobserve los precedentes establecidos por este Organismo.⁵

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

14. El primer supuesto de mérito se encuentra verificado, puesto que la sentencia de la Sala Provincial al momento de resolver el recurso de apelación dentro de la acción de protección, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
15. Sobre el segundo supuesto, se observa *prima facie* que los hechos que dieron lugar al proceso originario pueden constituir una vulneración de derechos que no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales. En efecto, las vulneraciones al derecho a la libertad de expresión de la accionante por la alegada sanción, parece configurar una posible vulneración de derechos que no fue tutelada.
16. En cuanto al tercer elemento, se verifica en sistema SACC de la Corte Constitucional que la causa no ha sido seleccionada para ser revisada.⁶
17. Finalmente, en relación con el cuarto elemento se observa que la causa, *prima facie*, cumple al menos con los siguientes criterios:
18. Esta Corte ha definido que el parámetro de *gravedad* responde a la necesidad de brindar una protección eficaz e inmediata y una reparación integral a los derechos cuya vulneración no pueda ser ignorada por esta Corte cuando ya ha conocido de ella a través de la acción extraordinaria de protección y el daño causado pueda tornarse en irreparable. Lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte.
19. Este caso cumpliría con este criterio pues se mantendría la sanción impuesta a la accionante en virtud de las publicaciones realizadas en su cuenta de Facebook en ejercicio de su libertad de expresión. A su vez, esto afectaría el derecho a la educación, en tanto la sanción repercutió en su vida académica. Cabe señalar que el derecho de libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de la democracia constitucional y de la formación crítica en el ámbito universitario. Este derecho ampara no solo la emisión de ideas favorables o socialmente aceptadas, sino, especialmente, aquellas que resultan incómodas o disidentes frente a las posturas institucionales o mayoritarias. Así lo ha reconocido la Corte IDH al indicar que el ejercicio de la libertad de expresión no debe ser objeto de sanciones o represalias que generen un efecto inhibitor o disuasorio sobre el pensamiento crítico, pues ello restringe el debate democrático y el control ciudadano sobre los asuntos de interés público.⁷

⁶ <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/principal?tab=2>.

⁷ Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 123; *Caso Kimel vs. Argentina*, Sentencia de 2 de mayo de 2008, párr. 88; *Caso Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 96.

20. En mi criterio también cumple con el parámetro de novedad, pues no se verifica que exista un precedente de la Corte Constitucional en materia de ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito universitario. Además, esta causa también habría permitido profundizar en principios constitucionales como la autonomía universitaria y desarrollar sobre en qué medida dichas entidades deben constituirse como espacios para el intercambio de conocimientos y opiniones, el ejercicio de la libertad de expresión de su comunidad estudiantil, aun cuando esas expresiones resulten críticas hacia las propias autoridades universitarias o sus decisiones.
21. Por las razones expuestas, estimo que la sentencia de mayoría debió aceptar la acción extraordinaria de protección y efectuar un control de mérito respecto del proceso de garantías jurisdiccionales de origen. Tal análisis habría permitido fortalecer el desarrollo jurisprudencial en torno al alcance y protección del derecho a la libertad de expresión en el ámbito universitario, especialmente en lo que concierne al rol de las instituciones de educación superior como espacios libres de represalias.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 482-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2025, mediante correo electrónico a las 14:55; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 482-22-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC, y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 482-22-EP/25, aprobada en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 30 de octubre de 2025.
2. En la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Nataly Edith Mora Ledesma (“**accionante**”). Específicamente, consideró que la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tscáhilas (“**Corte Provincial**”) se encontraba suficientemente motivada y, por lo tanto, no vulneraba la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución.
3. Respetuosamente, discrepo de que la sentencia impugnada satisfaga el estándar de suficiencia motivacional desarrollado por este Organismo en su jurisprudencia, aplicable a la acción de protección. Particularmente, mi desacuerdo surge porque, a mi criterio, la sentencia impugnada no analizó la alegada vulneración de derechos, particularmente, no examinó si la Universidad UTE vulneró su derecho a la libertad de expresión.
4. La Corte Constitucional ha establecido que, en garantías jurisdiccionales, el criterio rector de la garantía de la motivación exige que las autoridades judiciales, en sus sentencias, desarrollen (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente. Ambos elementos deben contener un análisis de si se han vulnerado o no los derechos alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Aquello es lo que la jurisprudencia de este Organismo ha denominado el “estándar reforzado”; es decir, para que una sentencia en una garantía jurisdiccional satisfaga la garantía de la motivación es necesario que – en lo normativo y en lo fáctico – el análisis efectuado dé cuenta de “la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.¹

¹ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

5. En el caso concreto, la accionante alegó que la Universidad UTE vulneró sus derechos constitucionales a la libertad de expresión, a la educación, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso. Estas violaciones se habrían producido porque la publicación que efectuó en Facebook – relacionada con críticas efectuadas en su calidad de dirigente estudiantil ante las situaciones que habrían surgido en el inicio del periodo de clases – habría devenido en que se instaure un procedimiento disciplinario en su contra; mismo que tuvo por resultado la imposición de una sanción consistente en suspenderle en la participación de actividades académicas.
6. La decisión de mayoría consideró que la Corte Provincial sí analizó las alegadas vulneraciones de derechos. Así, indicó que la judicatura accionada, previo a rechazar la acción de protección originaria, examinó lo siguiente:
7. Enunció el principio de autonomía universitaria. Además, citó el artículo 355 de la Constitución que reconoce la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las universidades y escuelas politécnicas del país.
8. Citó normas constitucionales y legales, sí como jurisprudencia sobre la autonomía universitaria. A continuación, verificó que en el proceso disciplinario no se irrespetaron las normas previstas y, además, la accionante pudo ejercer su derecho a la defensa. Por lo tanto, la Universidad UTE había respetado el derecho al debido proceso de la accionante.
9. Respecto de la alegada vulneración del derecho a la libertad de expresión, indicó que no se contradijo que la accionante efectuaba publicaciones en redes sociales. Particularmente, identificó que era “indiscutible que la insinuación que se hace en la nota atenta en contra de la autonomía orgánica de la universidad”.
10. Por su parte, al referirse a la violación del derecho a la educación, concluyó que la Universidad UTE se limitó a sancionar una falta disciplinaria. Aquello, a su juicio, no constituía una vulneración del derecho indicado.
11. Sin embargo, desde mi punto de vista, la Corte Provincial no examina si la Universidad UTE vulneró o no el derecho a la libertad de expresión de la accionante. Tal y como lo reconoce la decisión de mayoría, al analizar la alegada vulneración del derecho indicado, la judicatura accionada se limita a indicar que la publicación de la accionante en Facebook era incompatible con la autonomía universitaria. Aquello, a mi juicio, no evidencia un análisis suficiente respecto de si la sanción que se le impuso a la

accionante, a partir de una publicación efectuada en una red social, configuraba o no una vulneración del derecho indicado.

12. Lo anterior, es especialmente relevante por dos aspectos. En primer lugar, tal y como se explicó en el párrafo 4 de este voto particular, la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales exige que las autoridades judiciales, en la fundamentación normativa y fáctica, den cuenta de si se vulneraron o no derechos constitucionales. En el caso concreto, la judicatura accionada no verificó si, efectivamente, la Universidad UTE violó este derecho.
13. En segundo lugar, en el caso concreto, el núcleo de la controversia se remitía a dilucidar si la Universidad UTE vulneró o no el derecho a la libertad de expresión de la accionante al imponerle una sanción sobre la base de una publicación efectuada en una red social. Al no atender el elemento central de la controversia de origen, el examen de la judicatura accionada – a mi juicio – no puede ser considerado suficiente.
14. A partir de lo expuesto, estimo que la Corte Constitucional debía aceptar la acción extraordinaria de protección presentada. Desde mi punto de vista, la Corte Provincial, al no examinar si la Universidad UTE vulneró o no el derecho a la libertad de expresión de la accionante, violó la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución. Además, estimo que la presente causa le otorgaba a esta Magistratura de efectuar un examen de mérito y atender la controversia de origen. Por lo tanto, además de declarar la violación del derecho indicado, correspondía que esta Corte examine el fondo del caso.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.11.24
20:49:51 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 482-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de noviembre de 2025, mediante correo electrónico a las 20:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

48222EP-86e51



Caso Nro. 482-22-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

NG/PC

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

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

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