

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1956-22-EP/25 En el Caso No. 1956-22-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1956-22-EP	2
42-23-IS/25 En el Caso No. 42-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 42-23-IS	26
133-23-IS/25 En el Caso No. 133-23-IS Se acepta parcialmente la acción de incumplimiento No. 133-23-IS	35
2-22-AN/25 En el Caso No. 2-22-AN y acumulado Se aceptan las acciones por incumplimiento planteadas en el caso No. 2-22-AN y No. 14-23-AN	51



Sentencia 1956-22-EP/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

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

CASO 1956-22-EP

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

SENTENCIA 1956-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 13 de junio de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, en el marco de una acción de protección. La Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), por cuanto la autoridad judicial resolvió un caso de manifiesta improcedencia de la acción de protección al resolver el reintegro a su puesto de trabajo en una empresa pública.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de febrero de 2022, Grace Alexandra Morillo Chandi (“**actora**”) presentó una demanda de acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (“**EP PETROECUADOR**”), impugnando la decisión unilateral de terminar la relación laboral –despido intempestivo–, contenida en el oficio número 08726-PGG-2020 de 21 de mayo de 2020. El proceso fue signado con el número 10281-2022-00297.
2. El 29 de marzo de 2022, la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos al trabajo y al debido proceso en la garantía de la motivación y, como medidas de reparación, dispuso: i) dejar sin efecto la decisión impugnada; ii) el reintegro inmediato de la actora al cargo de especialista de planificación y control de la producción u otro equivalente; y, iii) el pago de los valores que dejó de percibir el tiempo que estuvo separada de la institución hasta su efectivo reintegro. Además, se ordenó a la actora Morillo Chandi el reintegro de los valores que recibió como indemnización por su despido intempestivo, fijados en el acta de finiquito.¹ En contra de esta decisión judicial, EP PETROECUADOR interpuso recurso de apelación.

¹ La Unidad Judicial concluyó que “se ha verificado que la accionante, había sido ganadora de dos concursos de méritos y oposición, que tenía un nombramiento definitivo, y que sin ninguna motivación fue cesada en sus funciones y a partir de aquello se ha quedado sin trabajo, tanto más que se habría especializado en temas

3. El 13 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación, confirmó parcialmente la sentencia recurrida y reformó la segunda medida de reparación, negando la reparación económica por haberse dispuesto el reintegro de la accionante.²
4. El 30 de junio de 2022, EP PETROECUADOR (“**entidad accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia que negó su recurso de apelación.
5. El 21 de marzo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, admitió a trámite la demanda. Igualmente, dispuso que la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura presente un informe de descargo en el término de quince días.³
6. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien en atención al orden cronológico avocó conocimiento en providencia de 13 de mayo, la cual fue notificada el 14 de mayo de 2025.⁴

inherentes al cargo que venía ocupando en Petroecuador. Y al ser separada sin motivación alguna, se vulnera de esta manera su derecho constitucional al trabajo. [...] Con respecto a la sentencia 1617-16-EP, que la accionada manifiesta sería vinculante. Cabe precisar que la Corte Constitucional, en el párrafo 26 de dicha sentencia es muy clara en manifestar que en el proceso de origen la jueza de primera instancia ha manifestado, que “el accionante no logró determinar qué derechos se le ha violado...”. En la sentencia consta que el acta de finiquito determinó el valor de USD 26.744,02, valor que recibió la actora de parte de EP PETROECUADOR como liquidación de haberes laborales.

² La Sala Provincial determinó que “la acción de protección [...] consiste en amparar de forma directa y eficaz los derechos reconocidos en nuestra constitución, teniendo como fin reparar el daño causado, hacerlo cesar si se está produciendo o para prevenirlo si existe la presunción o indicios claros de que el acto ilegítimo se ha producido; en definitiva, a esta garantía jurisdiccional se la interpreta como un mecanismo de tutela frente al abuso de los distintos actores detentadores del poder público y eventualmente de algunos particulares cuando sus actuaciones vulneran derechos constitucionales o fundamentales, lo que en el caso sí ocurre cuando se le notifica a la señora Ing. Grace Alexandra Morillo Chandy, con la desvinculación de su lugar de trabajo mediante oficio Nro. 08726-PGG-2020 de 21 de mayo de 2020, sin observar el debido proceso, vulnerando de esta manera derechos de la accionante, así como la seguridad jurídica, el derecho al trabajo, motivación”.

³ Mediante excusa presentada por el juez constitucional Alí Lozada Prado y aceptada por el Pleno de la Corte Constitucional, el caso fue resorteado a la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce el 13 de junio de 2024.

⁴ Se agregan los escritos ingresados en la causa de fechas: 14 de mayo de 2025, escrito ingresado por la accionante. El 22 de mayo de 2025, escrito ingresado por las juezas del Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

8. Tras relatar los antecedentes del proceso de origen, la entidad accionante alega que la sentencia vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso, en la garantía de la motivación, y, como medidas de reparación integral, solicita que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y en el marco del control de mérito se niegue la acción de protección presentada por la actora.
9. Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva**, el accionante indica que la decisión judicial impugnada habría vulnerado este derecho porque “pese a la prueba aportada, a los alegatos realizados, obvio [sic] por completo los argumentos relevante [sic], sustentados en pruebas, que realizó la entidad accionante, en su defensa, ya que, del fallo no se aprecia nada respecto del legitimado pasivo”.
10. Con respecto al derecho al **debido proceso en la garantía de motivación**, la entidad accionante sostiene que la decisión judicial impugnada vulneró este derecho porque incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no atender los siguientes argumentos principales: i) de conformidad con la sentencia número 1679-12-EP/20, los conflictos laborales corresponden a la justicia ordinaria, por lo que, al haberse impugnado el despido intempestivo, era evidente que la vía correspondiente era la ordinaria laboral y no la constitucional; ii) la Corte Constitucional en la sentencia número 1617-16-EP/21, en el marco del control de mérito, determinó, en un caso idéntico al que hoy se conoce, que la separación por despido intempestivo no vulneró derechos constitucionales porque debió impugnarse ante la jurisdicción ordinaria de conformidad con el artículo 188 del Código de Trabajo; y, iii) la Corte Constitucional ha determinado que el derecho al trabajo no es absoluto, por lo que no existe una prohibición de remover personal, incluso en la sentencia

Justicia de Imbabura. Finalmente se agrega el escrito de 28 de mayo de 2025, por el director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado.

número 30-18-AN/21 se determinó que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas es descriptivo, por lo que no puede impugnarse en la vía constitucional los despidos intempestivos con indemnización.

11. Igualmente, sobre este cargo menciona que la decisión judicial impugnada habría vulnerado sus derechos constitucionales porque habría actuado en contra del precedente judicial establecido en la sentencia número 1617-16-EP/21, en la que se resolvió una causa con “identidad objetiva [con el] presente caso”, pues dentro del control de mérito se conoció la acción de protección presentada por un servidor público de carrera en contra de la entidad accionante al ser desvinculado de la institución por despido intempestivo con indemnización. En la mencionada sentencia se habría determinado que las pretensiones del servidor público eran el reintegro a su lugar de trabajo y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; sin embargo, al haber tenido una vía de impugnación especializada en la jurisdicción ordinaria “la Corte Constitucional resuelve el mérito del presente caso en el sentido de descartar que el cese de funciones del accionante haya vulnerado alguno de los derechos constitucionales alegados por el accionante en el proceso de origen”.
12. La entidad accionante alega que la sentencia de la Sala Provincial impugnada vulnera el derecho a la **seguridad jurídica**, puesto que habría desconocido las reglas claras, previas y públicas que regulan la figura del despido intempestivo.
13. Finalmente, como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene dejar sin efecto la sentencia impugnada emitida por la Sala Provincial.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

14. El 22 de mayo de 2025, Luz Angélica Cervantes y Mónica Sofía Figueroa Guevara, juezas de la Sala Provincial, presentaron su informe de descargo en el cual afirmaron que el otro juez que conformó este tribunal -Fernando Cantos Aguirre- se desempeña actualmente como conjuuez encargado en la Corte Nacional de Justicia desde el mes de noviembre de 2024. Las juezas mencionan, en su informe, que realizaron una descripción detallada de los hechos del caso, identificaron la normativa aplicable, y plantearon los problemas jurídicos pertinentes. Enfatizan que, del análisis de los hechos y la prueba, concluyeron que sí existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por la actora del proceso de origen. Concluyen que la sentencia cumple con los parámetros de motivación

exigidos por la Constitución de la República del Ecuador, así como con los criterios desarrollados hasta ese momento por la Corte Constitucional del Ecuador.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. En las sentencias de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”⁵ que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁶
16. Sobre el cargo contenido en el párrafo 9 *supra*, respecto al derecho a la tutela judicial efectiva esta Corte no evidencia que exista un argumento ni la configuración de un cargo, por lo que ni haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte no se pronunciará al respecto.
17. Respecto al cargo indicado en el párrafo 10 y 11 *ut supra*, sobre el cargo al debido proceso en la garantía a la motivación esta Corte observa que la entidad accionante no presenta argumentos claros en cuanto a cómo la decisión judicial impugnada afectó este derecho,⁷ no explica la relación directa e inmediata por la acción u omisión de la autoridad judicial sobre este derecho, únicamente cita algunas jurisprudencias de esta Corte pero no identificó cómo aquellas se relacionan al presente caso. También respecto a este cargo la entidad accionante se refiere a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque el tribunal de apelación no atendió los argumentos relevantes, entre ellos habría omitido observar un precedente judicial dentro del caso 1617-16-EP con “identidad objetiva” al presente caso. Por lo expuesto ni haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte no se pronunciará al respecto de este cargo.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ *Ibid.*, párr. 21.

⁷ CCE, sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 31: “[...] Para que esta Corte pueda emitir un pronunciamiento sobre las alegadas vulneraciones de derechos constitucionales, la acción extraordinaria de protección debe necesariamente contener un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso. La existencia de dicho argumento es fundamental para que la Corte Constitucional pueda ejercer de manera adecuada el correspondiente control a la actividad de los órganos que ejercen jurisdicción y verificar que en el ejercicio de dicha jurisdicción no se produzcan vulneraciones de derechos constitucionales. La falta de argumento acerca de las presuntas vulneraciones de derechos impide que esta Corte efectúe el referido control e identifique si existe vulneración de los derechos [...]”.

18. La entidad accionante explica en el párrafo 12 *ut supra* respecto al cargo de seguridad jurídica que la Sala Provincial habría vulnerado también su derecho a la seguridad jurídica, al mencionar que no son aplicables las normas internas de administración de Talento Humano de EP PETROECUADOR, siendo estas normas previas, claras y públicas, respecto a la figura del despido intempestivo aprobadas y vigentes desde el año 2013. También la entidad accionante menciona que la Sala Provincial habría desconocido las reglas claras, previas y públicas que regulan la figura del despido intempestivo.
19. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 9, 10 y 11 *supra*, esta Corte observa que la entidad accionante, en esencia, centra sus argumentos en la falta de respuesta adecuada, por parte de la Sala, a uno de sus argumentos relevantes, por cuanto señala que se habría omitido observar un precedente judicial dentro del caso 1617-16-EP. Por lo tanto, a pesar de que los argumentos no son claros respecto a los derechos que se alegan vulnerados y, por el contrario, muestran inconformidad con la decisión impugnada, por lo que esta Corte para atender los cargos ya en fase de sustanciación, reconduce el análisis constitucional al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), para verificar si el cargo constituiría una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica al conocer un tema laboral en la vía constitucional. Por estas razones, se formula el siguiente problema jurídico:
20. Por lo tanto, este Organismo analizará si en la sentencia impugnada por la entidad accionante se garantizó el derecho a la seguridad jurídica. En ese sentido, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico:

20.1 ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE) de la entidad accionante por haber analizado y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente, considerando que la pretensión se refiere al reintegro a su puesto de trabajo en una empresa pública?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE) de la entidad accionante por haber analizado y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente, considerando que la pretensión se refiere al reintegro a su puesto de trabajo en una empresa pública?

21. El artículo 82 de la Constitución estipula que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
22. Esta Magistratura ha definido a la seguridad jurídica “como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego”.⁸ Adicionalmente, ha establecido que este derecho debe ser observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁹
23. Con base en este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, es decir, que cumplan con su propósito de proteger derechos constitucionales al tenor de su objeto específico, ámbito de protección y principios rectores.¹⁰ Por ello, las autoridades judiciales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de esta garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, ya que las garantías constitucionales no constituyen un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.¹¹ En consecuencia, las autoridades judiciales que acepten una garantía jurisdiccional manifiestamente improcedente,¹² violarían el artículo 42 de la LOGJCC,¹³ lo cual configura una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
24. Al respecto, la Corte ha resuelto varios casos en los que, en el marco de una acción de protección, la autoridad judicial incurrió en improcedencia desnaturalizante¹⁴ o en improcedencia manifiesta.¹⁵ El primer supuesto se produce cuando “se subvierte de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección”.¹⁶ Mientras

⁸ CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

⁹ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁰ CCE, sentencia 2012-22-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 58.

¹² CCE, sentencias 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 75 y 78; y, 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 34.

¹³ LOGJCC, artículo 42. – “La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

¹⁴ Ver, sentencias 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023; 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020; y, 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019.

¹⁵ Ver, sentencias 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023; 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024; y, 2555-21-EP/24, 19 de diciembre de 2024.

¹⁶ CCE, sentencia 3364-21-EP/25, 24 de julio de 2025, párr. 92.1.

que el segundo supuesto no alcanza la gravedad del primero, “pero sí muestran que la demanda de acción de protección era claramente improcedente”.¹⁷ Sobre este supuesto, esta Magistratura determinó que “un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria”.¹⁸

25. Con base en lo expuesto, la jurisprudencia de este Organismo ha reiterado que cuando una autoridad judicial conoce una acción de protección tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha garantía jurisdiccional, “deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado”.¹⁹
26. De conformidad con la sentencia 001-16-PJO-CC, es obligación de las juezas y jueces constitucionales examinar si existieron o no vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante y, únicamente después de descartar estas vulneraciones, determinar si existen vías adecuadas y eficaces para resolver el caso puesto a su conocimiento. No obstante, en varios casos esta Corte ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica por manifiesta improcedencia de la acción de protección, creando excepciones a la obligación mencionada. Específicamente, cuando la acción de protección se trate sobre: (iii) la impugnación de un visto bueno, en la que únicamente se alegue la transgresión de derechos laborales y no otro tipo de derechos (como discriminación, esclavitud o trabajo forzado).²⁰
27. Con base a lo expuesto esta Corte identificó una nueva excepción a partir del caso 2006-18-EP/24:

42. [...] cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo la terminación de contrato de servicios ocasionales, finalización de nombramiento provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria.

¹⁷ CCE, sentencia 3321-21-EP/25, 24 de julio de 2025, párr. 66.

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

¹⁹ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22.

²⁰ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 38.

28. De igual manera la sentencia 2006-18-EP/24 permite una excepción por regla general para que los jueces revisen caso a caso si es procedente utilizar la vía constitucional sobre la vía ordinaria:

43.[...] (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas), el caso se refiera a asuntos que comprometan notoriamente o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, si es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso.

29. Finalmente, esta Corte también se ha pronunciado respecto a las acciones de protección que son manifiestamente improcedentes cuando impugnan un asunto netamente de desvinculación laboral, sin que se acrediten elementos que evidencien que en este caso la actora del proceso de origen se encontraba en una situación que justifique la activación de la vía constitucional. En ese sentido, naturalmente no correspondía que el tribunal de apelación pase a determinar si se produjo la supuesta vulneración de derechos ni que se acepte la demanda. Si lo hubiese hecho, habría incurrido en la contradicción pragmática de considerar que no era procedente justiciar el caso en acción de protección y, sin embargo, entrar a juzgar si hubo vulneración de derechos.²¹

30. En este contexto, este Organismo revisará si la Unidad Judicial conoció una pretensión que es compatible con la esfera constitucional, ya que, de lo contrario, la consecuencia jurídica sería declarar la improcedencia manifiesta de la acción de protección.

31. En la demanda de la acción de protección de origen, la actora alegó la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo, a la vida digna, y a la libertad de contratación. La actora consideró que la entidad accionante, al despedirle intempestivamente sin ninguna causa, “no existe proporcionalidad entre la medida y el sacrificio a los derechos, en virtud de que la separación del accionante no es la que menor impacto tendría para lograr el ahorro de recursos para la entidad, es más encarna una discriminación en contra de la accionante con relación con los otros Especialistas sobrevalorados de la EP PETROECUADOR”. Añadió que la entidad demandada no tomó una “medida razonable u objetiva, tampoco contó con una finalidad legítima, fue innecesaria y claramente desproporcionada, por lo que es un acto arbitrario, sin sustento perjudicando los derechos de la accionante”. Así, razonó:

²¹ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr.28.

[...] el Gerente General desvinculó a la señora GRACE ALEXANDRA MORILLO CHANDI de la EP PETROECUADOR el 21 de mayo de 2020, mediante oficio No. 08726-PGG-2020, para lo cual utilizó como fundamento el artículo 95 de las Normas Internas de Administración de Talento Humano, que dice: ‘Separación de servidores públicos de carrera y obreros con contrato indefinido.- **En circunstancias particulares consideradas por el Gerente General**’.

El Gerente General no observó la exigencia previa, que contemplan las Normas Internas de Administración de Talento Humano para la desvinculación de los servidores de carrera, como es el determinar las circunstancias particulares por las cuales el Gerente General llega a la decisión de desvincular a la señora Morillo de la EP PETROECUADOR, frente a un conglomerado de trabajadores. [énfasis y subrayado del texto original]

32. En función de lo argumentado en la demanda, la actora como pretensión solicitó:

Se acepte la acción de protección propuesta por la señora GRACE ALEXANDRA MORILLO CHANDI y se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, debido proceso en la garantía de motivación y derecho al trabajo.

33. Como medidas de reparación integral solicitó:

Se deje sin efecto el oficio No. 08726-PGG-2020, del 21 de mayo de 2020 y se ordene el reintegro inmediato de la señora GRACE ALEXANDRA MORILLO CHANDI a su puesto de trabajo de ‘ESPECIALISTA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCCIÓN’ o su equivalente, respetando su antigüedad, remuneración y demás derechos laborales adquiridos hasta la fecha de su reintegro, sin condición alguna.

Se dispone el pago de todas las obligaciones laborales no percibidas desde la salida de la accionante hasta la fecha de su efectivo reintegro, incluidos: remuneraciones, aportaciones al IESS, fondos de reserva y demás derechos laborales, observando la normativa legal vigente. En caso de que se ordene el reintegro de los valores económicos recibidos a la terminación de la relación laboral, se solicita que su autoridad disponga a la EP PETROECUADOR un cruce de cuentas entre los valores que la legitimada activa deba devolver por concepto de liquidación de haberes y el legitimado pasivo deba pagar como parte de la reparación integral, con la finalidad de que la restitución de los derechos vulnerados no esté condicionada a aspectos económicos.

34. Como medida de no repetición, se disponga:

[...] a la EP PETROECUADOR que, salvo que existan causas objetivas y/o disciplinarias que en forma justificada permitan la separación de la legitimada activa, mediante los procedimientos legales adecuados, la EP Petroecuador no vuelva a separar a la señora GRACE ALEXANDRA MORILLO CHANDI, evitando cualquier decisión arbitraria, discriminatoria e inmotivada al respecto. Se disponga la publicación de la sentencia constitucional en la página web de la EP PETROECUADOR por la menos seis meses con la

finalidad de evitar que la vulneración de derechos se repitan con otros trabajadores. Que el Gerente General por sí mismo, y no por interpuesta persona emita disculpas públicas en favor de la legitimada activa.

35. En virtud de lo expuesto, esta Corte observa que, si bien la actora alegó la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales, sus argumentos se centraron en el reintegro a su puesto de trabajo de la entidad accionante. Se verifica que la pretensión de la actora fue dirigida a dejar sin efecto la resolución impugnada número 08726-PGG-2020, del 21 de mayo de 2020 y se ordene el reintegro inmediato, es decir, para dejar sin efecto el acto administrativo mediante el cual fue desvinculada, sea restituida al cargo de forma inmediata **sin condición alguna, y que se le reconozca** todas las obligaciones laborales no percibidas desde la salida de la accionante hasta la fecha de su efectivo reintegro y, en consecuencia, la entidad accionante en caso de que ordene el reintegro de los valores económicos recibidos a la terminación de la relación laboral, solicita que se disponga a la entidad accionante un cruce de cuentas entre los valores que la actora deberá devolver por concepto de liquidación de haberes. Todo aquello, en el marco de la acción de protección. [Énfasis agregado]

36. Ahora bien, en la sentencia impugnada, la Sala Provincial determinó que el oficio número 08726-PGG-2020 de 21 de mayo de 2020, inobservó el debido proceso y vulneró los derechos de la actora, a la seguridad jurídica, derecho al trabajo, y al debido proceso en la garantía a la motivación, puesto que:

[...] este Tribunal considera que no existe discriminación de la Institución demandada en contra de la hoy accionante.[...] desechando el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, CONFIRMA la sentencia dictada por el señor juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, por cuanto considerado que se han vulnerado varios derechos constitucionales entre ellos: seguridad jurídica, falta de motivación del acto administrativo, derecho al trabajo; pero reforma en cuanto a la medida de reparación constante en el numeral 73.2, 73.3 de la sentencia de primera instancia, porque a criterio de este Tribunal una de las medidas de reparación es el reintegro a las funciones que venía desempeñando en la EP.

37. En consecuencia, declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía la motivación del acto administrativo, derecho al trabajo y, como medida de reparación, reformó la medida de reparación constante en el numeral 73.2, 73.3 de la sentencia de primera instancia, porque a criterio de la Sala Provincial “una de las medidas de reparación es el reintegro a las funciones que venía desempeñando en la EP”.

38. De lo expuesto, este Organismo verifica que la demanda de acción de protección se dirigió a que un juez constitucional analice la legalidad de una resolución expedida por la entidad accionante, en el ámbito de sus competencias y el reintegro a su puesto de trabajo en contra de la empresa pública. Esta pretensión, a criterio de este Organismo, no implica un pronunciamiento sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y al derecho al trabajo; sino que más bien estuvo orientada a dejar sin efecto un oficio de desvinculación y el reintegro a su puesto de trabajo a la empresa pública.
39. Por lo expuesto, la pretensión de la actora resultaba **manifiestamente improcedente** en el marco de una acción de protección, puesto que la resolución de la controversia requería de un tribunal especializado que declare la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo y disponga el reintegro a su puesto de trabajo, sin que evidencie algún elemento especial en el caso de origen que revista de relevancia constitucional.
40. Por lo establecido en los párrafos anteriores, esta Corte considera que la Sala Provincial debió declarar improcedente a la acción de protección. En lugar de aquello, dicha autoridad resolvió desechar el recurso de apelación de la entidad accionante y reformó la medida de reparación de la sentencia de primera instancia, porque a criterio de la Sala Provincial una de las medidas de reparación es el reintegro a las funciones que venía desempeñando en la EP la actora. Lo cual no corresponde ordenar en una acción de protección, al ser cuestiones que son impugnables en la justicia ordinaria ante los jueces de lo laboral. Además, el artículo 42 número 4 es claro en establecer que la acción de protección no procede “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.
41. En virtud de lo expuesto, esta Corte constata que la conducta de la Sala Provincial fue contraria al artículo 42 número 4 de la LOGJCC y, en consecuencia, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la entidad accionante.
42. Finalmente, esta Corte encuentra que los asuntos relacionados a la impugnación del oficio que determinó la desvinculación de la actora de la empresa pública (acto administrativo) y la pretensión de que los jueces constitucionales ordenen el reintegro a su puesto de trabajo vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente.²² Por último, esta Magistratura

²² Este criterio ha sido sostenido por esta Corte en las sentencias 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30; 1692-21-EP/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 36; 3012-22-EP/ 24, 5 de diciembre de 2024, párr.22; 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 23, pp.16.

recuerda que lo decidido en esta sentencia se circunscribe expresamente a la determinación de una manifiesta improcedencia de la acción de protección. Sin perjuicio de que pueden existir situaciones excepcionales que pueden adquirir relevancia constitucional en procesos laborales, siempre y cuando, exista una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado de intensidad que afecte los derechos constitucionales, cuestiones que deben ser analizadas caso a caso y que en el presente caso se verificó que no se cumplen.

43. En consecuencia, esta Corte verifica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

6. Reparación

44. El artículo 18 de la LOGJCC establece que, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con la finalidad de que siempre sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos. La jurisprudencia de este Organismo ha sostenido que, como medida efectiva de reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, el reenvío de la causa para que otro operador de justicia competente emita una nueva decisión judicial.²³
45. No obstante, la Corte Constitucional puede adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al juzgador ordinario, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cual debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario.²⁴ En este caso, toda vez que se declaró la improcedencia de la acción de protección para resolver cuestiones que versan sobre el reintegro a su puesto de trabajo en una empresa pública y la motivación del acto administrativo (oficio) mediante el cual fue notificada con el despido intempestivo. El reenvío deviene en inútil y perjudicial para los sujetos involucrados. Por lo tanto, corresponde directamente a esta Magistratura declarar improcedente la acción de protección de origen, ordenar el archivo de la acción de protección 10281-2022-00297, y dejar sin efecto todos los actos administrativos que derivaron de las sentencias de 29 de marzo de 2022 y 13 de junio de 2022.

²³ CCE, sentencias 1358-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 61; 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; y, 1225-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 42.

²⁴ CCE, sentencia 1765-21-EP/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 36.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1956-22-EP**.
2. **Declarar** que la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, expidió la sentencia el 13 de junio de 2022, vulneró el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE).
3. **Disponer** como medida de reparación **dejar sin efecto** la sentencia de 13 de junio de 2022, emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, así como todos los actos administrativos que derivaron de la sentencia de 13 de junio de 2022.
4. **Declarar** improcedente la acción de protección 10281-2022-00297.
5. **Archivar** el proceso de acción de protección 10281-2022-00297.
6. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escobar
PRESENTE



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCOBAR SOLIZ
Validar únicamente con FirmaBC

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete 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 y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

195622EP-8596c



Caso Nro. 1956-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete 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 y ampliación 1956-22-EP/25**Juez ponente:** Jorge Benavides Ordoñez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 13 de noviembre de 2025.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de noviembre de 2025, dentro de la causa número **1956-22-EP**, se agrega el escrito presentado el 30 de octubre de 2025 por la señora Grace Alexandra Morillo Chandi. A su vez emite el siguiente auto:

1. Antecedentes

1. El 23 de octubre de 2025, “los jueces y juezas constitucionales aprobaron por unanimidad la sentencia número 1956-22-EP/25”.¹
2. En la sentencia, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por EP PETROECUADOR.
3. El 30 de octubre de 2025, Grace Alexandra Morillo Chandi (“**solicitante**”) presentó un escrito por medio del cual solicita la aclaración y ampliación de la sentencia. Mediante providencia de 5 de noviembre de 2025, se corrió traslado a las partes procesales con la solicitud de aclaración y ampliación.

2. Oportunidad

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), se puede solicitar la aclaración o ampliación de las sentencias o dictámenes emitidos por esta Corte en el término de tres días contados desde su notificación.
5. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado por Grace Alexandra Morillo Chandi (actora del proceso de origen) el 30 de octubre de 2025, respecto de la sentencia emitida el 23 de octubre de 2025, notificada el 27 de octubre del mismo año.² En tal virtud, se observa que el pedido fue presentado dentro del término previsto para el efecto. Si bien la solicitante no es parte en la acción extraordinaria de protección, tiene legitimación para presentar este recurso al comparecer en calidad de tercero con interés, ya que fue la actora del proceso de origen número 10281-2022-00297.

¹ Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordoñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Ali Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por comisión de servicios.

² De conformidad con la razón de notificación suscrita por la secretaria general de la Corte Constitucional, que consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional.

3. Fundamentos de la solicitud

6. De la revisión del requerimiento presentado, se observa que solicita a la Corte que “debe precisar con absoluta claridad”: **i)** Cuál es la vía adecuada y efectiva, para impugnar la legalidad de un acto administrativo emitido por una empresa pública en caso de la desvinculación de una servidora pública de carrera; **ii)** Por qué sería adecuada y eficaz para resolver mi caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean; y, **iii)** Bajo qué disposición legal el juez laboral puede ordenar el reintegro de un servidor público de una empresa pública. Finalmente, la solicitante afirma que “[...] mantengo interés directo en la conservación de las decisiones de origen que tutelaron mis derechos constitucionales”.
7. Respecto a **“Cuál es la vía adecuada y efectiva, para impugnar la legalidad de un acto administrativo emitido por una empresa pública en caso de la desvinculación de una servidora pública de carrera”**, menciona que “carece de claridad” y que la Corte “no toma en cuenta, que el reintegro, en mi caso, era una cuestión dependiente o una consecuencia jurídica inmediata- una forma de reparación integral- de que el acto administrativo, eventualmente, no tenga ningún efecto jurídico. De ahí que, en este caso el reintegro no tenía una naturaleza laboral.”
8. Afirma que, “En la práctica, esta[n] completamente impedidos de acceder a la justicia en condiciones de igualdad, para impugnar la legalidad de los actos administrativos emitidos por PETROECUADOR”. Y enfatiza que los jueces en materia laboral como los jueces contenciosos administrativos “se inhiben de conocer aquellos conflictos en los cuales solicitamos se controle la legalidad del acto administrativo por medio del cual hemos sido desvinculados”.
9. Sobre esta base, sostienen que: “El silencio, consiente o no, de la Corte frente a estos aspectos profundiza la falta de tutela judicial efectiva a la que nos vemos sometidos los servidores públicos de carrera de las empresas públicas” [sic].
10. En atención a los argumentos expuestos, respecto a que el “reintegro a su lugar de trabajo”, sobre el supuesto “impedimento de acceder a la justicia en condiciones de igualdad para impugnar los actos administrativos”, la actora del proceso de origen requiere a la Corte que “profundi[c]e la falta de tutela judicial efectiva a la que se ve[n] sometidos los servidores públicos de carrera de las empresas públicas”.
11. En relación con la vía, Grace Alexandra Morillo Chandi consulta **“Por qué sería adecuada y eficaz para resolver mi caso concreto a la luz de las circunstancias**

específicas que lo rodean”, la misma sostiene que “A partir de los [sic] expuesto parecería carecer de sentido, que se indique que una servidora pública de carrera, como en mi caso pueda acceder a la justicia laboral y menos bajo lo previsto en el Código de Trabajo”. Enfatiza que, “para demostrar que es lo que sucede en la vía contencioso-administrativa, ante el control de legalidad de una desvinculación de una servidora pública de carrera la justicia ordinaria administrativa” cita un extracto de una sentencia de un juicio en el cual menciona que:

[...] los artículos 29 y 32 de la Ley de Empresas Públicas, respecto a la competencia, procedimiento y solución de controversias, establecen con claridad que las ‘relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera y obreros se estará a lo dispuesto en esta Ley y en el Art. 568 y siguientes de la Codificación del Código del Trabajo’, y que ‘las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes’.

12. Por lo expuesto solicita que la Corte determine por qué serían estas las vías ordinarias adecuadas y eficaces para resolver su caso concreto.
13. En lo relativo a: **“Bajo qué disposición legal el juez laboral puede ordenar el reintegro de un servidor público de una empresa pública”**, Grace Alexandra Morillo Chandi señala que:

Aun cuando dicha norma no limita el acceso a la jurisdicción administrativa. Por el contrario, otorga una vía adicional –la laboral– para los servidores de las empresas públicas, en virtud del doble régimen (público y privado) al que no encontramos sometidos. Situación distinta a lo que ocurre con los servidores de carrera amparados por la LOSEP.

14. Sostiene que “la Corte Constitucional debe precisar con absoluta claridad bajo que disposición legal el juez laboral puede ordenar el reintegro de un servidor público de una empresa pública”.
15. Finalmente, la solicitante enfatiza que “Es preciso dejar sentado que solicité por varias oportunidades ser escuchada en audiencia, sin embargo, no fue atendido ni considerado ninguno de mis pedidos por el tribunal.”

4. Análisis del pedido de aclaración y ampliación

16. El artículo 440 de la Constitución de la República determina: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En tanto que el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) dispone: “Las sentencias y dictámenes constitucionales

son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

17. Al respecto, esta Corte Constitucional estableció que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro y, la ampliación, si este no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido al juez modificar la decisión o la sentencia al resolver dichos recursos, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia.³ De igual manera este Organismo se ha pronunciado al respecto del alcance y contenido de los recursos de aclaración y ampliación por ejemplo en el auto número 335-13-JP/20⁴ y 117-21-IS/22:

Conviene precisar que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento, mientras que la aclaración busca esclarecer conceptos oscuros. De esta forma se advierte que, de manera general, la aclaración procederá si el fallo fuere oscuro, y por su parte, la ampliación tendrá lugar si la sentencia no resolviera todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Así, las solicitudes de ampliación y aclaración pueden ser concebidas como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias y de ninguna forma pueden alterar lo resuelto.⁵

18. Con relación al requerimiento contenido en los párrafos 7 al 10 *supra*, que refiere a **la vía adecuada y efectiva, para impugnar la legalidad de un acto administrativo emitido por una empresa pública en caso de la desvinculación de una servidora pública de carrera**, la solicitante no identifica ningún punto presuntamente oscuro que requiera aclaración, ni una cuestión de la *litis* que no haya sido atendida, ni otro aspecto controvertido pendiente de resolución que amerite una ampliación de la sentencia. Esta Corte advierte que el razonamiento de la solicitante se limita a expresar su inconformidad con la decisión, en tanto su pretensión es que esta Corte conserve las decisiones de origen en donde se le concedió sus pretensiones. Esto, pese a que la Corte, en la sentencia número 1956-22-EP/25, en los párrafos 38, 39 y 40, determinaron que:

38. De lo expuesto, este Organismo verifica que la demanda de acción de protección se dirigió a que un juez constitucional analice la legalidad de una resolución expedida por la

³ CCE, sentencia No. 1651-12-EP/20 de 02 de septiembre de 2020, pie de pág. 65.

⁴ CCE, auto 335-13-JP/20 de 9 de septiembre de 2020, párr. 17. “La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 94, establece que la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que la aclaración busca esclarecer conceptos oscuros mientras que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento. Así, tanto el pedido de aclaración como el de ampliación son concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que por intermedio de ninguno de los recursos previamente señalados, la autoridad jurisdiccional podría modificar su decisión.”

⁵ CCE, auto 117-21-IS/22 de 30 de marzo de 2022, párr. 30.

entidad accionante, en el ámbito de sus competencias y el reintegro a su puesto de trabajo en contra de la empresa pública. Esta pretensión, a criterio de este Organismo, no implica un pronunciamiento sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y al derecho al trabajo; sino que más bien estuvo orientada a dejar sin efecto un oficio de desvinculación y el reintegro a su puesto de trabajo a la empresa pública.

39. Por lo expuesto, la pretensión de la actora resultaba manifiestamente improcedente en el marco de una acción de protección, puesto que la resolución de la controversia requería de un tribunal especializado que declare la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo y disponga el reintegro a su puesto de trabajo, sin que evidencie algún elemento especial en el caso de origen que revista de relevancia constitucional.

40. Por lo establecido en los párrafos anteriores, esta Corte considera que la Sala Provincial debió declarar improcedente a la acción de protección. En lugar de aquello, dicha autoridad resolvió desechar el recurso de apelación de la entidad accionante y reformó la medida de reparación de la sentencia de primera instancia, porque a criterio de la Sala Provincial una de las medidas de reparación es el reintegro a las funciones que venía desempeñando en la EP la actora. Lo cual no corresponde ordenar en una acción de protección, al ser cuestiones que son impugnables en la justicia ordinaria ante los jueces de lo laboral. Además, el artículo 42 número 4 es claro en establecer que la acción de protección no procede '[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz'.

19. En este orden de ideas, la sentencia sí analizó “la vía adecuada y efectiva, para impugnar la legalidad de un acto administrativo emitido por una empresa pública en caso de la desvinculación de una servidora pública de carrera”; precisando que, conforme a la normativa legal vigente, la acción de protección no procede “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. Asimismo, se estableció -párrafo 39- que el planteamiento de la actora del proceso de origen resultaba jurídicamente “improcedente en el marco de una acción de protección, puesto que la resolución de la controversia requería de un tribunal especializado que declare la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo y disponga el reintegro a su puesto de trabajo, sin que evidencie algún elemento especial en el caso de origen que revista de relevancia constitucional”. En consecuencia, la sentencia menciona de forma expresa, que este tipo de controversias le corresponden a la justicia laboral, por lo tanto se desestima este pedido.
20. En cuanto al pedido de aclaración detallado en el párrafo 11, que refiere al por qué sería **adecuada y eficaz la vía ordinaria para resolver su caso concreto** a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean, esta Corte advierte que el requerimiento de la actora del proceso de origen no identifica ningún aspecto de la sentencia que resulte oscuro o de difícil comprensión, sino que su argumentación se limita a

manifestar inconformidad con la decisión. A su juicio, la sentencia debería ampliarse para establecer las vías correspondientes en donde debió presentar su demanda.

21. Es preciso señalar que en el párrafo 41 de la sentencia se estableció que, “[...] esta Corte constata que la conducta de la Sala Provincial fue contraria al artículo 42 número 4 de la LOGJCC y, en consecuencia, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la entidad accionante.”
22. Tampoco procede el tercer pedido respecto a **qué disposición legal el juez laboral puede ordenar el reintegro de un servidor público de una empresa pública**, - párrafo 13- ya que, conforme se estableció en la sentencia en el párrafo 42, “los asuntos relacionados a la impugnación del oficio que determin[a] la desvinculación de la actora de la empresa pública (acto administrativo) y la pretensión de que los jueces constitucionales ordenen el reintegro a su puesto de trabajo vulner[a] el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al aceptar una acción de protección manifiestamente improcedente.” Por lo que lo decidido por esta Corte en esta sentencia se circunscribe expresamente a la determinación de una manifiesta improcedencia de la acción de protección.
23. En relación a lo manifestado por la solicitante en su pedido de aclaración y ampliación, enfatiza que, “debo indicar que mantengo interés directo en la conservación de las decisiones de origen que tutelaron mis derechos constitucionales dado que, fui la accionante de la acción de protección.” Incluso, es pertinente recordar que, de conformidad con el artículo 33⁶ de la CRSPCC, la convocatoria a audiencia es una facultad discrecional de los jueces sustanciadores “cuando lo considere[n] necesario”. Es decir, al no existir ninguna obligación para convocar a audiencia, el pedido deviene en impertinente. Por lo tanto, no existe nada que aclarar o ampliar.
24. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, la aclaración procede si el fallo fuere oscuro respecto de algún punto tratado en la decisión. Este recurso puede ser concebido como un mecanismo para perfeccionar las decisiones, pero en ningún caso podría alterar lo resuelto por la Corte Constitucional.⁷

⁶ “**Art. 33.- Audiencias.**- El Pleno de la Corte Constitucional, previo a expedir sus sentencias o dictámenes, para formar su mejor criterio, podrá convocar a audiencia cuando lo considere necesario. La misma facultad la tendrán las juezas o jueces sustanciadores, de forma previa a emitir el proyecto respectivo.

El Presidente del Organismo o la jueza o juez sustanciador, según corresponda concederán un tiempo razonable, para que las partes efectúen sus exposiciones en la audiencia. De igual forma se podrán realizar audiencias virtuales, mismas que se regularán a través del Protocolo vigente.”

⁷ CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 2 de septiembre de 2020, párr. 124

25. Mientras que, ha establecido que la ampliación procede si la decisión no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que esté permitido modificar la decisión al resolver dicho recurso, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una decisión de este Organismo.⁸
26. Sobre la base del análisis realizado en los párrafos precedentes, se constata que en la sentencia no existen puntos de oscuridad que requieran ser aclarados, así como tampoco se desprende ningún punto sin abordar; que amerite su ampliación. Se recuerda que, a este Organismo no le corresponde pronunciarse respecto a cuestionamientos con fundamento en una inconformidad con lo decidido en la sentencia, ni alterar lo resuelto en ello.⁹ Si bien la solicitante califica su recurso como de aclaración y ampliación, su fundamentación concretamente se dirige a pretender la aclaración de los puntos de la sentencia. Sin embargo, no ha desarrollado argumento alguno sobre la ampliación.
27. Este Organismo recuerda que, al resolver los recursos de aclaración o ampliación, el juez sustanciador no está facultado para modificar la decisión tomada por el Pleno, de lo contrario se vulneraría la seguridad jurídica y se afectaría el carácter de inapelable y definitivo de los autos y sentencias dictados por la Corte Constitucional.

5. Decisión

28. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones expresadas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Negar** el pedido de aclaración y ampliación presentado por Grace Alexandra Morillo Chandi.
 2. Esta decisión de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, **tiene carácter de definitiva e inapelable.**
 3. Notifíquese y archívese.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

⁸ CCE, auto de aclaración y ampliación 2724-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 13.

⁹ CCE, auto de aclaración y ampliación 33-19-IS/23, 08 de marzo de 2023, párr. 15.

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordoñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de noviembre de 2025; el juez constitucional Alí Lozada Prado no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en la sesión de 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 42-23-IS/25
Jueza ponente: Claudia Salgado Levy

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2025

CASO 42-23-IS

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

SENTENCIA 42-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento presentada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que se declare el incumplimiento de la sentencia 3-19-CN/20, al verificar que dicha sentencia se limitó a declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, sin que la misma contenga disposiciones a favor de la entidad accionante, razón por la cual, la pretensión es ajena a la naturaleza de esta acción.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Del proceso contencioso administrativo 17811-2018-01493

1. El 22 de octubre de 2018, David Byron Urquizo Acosta presentó una demanda por controversias en materia de contratación pública en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”).¹ El 10 de septiembre de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”) aceptó parcialmente la demanda y dispuso al IESS el pago de 253.638,30 USD.
2. En contra de la sentencia, el IESS interpuso un recurso de casación, en el cual fundamentó que el Tribunal Distrital había determinado que no se presentaron excepciones de fondo; sin embargo, el IESS señaló que sí presentó excepciones, por tanto, alegó que se configuró un error inexcusable.

¹ Proceso 17811-2018-01493. En su demanda señaló que suscribió el contrato IESS-PG-2017-0073-C con el IESS para la adquisición e instalación de mobiliario clínico para varios centros de salud. Alegó que solicitó una prórroga de 22 días laborales por un imprevisto de fuerza mayor por el cual se paralizó la producción, pero el IESS le concedió 11 días sin motivación alguna, lo que, a su criterio, ocasionó incertidumbre e indefensión por no tener un pronunciamiento para coordinar la ejecución del contrato. Posteriormente, solicitó al IESS la suscripción del Acta de Entrega Recepción Definitiva del contrato, pero no recibió respuesta pese a entregar todo el equipo mobiliario clínico. Señala que, en consecuencia, operó la recepción definitiva de pleno derecho, pero no se ha cumplido el pago establecido en el contrato y se le impuso multas, las cuales, menciona que carecen de validez legal al no haberse emitido ni comunicado durante la ejecución del contrato.

3. El 8 de junio de 2022, el conjuuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuuez**”) solicitó al IESS que aclare y complete su recurso de casación.² El 17 de febrero de 2023, el conjuuez inadmitió el recurso de casación interpuesto por el IESS.
4. El 7 de marzo de 2023 el IESS solicitó al conjuuez que remita la causa a la sala de sorteos para que los jueces de la Corte Nacional de Justicia se pronuncien sobre su denuncia de error inexcusable. Dicho requerimiento fue negado en auto de 15 de marzo de 2023. El 17 de marzo de 2023, el IESS nuevamente solicitó que se remita su denuncia de error inexcusable, lo cual fue negado por el conjuuez mediante auto de 28 de marzo de 2023.

1.2. De la acción de incumplimiento

5. El 20 de abril de 2023, Edison Iván Salgado Lomas, en calidad de procurador judicial del IESS (“**entidad accionante**”) presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional respecto de la sentencia 3-19-CN/20 dictada por este Organismo.³
6. Producto del proceso de renovación parcial de la Corte Constitucional, esta causa fue resorteada el 18 de marzo de 2025 y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
7. La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso el 22 de septiembre de 2025.

2. Competencia

8. De conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

² El 14 de junio de 2022, el IESS presentó su escrito aclarando y completando su recurso de casación.

³ El 29 de marzo de 2023, la entidad accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación. La causa fue signada con el número 1001-23-EP. El 31 de julio de 2023, la demanda fue inadmitida por el Tercer Tribunal de Sala de Admisión integrado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

3. Decisión cuyo cumplimiento se exige

9. La entidad accionante alega que se ha incumplido con la sentencia 3-19-CN/20. La entidad accionante señala que, en su parte resolutive, la sentencia dispuso:

113. En mérito de lo expuesto, de conformidad con el artículo 428 de la Constitución y el artículo 143 de la LOGJCC, la Corte Constitucional resuelve:

1. Pronunciarse en el sentido de que la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio del sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura contra un juez, fiscal o defensor público, se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Así mismo, el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá ser interpretado en concordancia con el artículo 125 del mismo Código, relativo a la actuación inconstitucional de los jueces.

2. La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso. En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de los jueces y con jueces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional. La declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable también podrá ser emitida por los jueces que conozcan el respectivo juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia, regulado en el artículo 32 del COFJ. En el caso de los fiscales y defensores se aplicarán las mismas reglas que corresponderían al juez ante el cual se produjo la presunta falta disciplinaria.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante

10. La entidad accionante alega que en la sentencia dictada el 10 de septiembre de 2021, en el proceso 17811-2018-01493 se produjeron las siguientes irregularidades:

10.1. No se tramitó la excepción previa presentada por el IESS.

10.2. No existió motivación, por cuanto se emitieron decisiones arbitrarias.

10.3. No se valoraron las pruebas del IESS.

10.4. Se acusó al IESS de dolo en la elaboración del contrato, sin que se justifique aquello.

10.5. Se incumplió con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento.

10.6. Se aplicó indebidamente el Código Civil.

11. Alega que el error inexcusable se puede evidenciar en el numeral 8.6 de la sentencia el cual señala:

La autoridad demandada, **al contestar la demanda no ha opuesto excepciones previas, ni de fondo**, admitiendo además la prueba documental acompañada a la demanda, detallada en los numerales 6.1 al 6.34 de su contestación (fs. 176 a 191), **sin que el Tribunal pueda constatar con la prueba actuada, sus afirmaciones, por lo cual deben ser desechadas** (énfasis original).

12. Señala que los jueces del Tribunal Distrital incurrieron en los siguientes errores inexcusables:

12.1. La excepción previa “se presentó antes de la última convocatoria a la audiencia preliminar”, pero los jueces del Tribunal Distrital negaron la existencia de las excepciones previas.

12.2. Se presentaron 10 excepciones de fondo, pero los jueces del Tribunal Distrital señalaron que no fueron presentadas.

12.3. Bajo el argumento de que el IESS no presentó excepciones previas ni de fondo, se admitieron 34 pruebas de la parte actora y se desearon 59 pruebas presentadas por el IESS, incumpliendo con el artículo 19 del COFJ y el artículo 164 del COGEP, y vulnerando los derechos al debido proceso, a la defensa, a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y a la garantía de la motivación.

13. La entidad accionante alegó en su recurso de casación que existió parcialización por parte del Tribunal Distrital, lo que constituye un error inexcusable y provocó la vulneración del derecho a la defensa. Alega que el conjuer de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer**”) dispuso que se aclare y complete su recurso, lo cual fue cumplido. Posteriormente, señala que el conjuer “en dos páginas, sin la menor motivación ni justificación de las afirmaciones que realizó, inadmitió el recurso de casación presentado”.

14. Señala que solicitó la revocatoria del auto de inadmisión, solicitando que se atienda su petición de error inexcusable, el cual fue declarado como improcedente al considerar que “carece de fundamento claro que sustente la pretensión”.
15. La entidad accionante señala que, al no existir un pronunciamiento sobre su denuncia, solicitó que se tramite su solicitud con base en la sentencia 3-19-CN/20 y se resuelva dicha denuncia. Alega que el conjuetz rechazó lo solicitado al considerar que la denuncia de error inexcusable solo procede si se admite a trámite el recurso de casación. La entidad accionante estableció que posteriormente presentó un escrito insistiendo que se atienda su pedido, el cual fue negado.
16. La entidad accionante alega que el conjuetz incumplió con la sentencia 3-19-CN/20, al no trasladar la denuncia de error inexcusable para que la conozca un tribunal de la Corte Nacional de Justicia, razón por la cual solicita que se declare el incumplimiento de la sentencia 3-19-CN/20; se declare la vulneración del artículo 142 de la LOGJCC; se declare la vulneración del derecho a la defensa (artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución), de la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución), a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución), y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución); se deje sin efecto los autos emitidos por el conjuetz que negaron la tramitación el error inexcusable; y, se ordene que la denuncia de error inexcusable se traslade a la sala de sorteos para que un Tribunal de la Corte Nacional de Justicia la conozca y resuelva.

4.2. Argumentos del Consejo de la Judicatura

17. Mediante escrito de 29 de agosto de 2025, el Consejo de la Judicatura señaló que “no puede pronunciarse sobre las acusaciones de índole jurisdiccional que son planteadas en la demanda de acción de incumplimiento de sentencia”.

4.3. Argumentos del conjuetz

18. A pesar de que se solicitó al conjuetz que remita su informe de descargo, no fue remitido a este Organismo.

5. Cuestión previa

19. En el presente caso, la entidad accionante señala un presunto incumplimiento de la sentencia 3-19-CN/20 dictada por este Organismo, por cuanto en un proceso judicial solicitó al conjuetz que se tramite su denuncia por error inexcusable, lo cual no fue

cumplido. Con base en lo alegado por la entidad accionante, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

- 20. ¿La sentencia 3-19-CN/20 contiene alguna disposición concreta a favor de la entidad accionante?**
- 21.** Este Organismo ha establecido que el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es verificar que las decisiones constitucionales se cumplan de forma íntegra.⁴ El artículo 163 de la LOGJCC, señala que la acción de incumplimiento puede presentarse directamente en este Organismo por la entidad obligada “en caso de inejecución o defectuosa ejecución” de una sentencia o dictamen de la justicia constitucional.
- 22.** En el presente caso, la entidad accionante solicita a este Organismo que declare el incumplimiento de la sentencia 3-19-CN/20, por cuanto, a su criterio, en el proceso 17811-2018-01493 el conjuetz inobservó dicha sentencia, ya que no trasladó su denuncia de error inexcusable para que un Tribunal de la Corte Nacional de Justicia conozca su denuncia.
- 23.** Este Organismo ha señalado que una sentencia sobre la constitucionalidad de una norma, es objeto de acción de incumplimiento únicamente si la misma incluye disposiciones que contengan obligaciones concretas de hacer o no hacer dirigidas a un sujeto determinado que se agotan con su ejecución.⁵
- 24.** En la sentencia 3-19-CN/20 se emitieron disposiciones relacionadas con la constitucionalidad condicionada del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sobre la declaratoria jurisdiccional previa que se realiza antes de iniciar un sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura. En su parte pertinente, este Organismo resolvió:
- 24.1.** Pronunciarse en el sentido de que la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio del sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura contra un juez, fiscal o defensor público, se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable [...].
- 24.2.** La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso. En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de los jueces y

⁴ CCE, sentencia 120-22-IS/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 16.

⁵ CCE, sentencia 77-23-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr.12.

conjuces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional. La declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable también podrá ser emitida por los jueces que conozcan el respectivo juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia, regulado en el artículo 32 del COFJ. En el caso de los fiscales y defensores se aplicarán las mismas reglas que corresponderían al juez ante el cual se produjo la presunta falta disciplinaria [...].

- 24.3. Se declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ prevista en el artículo 113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial [...].
25. Adicionalmente, en el auto de aclaración y ampliación de la sentencia 3-19-CN/20, la Corte Constitucional, en lo pertinente, amplió:
- 25.1. [...] transitoriamente, hasta que la Asamblea Nacional reforme el Código Orgánico de la Función Judicial [...], la Corte Nacional de Justicia determinará, mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es el juez o tribunal que debe emitir la declaratoria jurisdiccional previa [...], en aquellos casos en los que el diseño del sistema procesal orgánico de la justicia ordinaria no establezca quién es la autoridad jurisdiccional encargada de emitir la declaratoria previa [...].
- 25.2. [...] la Corte **no dispone el reintegro ni la indemnización de ningún funcionario en particular** (énfasis añadido).
26. Como se mencionó anteriormente, la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación contienen varias disposiciones relacionadas a la constitucionalidad condicionada del artículo 109, numeral 7 del COFJ, sin embargo, en el presente caso, la entidad accionante pretende solicitar a este Organismo que declare el incumplimiento de dicha sentencia, ya que, en el proceso contencioso administrativo, el conjuce no tramitó su denuncia de error inexcusable. En este caso, este Organismo verifica que la sentencia 3-19-CN/20 y su auto de aclaración y ampliación, no contienen disposiciones concretas a favor de la entidad accionante.
27. En consecuencia, ya que se presentó una acción de incumplimiento cuya pretensión es la aplicación de la sentencia 3-19-CN/20, la cual se circunscribió a establecer la constitucionalidad condicionada de una norma del COFJ y no contiene disposiciones concretas a favor de la entidad accionante, le corresponde a este Organismo desestimar las pretensiones de la demanda.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento **42-23-IS**.
2. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 07 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



4223IS-86d67



Caso Nro. 42-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia 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 133-23-IS/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2025

CASO 133-23-IS

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

SENTENCIA 133-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento al verificar el cumplimiento defectuoso de la sentencia de 8 de noviembre de 2018. Así, dispone al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo que, en el término máximo de sesenta días, proceda a cuantificar de manera integral y actualizada los valores pendientes de pago por concepto de pensiones jubilares hasta la fecha. También ordena al GAD de Quinindé el pago de las pensiones jubilares pendientes y futuras.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 31 de julio de 2018, Ramón Gustavo Demera Mero, en calidad de procurador común de Carlos Walter Mosquera Castillo y otros¹ (“**los accionantes y las accionantes**”) presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé (“**GAD de Quinindé**”) y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda impugnaron la negativa a otorgarles la jubilación patronal tras haber trabajado más de 25 años consecutivos en la entidad accionada.²

¹ Alfredo Mantilla Ávila, Roso Geler Caicedo Valencia, José Gonzalo Pérez Sánchez, Alipio Benjamín Mendoza, Mauro Raúl Saavedra Barros, Telmo Tulio Jijón Bastidas, Ermincel Agustín Gonzales Angulo, Franklin Santiago George Cortez, Luis Alfonso Simisterra, César Galo Machasilla, Vicente Saberio Cedeño Zambrano, Néstor Antonio Llor Domínguez, Amelia Margarita Cabezas, Ramón José Zambrano Zambrano, Pedro Baudelio Quiñónez Quiñónez, Diocles Antonio Bravo Zambrano, Miguel Ángel Quiñónez Alcívar, por sus propios derechos; Margarita Dipertina Cedeño Párraga, en calidad de procuradora común de los herederos de Virgilio Federico Intriago Rivas; y Luisa Vianney Chica Zambrano, en calidad de representante legal de Víctor Gerardo Lusuriaga Jaramillo.

² Los accionantes y las accionantes alegaron que a pesar de que reclamaron el pago de su jubilación patronal la petición no fue atendida conforme lo ordena la Constitución y la ley. En el mismo sentido, señalaron que “la inacción administrativa del reclamo de pensión jubilar altera nuestro estado de salud [...] y efectivamente han fallecido dos ex trabajadores [...] que no llegaron a hacer uso y goce del derecho a la pensión jubilar patronal adeudada por el Municipio del Cantón Quinindé, hecho que contradice con la política pública del buen vivir”. Proceso 08281-2018-00348.

2. El 8 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas (**“Unidad Judicial”**), aceptó la acción³ y ordenó al GAD de Quinindé que cancele el monto de reparación económica por concepto de pensión jubilar a cada uno de los accionantes y las accionantes.⁴ No se interpuso recurso alguno frente a esta decisión.
3. En el marco del proceso de reparación económica, el 30 de noviembre de 2018, la competencia de la causa radicó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo (**“Tribunal Distrital”**).⁵ Luego, el 6 de diciembre de 2018, el Tribunal Distrital realizó el sorteo y designación de la perito María de Lourdes López Bartolomé.
4. El 11 de febrero de 2019, la perito presentó su informe pericial. En lo principal concluyó que el valor que el GAD de Quinindé debía cancelar por concepto de pensiones jubilares acumuladas hasta febrero de 2019 ascendía a un valor total de USD 308.820,71.⁶
5. Mediante escrito de 22 de julio de 2019, los accionantes y las accionantes manifestaron que el Tribunal Distrital no habría despachado la causa conforme lo determinaba la sentencia de acción de protección. En este sentido, señalaron que esta omisión agudizó la “precaria salud física y mental en la que se debaten los tutelados [...], de los cuales han fallecido dos y otros cinco tutelados están por fallecer; cuyo deterioro de salud deviene de la desesperanza de cobro de valores totales de reparación económica por concepto de pensión jubilar patronal”. Además, indicaron que esta presunta falta debía ser comunicada al Consejo de la Judicatura para que proceda de conformidad con el numeral 2 del artículo 22 de la LOGJCC.
6. El 8 de agosto de 2019, el Tribunal Distrital declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de notificación al GAD de Quinindé. Debido a aquello, el 2 de marzo de 2020 el

³ La acción de protección presentada por Amelia Margarita Cabezas fue rechazada “ya que se ha evidenciado que ingresó a trabajar el 01 de abril de 1992, y salió el 31 de diciembre de 2014, ha trabajado, 22 años, [por lo que] no le asiste el derecho establecido en el Art. 216 del Código del Trabajo”.

⁴ En el mismo sentido, la jueza de la Unidad Judicial dispuso a la secretaria del juzgado remitir el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, a fin de que proceda a sustanciar el proceso de ejecución de reparación económica conforme a lo dispuesto en las sentencias 004-13- SAN-CC y 011-16-SIS-CC, y lo determinado en las reglas jurisprudenciales contenidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, caso 0024-10-IS.

⁵ Proceso 13802-2018-00500.

⁶ De conformidad con el informe pericial, para determinar los valores correspondientes a la jubilación patronal se tomaron en cuenta los incrementos salariales anuales —calculados según las variaciones de sueldos entre un año y otro—, así como las fechas de ingreso y de salida de la institución, que en estos casos comprenden el período comprendido entre el año 2010 y febrero de 2019.

Tribunal Distrital realizó el sorteo y designación de la perito Cinthia Violeta Delgado Quintero.

7. Mediante escrito de 13 de enero de 2020, los accionantes y las accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que se conceda un término al Tribunal Distrital para que “de conformidad al Art. 35 de la Constitución de la República del Ecuador despachen con celeridad el proceso de cuantificación de reparación económica [...]”.
8. El 29 de junio de 2020, los accionantes y las accionantes presentaron directamente ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia de 8 de noviembre de 2018 emitida por la Unidad Judicial; y por la inobservancia de las reglas jurisprudenciales contenidas en las sentencias 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC emitidas por esta Corte. La causa fue signada con el número 49-20-IS. En su resolución, el Pleno de la Corte Constitucional rechazó la acción de incumplimiento por improcedente; adicionalmente, dispuso a la Unidad Judicial que realice las gestiones pertinentes para la ejecución de la sentencia dictada el 8 de noviembre de 2018.⁷
9. El 30 de noviembre de 2020, la perito Cinthia Violeta Delgado Quintero presentó su informe pericial y en lo principal concluyó que el valor que el GAD de Quinindé debía cancelar por las pensiones jubilares acumuladas hasta noviembre de 2020 era de USD 531.474,12. Asimismo, señaló que no es posible determinar el valor mensual vitalicio de remuneración jubilar de cada persona tutelada porque el gobierno aún no ha regulado la RBU para el año 2021, pero para efectos explicativos, indicó que se deberá sumar la pensión determinada para el año 2020 más el valor de incremento señalado por el gobierno en la RBU del trabajador en general del año 2021. Este mismo procedimiento, manifestó, habrá de realizárselo cada año nuevo, y hasta un año después de la muerte de cada titular.
10. El 2 de febrero de 2021, el Tribunal Distrital corrió traslado del informe pericial a las partes. Luego, el 4 de febrero de 2021, los accionantes y las accionantes, expresaron su conformidad con dicho informe y solicitaron que el GAD de Quinindé que “reliquide los valores que correspondan a cada accionante y continúe cancelando

⁷ CCE, sentencia 49-20-IS, 18 de enero de 2023, párr. 23. En lo principal, la Corte Constitucional señaló que: “[e]n el caso bajo análisis, este Organismo advierte que la acción de incumplimiento se presentó de forma directa ante la Corte Constitucional, sin que se haya realizado previamente el requerimiento que la ley exige ante los jueces de instancia [...]. Lo anterior pone de manifiesto que los accionantes no promovieron la ejecución de la sentencia ante el juez de instancia, pues acudieron directamente al subsidiario mecanismo de ejecución en que se configura la acción de incumplimiento de sentencias. En esta virtud, la Corte concluye que se inobservaron los requisitos para el ejercicio de esta garantía jurisdiccional; en concreto, el que exige que se realice un requerimiento previo al juez de instancia antes de presentar la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional”.

mensualmente el valor íntegro de la remuneración mensual vitalicia”. Así también, el 5 de febrero de 2021, el GAD de Quinindé manifestó su inconformidad con el informe pericial y solicitó la realización de un nuevo peritaje.

11. El 28 de junio de 2021, el Tribunal Distrital aprobó la liquidación pericial practicada por la perito Cinthia Violeta Delgado Quintero y señaló que el valor a pagar por concepto de reparación económica era de USD 531.474,12. En tal sentido, concedió 30 días al GAD de Quinindé para que dé cumplimiento a lo ordenado. El 1 de julio de 2021, los accionantes y las accionantes solicitaron la aclaración del auto de 28 de junio de 2021.
12. Mediante escrito de 25 de noviembre de 2021, los accionantes y las accionantes manifestaron ante la Unidad Judicial que el Tribunal Distrital “responsable del proceso de cuantificación de reparación económica [...] ha incurrido en manejo procesal irregular, defectuoso y sin despacho procesal oportuno cayendo en DILACION PROCESAL que causa daño irreparable a los accionantes” [sic]. Así, solicitaron que se impulse la fase de seguimiento del cumplimiento de la sentencia a cargo del Tribunal Distrital y que se le otorgue el término de 15 días para que cumpla con lo ordenado.
13. Mediante escrito de 8 de febrero de 2023, los accionantes y las accionantes manifestaron ante la Unidad Judicial que el Tribunal Distrital no ha ejecutado de manera integral lo dispuesto en sentencia pues los valores cuantificados en el informe pericial correspondían a pensiones mensuales sumadas desde el momento en que cada tutelado accedió al derecho de jubilación hasta el 30 de noviembre del 2020. Señalaron que:

Los valores cuantificados en INFORME PERCIAL corresponden a pensiones sumadas desde el momento en que cada tutelado accedió al derecho de jubilación hasta el 30 de noviembre de 2020, cancelados mediante transferencias bancarias individuales dispuesto en autos de 26 de julio y del 3 de agosto de 2022. **Dilación procesal que conllevó a dejar pendientes de pago los valores totales mensuales del mes de diciembre de 2020, 2021, 2022 y hasta la fecha mismo del pago del año 2023 (...)** (énfasis en el original).

14. Mediante escritos de 24 de abril y 4 de julio de 2023, los accionantes y las accionantes solicitaron que se disponga al Tribunal Distrital que bajo los principios de celeridad y atención especial se disponga a la perito que cuantifique los valores adeudados por concepto de pensiones mensuales desde diciembre de 2020 hasta 2023, “valores que deben ser cuantificados hasta el momento mismo de pago y con sus respectivos intereses de Ley”.

15. El 4 de julio de 2023, la Unidad Judicial avocó conocimiento del proceso de ejecución de reparación económica 13802-2018-00500, remitido por el Tribunal Distrital. En lo principal, determinó que la solicitud de los accionantes y las accionantes para que el proceso sea devuelto al Tribunal Distrital era procedente debido a que la orden contenida en la sentencia constitucional no habría sido cumplida. Asimismo, indicó que los valores correspondientes a diciembre de 2020, al año 2021, al año 2022 y al período transcurrido de 2023 no habrían sido calculados, por lo que seguirían pendientes de pago. Señaló también que no se habría determinado la pensión jubilar que los accionantes y las accionantes deben percibir mensualmente, precisando que dicho pago constituye un derecho de tracto sucesivo. Finalmente, observó que transcurrieron aproximadamente dos años y cinco meses desde que el Tribunal emitió el auto de sustanciación, en el cual se aprobó el informe pericial que fijó los valores a pagar, hasta que la causa fue remitida a la jueza ejecutora.
16. El 7 de agosto de 2023, el Tribunal Distrital concluyó que la devolución del expediente fue improcedente, toda vez que la liquidación pericial ya había sido aprobada, el proceso se encontraba ejecutoriado y, en consecuencia, únicamente correspondía ejecutar lo resuelto. Por tanto, dispuso el reenvío del expediente a la Unidad Judicial correspondiente, a fin de que continúe con la ejecución de la sentencia constitucional conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico.
17. Mediante escritos de 17 de agosto y 15 de septiembre de 2023, los accionantes y las accionantes presentaron acciones de incumplimiento de la sentencia de 8 de noviembre de 2018, esta vez, ante la Unidad Judicial. En ambos escritos, solicitaron que de conformidad con el numeral 2 del artículo 164 de la LOGJCC, se remita el expediente al presidente de la Corte Constitucional, acompañando el informe argumentado sobre las razones del incumplimiento de la sentencia constitucional por parte de los jueces del Tribunal Distrital en el proceso de ejecución de reparación económica.⁸

⁸ Por un lado, en el escrito presentado el 17 de agosto de 2023, los accionantes y las accionantes solicitaron a la Unidad Judicial que: 1) Conmine a los jueces del Tribunal Distrital para que, en cumplimiento de su deber de celeridad y lealtad procesal, informen con prontitud a la jueza de la Unidad Judicial sobre lo resuelto en el auto del 7 de agosto de 2023, dentro del proceso de cuantificación económica 13802-2018-00500. 2) Conforme al artículo 22 numeral 2 de la LOGJCC, oficie al Consejo de la Judicatura para que inicie un sumario por falta gravísima contra los jueces del Tribunal Distrital que suscribieron el auto del 7 de agosto de 2023, por haber devuelto el proceso a la Unidad Judicial. 3) Conforme al artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC, remita el expediente al presidente de la Corte Constitucional, adjuntando un informe fundamentado sobre las razones del incumplimiento por parte de los jueces del Tribunal Distrital, quienes, mediante auto del 7 de agosto de 2023, resolvieron devolver el proceso a la Unidad Judicial para su archivo, en contravención de lo ordenado por la autoridad competente. Por otro lado, en el escrito de 15 de septiembre de 2023, los accionantes y las accionantes se limitaron a solicitar que: 1) Conforme al artículo 22 numeral 2 de la LOGJCC, oficie al Consejo de la Judicatura para que inicie un sumario por falta gravísima contra los jueces del Tribunal Distrital que resolvieron devolver el expediente a la Unidad Judicial para su archivo; y, 2) conforme al artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC, remita el expediente al presidente de la Corte Constitucional, junto con un informe argumentado que exponga las razones del

18. El 31 de agosto de 2023, la Unidad Judicial emitió una providencia en respuesta al escrito de 17 de agosto de 2023, en la cual indicó que el Tribunal Distrital debe cumplir con la ejecución de la sentencia y fijar las pensiones jubilares pendientes, conforme a la ley y la Constitución. En ese sentido, dispuso: (1) devolver el proceso de reparación económica al Tribunal Distrital para que, dentro de un plazo de 15 días, continúe la cuantificación de los valores adeudados y elabore un informe que incluya las pensiones no pagadas desde diciembre de 2020 hasta la fecha; (2) que el Tribunal Distrital emita un nuevo auto resolutorio en un plazo máximo de 60 días; y (3) oficiar a la Defensoría del Pueblo para que supervise el cumplimiento de estas disposiciones y remita informes quincenales a la jueza encargada.
19. El 25 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial dispuso enviar el expediente de la causa a la Corte Constitucional. El 26 de septiembre de 2023, la causa signada con el número 133-23-IS ingresó a esta Corte en conjunto con el informe de la Unidad Judicial.
20. Por sorteo, se asignó la sustanciación del proceso a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento el 2 de julio de 2024 y dispuso que, en el término de cinco días, los accionantes y las accionantes y el GAD de Quinindé remitan un informe motivado sobre el presunto incumplimiento. Además, solicitó a la Unidad Judicial y al Tribunal Distrital que, en el mismo término, remitan un informe motivado sobre el presunto incumplimiento de la decisión judicial.
21. El 15 de julio de 2024, los accionantes y las accionantes presentaron su informe. Posteriormente, el 17 de julio de 2024, la Unidad Judicial y los jueces del Tribunal Distrital remitieron su informe respectivo. Finalmente, el 18 de julio de 2024, el GAD de Quinindé presentó el informe correspondiente.

2. Competencia

22. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

incumplimiento por parte de los jueces del Tribunal Distrital que resolvieron devolver el expediente a la Unidad Judicial para su archivo, en contravención de lo dispuesto por la autoridad competente.

3. Decisión cuyo incumplimiento se discute

23. La sentencia de 8 de noviembre de 2018, dictada por la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas, dispuso lo siguiente:

[S]e ordena que el [GAD de Quinindé] proceda a la cancelación del monto de reparación económica, por concepto de pensión jubilar a favor de cada uno de los demandantes de la acción de la acción [sic] de protección, a partir del momento en que cada uno de los ex trabajadores accedieron a la jubilación patronal, con sujeción a lo dispuesto en la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN, y en lo determinado en las reglas jurisprudenciales en cuanto a la reparación económica contenidas en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, caso No. 0024-10-IS, que efectuó la interpretación conforme con efectos erga omnes del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [...] En tal razón, la Secretaría de este despacho, en el término máximo de cinco días contados desde la notificación de la presente sentencia, deberá remitir el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, a fin de que proceda a sustanciar el proceso de ejecución de reparación económica, conforme a las sentencias antes referidas.

4. Fundamentos de la acción

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

4.1.1. De los accionantes y las accionantes

24. Los accionantes y las accionantes alegan que hasta la fecha el GAD de Quinindé no ha cancelado los valores mensuales por concepto de pensión jubilar patronal, situación que los priva de “gozar de remuneración mensual vitalicia conforme al artículo 217 del Código del [T]rabajo”. Además, señalan que el único valor cancelado por parte del GAD de Quinindé fue de USD 431.474,12⁹ por concepto de pensiones jubilares acumuladas hasta noviembre de 2020.
25. También señalan que, de acuerdo con el auto de 28 de junio de 2021, emitido por el Tribunal Distrital, el pago de los USD 431.474,12 correspondía a sus pensiones mensuales acumuladas y no al fondo global de la pensión jubilar. Por lo tanto, consideran que tienen derecho legal y constitucional a percibir las remuneraciones mensuales vitalicias adeudadas que a su decir “deben ser contabilizadas desde el mes de diciembre del 2020, del 2021, del 2022, del 2023, y de los meses del año 2024, con los intereses de ley, y hasta un año después del fallecimiento del titular del derecho”.

⁹ Esta Corte toma nota de que los accionantes y las accionantes afirman que el valor cancelado fue de USD 431.474,12 pese a que el informe pericial y los escritos presentados por el GAD de Quinindé establecen un valor de USD 531.474,12.

26. Asimismo, arguyen que el Tribunal Distrital se negó a cuantificar los valores mensuales de jubilación patronal desde 2020 hasta 2023 y señaló que los valores cuantificados dentro del proceso ya fueron cancelados por el GAD de Quinindé. Por esta razón, consideran que los jueces incurrieron en desacato a orden legítima de autoridad competente de la sentencia de 18 de noviembre de 2018 y el auto resolutivo de 4 de julio de 2023.
27. Por último, señalan que las pensiones jubilares que les adeuda el GAD de Quinindé deben ser cuantificadas con base en la última fórmula de cálculo de pensión jubilar patronal prevista en el número 2 del artículo 216 del Código del Trabajo “por ser especial, por ser más beneficiosa al interés trabajador jubilado”.

4.2. Unidad Judicial

28. En sus informes, la jueza de la Unidad Judicial detalla los antecedentes de la causa y expone que la reparación ordenada aún se encuentra incompleta dado que no se han liquidado los valores correspondientes a la pensión jubilar de los accionantes de diciembre de 2020 en adelante. Reitera lo que dispuso en el auto de fecha 4 de julio de 2023, esto es que:

[...] la sentencia No. 08281- 2018-00348, aún no se ha cumplido, es evidente que el procurador común de los accionantes tiene razón no se ha calculado los valores correspondientes a: 1.-mes de diciembre de 2020; 2.- doce meses correspondientes al año 2021; 3.- Doce meses correspondientes al año 2022; y 4.- Los meses que han transcurrido del año 2023. 5. Tampoco se ha dejado establecido el valor que deberá percibir cada uno de los accionantes en lo sucesivo, con sus respectivos intereses.

29. Por ello, señala que es necesario realizar una nueva liquidación para garantizar el pago mensual de las pensiones jubilares adeudadas a los accionantes, quienes además pertenecen a grupos vulnerables protegidos por la Constitución. Por esa razón, mediante decreto de 4 de julio de 2023, dispuso al Tribunal que calcule “el monto de diciembre de 2020; 2.- Doce meses correspondientes al año 2021; 3.- Doce meses correspondientes al año 2022; y 4.- Los meses que han transcurrido del año 2023, (de conformidad con la sentencia No. 08281-2018-00348)”.
30. Además, manifiesta que, tras la realización del peritaje, el Tribunal Distrital ordenó el pago de los valores a todos los accionantes. Sin embargo, dicho Tribunal tardó más de cuatro años en enviar el proceso para que la jueza continúe con la ejecución. Por lo tanto, sostiene que se encontraba impedida de obligar al GAD de Quinindé a cumplir con un pago cuyo monto, durante ese tiempo, aún no se había establecido.

4.3. Tribunal Distrital

31. Los jueces del Tribunal describen los antecedentes del caso y señalan que con auto de 26 de julio de 2022 se constató el pago de 531.474,12 USD y se conminó a la parte actora para que reciba esos valores. Señalan que, con fecha 23 de noviembre de 2022, se negó la aclaración presentada por la parte actora que solicitaba que se disponga a la perito que proceda a realizar un informe actualizado de cuantificación de los valores de las pensiones jubilares no pagadas hasta la fecha que presente su informe, determinando la pensión vitalicia a pagar. De acuerdo con el Tribunal se negó esta aclaración:

Por ser ésta improcedente y extemporánea, es decir estas pretensiones la realizó fuera del término concedido por este Tribunal: y, Por lo dispuesto en la regla b.13, de la sentencia constitucional No. 011-16-SIS-CC, caso No. 0021-10IS, SE NIEGA el archivo del proceso solicitado por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé [sic].

32. Luego, señalan que el Tribunal consideró que, al haberse determinado y acreditado a los accionantes el monto económico a pagarse, sí se cumplió con lo dispuesto en sentencia constitucional. Por esta razón, se devolvió la causa a la Unidad Judicial de origen.
33. Finalmente, sobre el presunto incumplimiento de un auto de verificación emitido por esta Corte en un caso similar, los jueces del Tribunal manifiestan que no se trata de un caso análogo y que, al ser un auto de verificación con efecto *inter partes*, no constituye un precedente vinculante para el Tribunal. Así, indican que:

[...] en el presente caso no existe incumplimiento a decisión o sentencia emitida por Ustedes señores Jueces de la Corte Constitucional, para que de esta forma exista la fase de seguimiento de su decisión, que fue lo que sucedió con la causa que mencionan los accionantes de esta acción de incumplimiento, lo que se reitera no existió en la presente causa.

4.4. GAD de Quinindé

34. En su informe, el GAD de Quinindé detalla los pagos que ha realizado en cumplimiento de la medida ordenada. La Alcaldía explica que ha efectuado transferencias bancarias por un total de USD 531,474.12, correspondientes a cuatro pagos realizados en los meses de marzo, mayo, junio y julio de 2022.¹⁰ Asimismo,

¹⁰ Esta Corte toma nota de que el GAD de Quinindé adjuntó los siguientes documentos: copia certificada de la orden de pago GADMCQ-DF-2022-609 de 06 de julio de 2022, copia certificada de la orden de pago GADMCQ-DF-2022-549 de 10 de junio de 2022, copia certificada de la orden de pago GADMCQ-DF-

afirma que la Alcaldía ha cumplido con las obligaciones judiciales y normativas respecto a la deuda en cuestión.

5. Cuestión Previa

35. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a las juezas o jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹¹
36. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de los accionantes y las accionantes, y (ii) ante la Unidad Judicial. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones. Para este fin, la Corte se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿Los accionantes y las accionantes cumplieron con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar la acción de incumplimiento ante la judicatura ejecutora?

37. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la o las personas afectadas están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y se pueden sintetizar de la siguiente manera:¹²

i) Impulso: La o las personas afectadas deben promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.

ii) Requerimiento: La o las personas afectadas deben solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el

2022-455 de 12 de mayo de 2022, copia certificada de la orden de pago GADMCQ-DF-2022-609 de 6 de julio de 2022.

¹¹ CCE, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 16 y 90-22-IS/24 21 de febrero de 2024, párr. 26.

¹² CCE, sentencia 198-22-IS/24, 25 de abril de 2024, párr. 22.1-22.3. En esta sentencia, la Corte se refirió también a los requisitos que deben verificarse cuando la acción de incumplimiento se presente ante la Unidad Judicial ejecutora y no directamente ante la Corte Constitucional.

correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.

iii) Plazo razonable: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que, previo a solicitarlo, tiene que transcurrir un tiempo prudente en el que la o el juzgador tenga la oportunidad de ejecutar las acciones tendientes al cumplimiento de las medidas de reparación tomando en consideración la complejidad para ejecutar las medidas.

38. Si estos requisitos no se cumplen, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo, ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹³
39. De la revisión de los antecedentes procesales -párrafos 5, 7, 12, 13 y 14 *supra*- este Organismo verifica que los accionantes y las accionantes **i)** promovieron la ejecución de la sentencia ante la jueza ejecutora al presentar múltiples escritos en los que manifestaron que el Tribunal Distrital no habría ejecutado de manera integral lo dispuesto en la sentencia y solicitaron a la Unidad Judicial que tome medidas al respecto. Posteriormente, en el párrafo 15 *supra*, se observa que los accionantes y las accionantes **ii)** solicitaron a la jueza ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional en conjunto con un informe argumentado sobre las razones del incumplimiento por parte de los jueces que integran el Tribunal Distrital. En cuanto al tercer requisito, esta Corte evidencia que, para la fecha del requerimiento, transcurrió **iii)** un plazo razonable para que la Unidad Judicial pueda ejecutar acciones tendientes al cumplimiento la medida dispuesta, tomando en cuenta que la complejidad de la medida radicaba en que el Tribunal Distrital realice una cuantificación económica del monto correspondiente a la jubilación patronal de 19 personas para que el GAD de Quinindé proceda con el pago.¹⁴

¹³ CCE, sentencia 217-22-IS/25, 01 de mayo de 2025, párr. 27.

¹⁴ Esta Corte toma nota de que la perito Cinthia Violeta Delgado Quintero expresó que no es posible determinar el valor mensual vitalicio de remuneración jubilar de cada tutelado dado a que el gobierno aún no ha regulado la RBU para el año 2021, pero para efectos explicativos, indicó que se deberá sumar la pensión determinada para el año 2020 más el valor de incremento señalado por el gobierno en la RBU del trabajador en general del año 2021. Este mismo procedimiento, manifestó, habrá de realizárselo cada año nuevo, y hasta un año después de la muerte de cada titular.

40. Por lo anterior, se cumple con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción de incumplimiento. En consecuencia, corresponde que este Organismo continúe con el análisis del fondo.

6. Planteamiento del problema jurídico

41. Los accionantes y las accionantes sostienen que el único valor cancelado por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quinindé ascendió a USD 431.474,12, correspondiente a pensiones jubilares acumuladas hasta noviembre de 2020. En virtud de ello, afirman que tienen un derecho legal y constitucional a recibir las pensiones mensuales vitalicias adeudadas desde diciembre de 2020 hasta un año después del fallecimiento de cada titular del derecho, además de los intereses legales respectivos. Asimismo, arguyen que el Tribunal Distrital se negó a cuantificar los valores mensuales de jubilación patronal restantes, por lo cual, consideran que incurrió en desacato de orden legítima de autoridad competente de la sentencia de 18 de noviembre de 2018 y el auto resolutivo del 4 de julio de 2023.
42. A partir de lo señalado, para resolver el alegado incumplimiento de sentencia, la Corte Constitucional estima necesario iniciar su análisis esclareciendo: **i)** cuáles fueron las medidas dispuestas; y **ii)** si fueron cumplidas todas las disposiciones.¹⁵
43. Del párrafo 23 *supra*, se aprecia que la Unidad Judicial dispuso que:

el GAD de Quinindé proceda a la cancelación del monto de reparación económica, por concepto de pensión jubilar a favor de cada uno de los demandantes de la acción de protección, a partir del momento en que cada uno de los ex trabajadores accedieron a la jubilación patronal. Dicho monto debía ser calculado por el Tribunal Distrital, “a partir del momento en que cada uno de los ex trabajadores accedieron a la jubilación patronal, con sujeción a lo dispuesto en la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 004-13-SAN-CC, caso 0015-10-AN, y en lo determinado en las reglas jurisprudenciales en cuanto a la reparación económica contenidas en la sentencia 011-16-SIS-CC, caso 0024-10-IS, que efectuó la interpretación conforme con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la LOGJCC”.

44. En ese sentido, la Corte debe verificar si se cumplió con la medida; esto es, si el GAD de Quinindé procedió con la cancelación del monto de reparación económica.
45. Por lo antes expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Se cumplió la sentencia dictada el 8 de noviembre de 2018 por la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas?**

¹⁵ CCE, sentencias 17-13-IS/21, párr. 30 y 66-23-IS/25, párr. 49.

7. Análisis constitucional

7.1. ¿Se cumplió la sentencia dictada el 8 de noviembre de 2018 por la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas?

46. Los artículos 436 numeral 9 de la Constitución y 162 a 165 de la LOGJCC conciben a la acción de incumplimiento como el mecanismo adecuado para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas. De conformidad con lo previsto en el artículo 163 de la LOGJCC, la acción de incumplimiento procede de forma subsidiaria frente a la inejecución o ejecución defectuosa de una sentencia constitucional.
47. De los informes remitidos tanto por los accionantes y las accionantes como por el GAD de Quinindé, se encuentra que ambas partes afirman que la entidad obligada realizó el pago de un monto de dinero en favor de los accionantes y las accionantes. Según afirman las partes procesales, este pago corresponde a las pensiones acumuladas a noviembre de 2020. Sin embargo, se observa que la sentencia de 8 de noviembre de 2018 dispuso el pago de la pensión jubilar de cada uno de los accionantes y las accionantes “a partir del momento en que cada uno de los ex trabajadores accedieron a la jubilación patronal”, sin establecer un límite temporal para la extinción del pago de esta obligación que, además, es de carácter vitalicio.¹⁶ Por tanto, la obligación impuesta por la Unidad Judicial es de tracto sucesivo y su cumplimiento exige el pago periódico y continuo de las pensiones jubilares, tal como estableció e insistió la propia Unidad Judicial en varios autos, como los de fecha de 4 de julio y 31 de agosto de 2023.
48. En efecto, de los antecedentes antes descritos se advierte que, mediante providencia de 4 de julio y 31 de agosto de 2023, la Unidad Judicial dispuso al Tribunal Distrital, en el plazo máximo de 60 días, determine los valores pendientes por concepto de pensiones jubilares “desde diciembre de 2020 hasta la fecha”.¹⁷ Por su parte, el Tribunal Distrital consideró improcedente¹⁸ la solicitud de la parte actora para que se requiera a la perito la elaboración de un nuevo informe de cuantificación actualizado. Tal negativa impidió la ejecución completa de la sentencia por parte del GAD de Quinindé, al restringir la medida de reparación dispuesta.

¹⁶ CCE, sentencia 189-18-SEP-CC, caso 1796-13-EP, 29 de mayo de 2018, p. 6.

¹⁷ Se advierte que el 28 de junio de 2021, el Tribunal Distrital emitió un auto resolutorio con el monto a pagar, el plazo y las condiciones de pago, pero omitió disponer el pago de las pensiones jubilares mensuales posteriores a noviembre de 2020.

¹⁸ Ver párr. 31 de esta decisión.

49. En consecuencia, este Organismo advierte que la sentencia de la Unidad Judicial fue cumplida de manera defectuosa. Aunque se verificó un pago parcial, el Tribunal Distrital omitió cuantificar la totalidad de la obligación impuesta al GAD de Quinindé, al no considerar el pago de las pensiones jubilares mensuales posteriores a noviembre de 2020. Esta omisión provocó un perjuicio los accionantes y las accionantes, e incluso algunos, fallecieron durante el proceso. Esto, pese a la insistencia no solo de los accionantes y las accionantes sino de disposiciones claras emitidas por la Unidad Judicial, en torno a los años que aún faltan por calcular.
50. En virtud de lo anterior, se dispone al Tribunal Distrital que, en el término máximo de sesenta días, proceda a cuantificar de manera integral y actualizada los valores pendientes de pago por concepto de pensiones jubilares patronales hasta la fecha. Dicha cuantificación deberá contemplar el carácter vitalicio y de tracto sucesivo de la obligación dispuesta en la sentencia de la Unidad Judicial. Por lo tanto, el Tribunal Distrital deberá poner a consideración del GAD de Quinindé la fórmula de cálculo para el pago de las pensiones jubilares futuras, de modo que, una vez determinados y cancelados los valores adeudados hasta la actualidad, el GAD de Quinindé continúe con el pago periódico de las pensiones jubilares a futuro. En caso de existir un conflicto posterior, aquel será conocido por la justicia laboral ordinaria.

8. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento **133-23-IS**.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia de 8 de noviembre de 2018.
3. **Disponer** al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo que, en el término máximo de sesenta días, proceda a cuantificar de manera integral y actualizada los valores pendientes de pago por concepto de pensiones jubilares patronales hasta la fecha, tomando en consideración la urgencia del caso, dado que entre los beneficiarios existen personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria. El Tribunal Distrital deberá poner a consideración del GAD de Quinindé la fórmula de cálculo para el pago de las pensiones jubilares futuras. Una vez calculados los valores correspondientes, se dispone devolver el expediente a la Unidad Judicial para que la jueza ejecutora emplee todos los mecanismos necesarios para el

cumplimiento de esta decisión. En caso de existir un conflicto posterior, aquel será conocido por la justicia laboral ordinaria.

4. Ordenar al GAD de Quinindé el pago de las pensiones jubilares pendientes y futuras, una vez que el Tribunal Distrital haya cuantificado los montos.

5. Notifíquese y cúmplase.



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

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 viernes 07 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

13323IS-86d66



Caso Nro. 133-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia 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 2-22-AN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 07 de noviembre de 2025

CASO 2-22-AN Y ACUMULADO

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

SENTENCIA 2-22-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción por incumplimiento planteada contra los GADMs de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, El Pangui y Yantzaza, por falta de cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOPE).

Contenido

1.	Antecedentes procesales
1.1.	Causa 2-22-AN
1.2.	Causa 14-23-AN
2.	Competencia
3.	Disposición cuyo cumplimiento se demanda
4.	Argumentos de las partes y contestación en audiencia
4.1.	Fundamento y pretensiones de la parte accionante
4.2.	Argumentos del GAD Municipal Ambato.....
4.3.	Argumentos del GAD Municipal de Baños.....
4.4.	Argumentos del GAD Municipal de Yantzaza.....
4.5.	Argumentos del GAD Municipal de El Pangui
4.6.	Argumentos del IESS
4.7.	Argumentos del Ministerio del Trabajo.....
4.8.	Argumentos del Ministerio del Interior
5.	Reclamo previo.....
5.1.	Reclamo previo de la causa 2-22-AN.....
5.2.	Reclamo previo de la causa 14-23-AN.....
6.	Planteamiento de problemas jurídicos.....
7.	Resolución de problemas jurídicos.....
7.1.	¿Las obligaciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera del COESCOPE han sido cumplidas por los GAD municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?.....
7.2.	¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOPE por parte de los

gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí?.....

8. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1.1. Causa 2-22-AN

1. El 7 de enero de 2022, Claudio Ricardo Torres Zamora y otros¹ (“**accionantes**”), por sus propios derechos (agentes civiles de tránsito) presentaron una acción por incumplimiento² contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato (“**GADM Ambato**”), exigiendo el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público³ (“**COESCOP**”).

1.2. Causa 14-23-AN

2. El 4 de abril de 2023, Segundo Alfredo Allauca Cauja y otros⁴(“**accionantes**”) por

¹Alex Daniel Nata Adame, Verónica Elizabeth Guangatal Quispe, Alex Eduardo Sánchez Mejía, Christian Germán López López, Nataly Alexandra Gavilanes Moya, Carlos Patricio Villamar Solórzano, Paulina Alexandra Godoy Hernández, Freddy Gabriel Arévalo Ortiz, Araceli Tatiana Bastidas Robayo, Miguel Alfonso Beltrán Mesías, Nelly Mercedes Garcés Gómez, Darwin Fabricio Brito Núñez, Luis Trajano Vargas Palacios, Daniel Eduardo Freiré Bayas, Mayra Elizabeth Tuapanta Poveda, Gloria Alexandra Quilligana Salan, Jessica Mariela Santamaría Bustos, Marlon Ornar Morocho Sailema, Francisco Tibalombo Poaquizza, Cesar Paúl Silva Salazar, Óscar Mauricio Solís Chamorro, Diana Carolina Guilla Tite, Nancy Abigail Villacres Aldaz, Ángel Oswaldo Guaitara Chicaiza, Nelson Alvaro Carrasco Asogue, Marlon Efraín, Frank Armando Ramos Vega, Santiago Israel Martínez Criollo, Diego Gustavo Peñaloza Lozada, Edison Roberto Iza Lema.

² La acción fue admitida el 21 de marzo de 2019 por el Tribunal de Admisión conformado por los jueces Jhoel Escudero Soliz y Ali Lozada Prado y la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

³ COESCOP, “Disposición Final Única: El presente Código entrará en vigencia ciento ochenta [180] días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial”. El COESCOP fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 19, del 21 de junio de 2017.

⁴ Alulema Balarezo Vixmar Renato, Calderón Paredes Héctor Vinicio, Cherres Zabala Marco Javier, Corozo Valencia José Armando, Guano Alarcón Gustavo Efraín, Espinoza Balarezo Juan Carlos, Llanos Vega Víctor Leonel, Quishpi Sisilema Luis Eduardo, Yumiseba Yunda Marco Rodrigo, Cárdenas Freiré Rommel Marcelo, Medina Coca Christian Andrés, Paredes Acosta Carlos Rafael, Pérez Naranjo Mario Alexander, Piñuela Tapia Ligia Elena, Ramírez Arias Galo Eulogio, Vieira Cepeda Christian Santiago, Villalba Ubilluz José Luis, Jaime Leoncio Tinizaray Villa, Roberto Carlos Montano Márquez, José Alfredo Sarango Reyes, Aníbal Vidal Camacho Soto, Jeison Heriberto Livisaca Mosquera, David Wladimir Arevalo Correa, Ángel Francelin Samaniego Castillo, Jefferson Patricio Cabrera Puglla, Jhordy Xavier Troya Troya, Jonathan Miguel Castillo Gaona, Jiménez Zhingri Jorge Gabriel, Pangay Campoverde Diego Fernando, Rochina Curi Joffre Edgar, Villavicencio Pacheco Hamilton Joaquín, Agualongo Ronquillo Sixto Oswaldo, Albán Ortiz Marco Horacio, Azas Cambo Carlos Patricio, Caizaguano Ramos Luis Euclides, Camacho Sáez Alipio, Cañar Cañar Joselito Héctor, Carrasco Paredes Nelson Rodrigo, Carvajal Manobanda Jaime Eduardo, Chato Guanopatin Néstor Alejandro, Chico Silva Marco Octavio, Chimbo Laguna Miguel Ángel, Cobo Jijón Miguel Ángel, Córdova Arcos Marco Andrés, Córdova Licintuña Edgar Medardo, Elizalde Robles Over Alsibar, Franco Cepeda Edwin Alejandro, Huilca Muñoz Clever Francisco, Iturralde Barba Javier Alberto, Jiménez Sevillano Jaime Alberto, Lozada Núñez Giovanni Edmundo, Lozada Ramos

sus propios derechos (agentes de control municipal) presentaron una acción por incumplimiento⁵ en contra de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones (“GADM”) Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui, ministerios del Interior y de Trabajo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la que demandaron el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. La causa 2-22-AN ingresó a la Corte Constitucional el 07 de enero de 2022. El 17 de febrero de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional asignó por sorteo la causa al juez Jhoel Escudero.⁶ La acción fue admitida el 21 de marzo de 2022.
4. La causa 14-23-AN ingresó a la Corte Constitucional el 4 de abril de 2023. La acción fue admitida el 20 de julio de 2023. El 06 de junio de 2024 el Pleno de la Corte Constitucional acumuló a la causa 2-22-AN, con base en el artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional.
5. Mediante auto de 25 de febrero de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de las causas y convocó a audiencia pública que se llevó a cabo el 17 de marzo de 2025, las partes accionadas fueron debidamente notificadas para participar en la audiencia, se contó con la presencia de los accionantes de la causa 2-22-AN y 14-23-AN y sus abogados defensores.
6. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui, ministerios del Interior y de Trabajo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no asistieron a la audiencia. El 17 de marzo de 2025, el GADM de Ambato remitió documentación respecto del cumplimiento de la norma cuyo cumplimiento se demanda.

Darwin Stalin, Martínez Plaza Washington Eduardo, Morales Sánchez Manuel Elías, Muyulema Moyolema Segundo Sergio, Noboa Escobar Edison Fernando, Paredes Freiré Wilson Alcides, Pérez Sánchez Diego Santiago, Poaquiza Caiza Jorge Aníbal, Pungaña Napoleón Medardo, Punina Collay Nelson Fabricio, Ramos Analuisa Dennis Alexander, Robalino Rodríguez Jimmy Marcelo, Rodríguez Córdova Joffre Renán, Salazar Freiré Jonathan Fernando, Sánchez Sáenz Joffre Fabricio, Solís Sánchez William, Soria Vargas Alvaro David, Suarez González Segundo Filomentor, Tarqui Coloma Fernando David, Tipan Aldaz Carlos Joselito, Vayas Villegas David Israel, Comina Caisaguano Mayra Elizabeth y Veintimilla Ocaña Milton Joel.

⁵ La acción fue admitida por el 20 de julio de 2023 por el Tribunal de admisión conformado por los jueces Jhoel Escudero Soliz, Ali Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz

⁶ El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

7. Mediante auto de 26 de febrero de 2025, el juez ponente solicitó a los accionantes de la causa 2-22-AN, remitan el documento de reclamo previo de fecha 19 de noviembre de 2021 completo, conforme fue presentado al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato. Este requerimiento fue contestado por los accionantes el 18 de marzo de 2025.
8. Mediante auto de 25 de marzo de 2025, el juez ponente solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato, para que en el término de cuarenta y ocho horas (48) contados desde la notificación de esta providencia, remitan el documento de reclamo previo de fecha 19 de noviembre de 2021 presentado por Claudio Ricardo Torres Zamora en representación de los agentes Civiles de Tránsito de Ambato a su dependencia, y que en su momento, fue respondido mediante oficio DITH-21-3024 de 25 de noviembre de 2021. Este requerimiento fue atendido por el GADM de Ambato el 26 de marzo de 2025.
9. Mediante auto de 23 de abril de 2025, el juez ponente solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza remitan copia certificada del documento completo del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza vigente. Este requerimiento fue atendido por el GADM de Yantzaza el 25 de abril de 2025.

2. Competencia

10. En los artículos 93 y 436 de la Constitución y 52 a57 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones por incumplimiento de normas del sistema jurídico y actos administrativos de carácter general, así como de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos no ejecutables por otras vías judiciales.

3. Disposición cuyo cumplimiento se demanda

11. Los accionantes de las demandas 2-22-AN y 14-23-AN exigen el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP:

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

Hasta que se expidan los reglamentos se aplicarán las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.

[énfasis agregado]

4. Argumentos de las partes y contestación en audiencia

4.1. Fundamento y pretensiones de la parte accionante

4.1.1 Causa 2-22-AN

12. Los accionantes alegan que “los agentes civiles de tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato no cuentan con un instrumento jurídico adecuado que regule las carreras de personal, el proceso de selección y demás aristas referentes a la estabilidad laboral de este grupo de servidores públicos”.
13. Esto les generaría, a su vez, una “vulneración a la seguridad jurídica, derecho al trabajo en el componente de la estabilidad laboral y derechos relacionados, los cuales, se encuentran garantizados por la Constitución vigente”.
14. En la audiencia realizada ante esta Corte, indicaron que el GAD de Ambato, “el 27 de septiembre de 2022 [...] emitió la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito. Sin embargo, esta Ordenanza no ha sido aplicada y no ha tenido como lógica de construcción el acuerdo ministerial 013-22 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas dónde se establecía los parámetros que iban a guiar los procedimientos de calificación, evaluación y ascenso de los servidores encargados de cumplir con el control del tránsito de transporte terrestre y seguridad vial”.
15. Además, indican que, no se ha desarrollado toda la normativa pertinente sobre el tema, a su vez no se está aplicando. Sobre los agentes civiles de tránsito no ha habido atención por parte del Ministerio de Trabajo a diferencia de los agentes de control municipal para los cuales el Ministerio de Trabajo emitió un acuerdo específico que se está aplicando desde el año 2024 sobre el proceso de transición.
16. Expresan como pretensión que se declare el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM de Ambato y la Corte Constitucional ordene que “expida los reglamentos, y el estatuto orgánico y funcional, en un tiempo determinado, oportuno y breve”. Así como medida de reparación solicitan como pretensión se genere un cronograma para el cumplimiento integral de la disposición, y se salvaguarden los derechos adquiridos y se realice un proceso de transición que sea adecuado, con el acompañamiento por parte del Ministerio de

Trabajo para la aplicabilidad de la Disposición Transitoria del COESCOP.

4.1.2 Causa 14-23-AN

17. Los accionantes alegan que son agentes civiles de control municipal y por lo tanto son servidores municipales, sin embargo, “hasta la fecha se encuentran laborando bajo las disposiciones del Código de Trabajo”, por no existir un instrumento que regule las carreras del personal de este grupo de servidores públicos.
18. Sostienen que “a pesar de que han transcurrido más de 180 días desde que el COESCOP entró en vigencia, esto es desde el 21 de diciembre de 2017, las entidades accionadas no han emitido ninguna normativa orientada a regular la organización, el funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo y los procedimientos disciplinarios del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público”.
19. Además, indican que “en agosto y septiembre de 2021 y agosto y diciembre de 2022, solicitaron a las entidades accionadas el cumplimiento de la disposición transitoria primera del COESCOP, pero no han obtenido una respuesta favorable”.
20. Asimismo, en audiencia señalan que los GADMs en contra de los cuales presentaron la acción por incumplimiento no han emitido ninguna regulación para los Agentes de Control Municipal, afirman que la respuesta que han recibido de ellos es la de no contar con presupuesto y que están a la espera de que los entes rectores nacionales inicien las acciones, sin embargo, de que el Ministerio de Trabajo emitió ya emitió una resolución que regula la escala de pisos y techos de las remuneraciones mensuales unificadas y aspectos de la carrera de los cuerpos de agentes de control municipal y metropolitano, sin embargo no ha “habido la voluntad política”.
21. Tienen como pretensión que se declare el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los GADs Municipales de Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza, El Pangui y Ambato; así como por parte del Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS y se les ordene que “expida los reglamentos, y el estatuto orgánico y funcional, en un tiempo determinado, oportuno y breve”. Además, por las alegadas vulneraciones a derechos, solicitan que esta Corte Constitucional ordene en su favor una reparación integral incluida como medida de reparación por el daño material ocasionado por los GAD Municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza, El Pangui y Ambato, así como realicen el pago de la diferencia de remuneraciones que han dejado de percibir desde el año en el que entró en vigencia el COESCOP.

4.2. Argumentos del GAD Municipal Ambato

22. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2023, Limber Aníbal Torres Sevilla procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad del cantón Ambato informó que pone en conocimiento el informe número PS-23-1891, en lo principal señaló que:

[...] Es importante recalcar y analizar lo que dicta la norma al determinar que una vez que se emitan los reglamentos detallados anteriormente las autoridades en este caso cada Gobierno Autónomo Descentralizado de forma complementaria aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales, es así que el GAD Municipalidad de Ambato se encuentra a la espera que el órgano gubernamental emita las disposiciones a los GADS a fin de poder aplicar políticas de ubicación y la homologación de salarios y perfiles”.

23. Además, manifestó que la Municipalidad de Ambato “ha dado cumplimiento en expedir la reglamentación pertinente para la aplicación del COESCOP en lo que compete a las atribuciones de los GAD, sin embargo, es importante señalar y recalcar que la normativa de interés es política de ubicación y homologación de perfiles y salarios es responsabilidad de emitir los parámetros los entes rectores nacionales y hasta la presente fecha no se cuenta con aquello”.

4.3. Argumentos del GAD Municipal de Baños

24. Mediante escrito de 31 de agosto de 2023, Marlon Fabricio Guevara Silva, alcalde del cantón Baños de Agua Santa, indicó:

[...] he dispuesto a la Unidad de Recursos y Talento Humano, realice todas las acciones administrativas que corresponda para cumplir con las disposiciones establecidas en el COESCOP, en especial de la Disposición Transitoria Primera, sujetando a las escalas remunerativas y los ingresos complementarios que el ente rector nacional del trabajo (Ministerio del Trabajo), haya establecido como políticas y normas; es así que, la Unidad de Recursos y Talento Humano, se encuentra diseñando los instrumentos técnicos que permitan la correcta aplicación de las normativas legales vigentes, especialmente del COESCOP, así como los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP, para que de forma complementaria se pueda aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de la entidad complementaria de seguridad, que en el caso del GAD Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, es el Cuerpo de Agentes de Control Municipal, quienes en la actualidad están con la denominación de Policías Municipales (Cuerpo de Control Municipal); es preciso señalar que, en estricto cumplimiento a lo que dispone el segundo inciso de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, el GAD Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, ha venido aplicando las disposiciones de la referida normativa legal, en el sentido más favorable a las y los servidores del Cuerpo de Control Municipal - Policía Municipal, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.

Por lo que, queda evidenciado de que no se ha vulnerado ningún derecho de los servidores públicos.

4.4. Argumentos del GAD Municipal de Yantzaza

25. El 29 de agosto de 2023, Wilman Rodrigo Rodríguez Berru, procurador síndico del GAD Municipal de Yantzaza señaló que:

La entidad municipal no niega el derecho que les asiste a los señores Agentes de Control y en razón de ello, esta nueva administración, conforme a las competencias municipales, estamos realizando los respectivos estudios técnicos, y atendiendo la Ordenanza que regula la Creación, Organización, Jerarquización y Funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, norma municipal con la que se regulará conforme lo dispone el COESCOP, tanto la carrera, formación, ascensos y evaluaciones de los servidores municipales sujetos a este Código, misma que estará debidamente financiada de acuerdo a las condiciones económicas que tiene la entidad municipal.

26. Además, informó que:

Respecto al pago de la diferencia de las remuneraciones que argumentan los accionantes que han dejado de percibir, el GAD Municipal de Yantzaza, no les está adeudando absolutamente nada; si bien es cierto que la normativa del COESCOP entró en vigencia ciento ochenta días después de haberse publicado la Ley, no es menos cierto que esta regularización debe estar sostenida en el Estatuto Orgánico de Procesos, ordenanza y reglamento, debidamente aprobados y financiados, que le den viabilidad técnica y legalidad al nuevo Cuerpo de Agentes de Control Municipal, por lo tanto exigir reparación económica, cuando se tiene que cumplir con un proceso técnico jurídico que requiere tiempo para su aplicación, la petición de reparación es un absurdo, está fuera del contexto legal.

4.5. Argumentos del GAD Municipal de El Pangui

27. En escrito de 22 de agosto de 2023, Jairo Bladimir Herrera González, alcalde del Cantón El Pangui en lo principal manifestó que:

Como máxima autoridad de la entidad accionada debo enfatizar, que el Gobierno Autónomo Descentralizado de El Pangui no cuenta con un presupuesto que permita el incremento de una estructura administrativa superior a la preestablecida ni el aumento de remuneraciones al personal; no obstante, en el marco del respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y de las obligaciones de la entidad municipal, cuya administración la ejerzo desde el 14 de mayo de 2023, a la presente fecha he dispuesto el trámite legal para la aprobación de la Ordenanza del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del cantón el Pangui, conforme lo justifico con la copia certificada del Memorando Nro. III-A-GADMP-2023 del 15 de agosto de 2023, con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

4.6. Argumentos del IESS

28. Mediante escrito de 23 de agosto de 2023 Edison Iván Salgado Lomas, procurador general del IESS en lo específico señaló que:

(...) el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no se encuentra facultado y por ende, no tiene responsabilidad alguna en la expedición de los reglamentos cuyo objeto sería regular la estructuración o reestructuración de las entidades de seguridad sujetas al Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en cuanto a las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones; menos aún, se halla facultado para aprobar y expedir estatutos orgánicos y funcionales, como erróneamente pretenden los accionantes, soslayando el principio básico de legalidad que indefectiblemente rige las actuaciones de la Administración Pública en todo su contexto general, para procurarse la obtención medidas de reparación integral, por un supuesto daño material, por "diferencia de remuneraciones que han dejado de percibir desde el año en el que entró en vigencia el COESCOP", respecto de lo cual, se deja expresamente señalado que con los accionantes el IESS no mantiene ninguna clase de relación laboral.

4.7. Argumentos del Ministerio del Trabajo

29. El 17 de agosto de 2023, el director de Asesoría Jurídica informó en lo principal que “esta Dirección Regional, no ha sido demandada por ninguno de los Municipios en mención, así como tampoco corresponde a esta Dirección Regional dar cumplimiento del cambio de régimen de los servidores públicos Código de Trabajo a COESCOP, en tal virtud no se tiene información al respecto de lo solicitado”.

4.8. Argumentos del Ministerio del Interior

30. El Ministerio del Interior en escrito de 20 de noviembre de 2023 indicó que “ respecto a las obligaciones contenidas en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de la Ordenanza que regula el Funcionamiento y Estructura del Personal de los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal, se puede evidenciar, que las mismas constituyen acciones que son de competencia exclusiva de dichos Gobiernos Autónomos Descentralizados [...]quedando excluido de esta manera el Ministerio del Interior, al no corresponderle dichas atribuciones señaladas”.

4.9 *Amicus curiae*

31. Jhonny Oswaldo Guamán Guzmán, como presidente de la Asociación de los Agentes Civiles de Tránsito de Riobamba, en lo principal, manifestó que:

Hasta el momento desde la vigencia de la ley, no se ha dado cumplimiento a nuestro

legítimo derecho, no se ha creado el plan de carrera, y es más se nos ha mantenido con la misma remuneración de USD 599,00, cuando agentes civiles de tránsito de otros Gobiernos Autónomos Descentralizados de otros cantones perciben una remuneración mayor en razón de las directrices del Ministerio del Trabajo, solo por poner un ejemplo las remuneraciones de los Agentes de Tránsito del Guayas, perciben las siguiente remuneración: Agente Civil de Tránsito: Agente Civil de Tránsito 2: USD 1064,00 USD 1264,60. Durante todos estos años, sea venido violentando el derecho al trabajo de los Agentes Civiles de Tránsito del GAD Municipal del Cantón Riobamba, por no garantizar y transgredir los derechos que nos corresponde, conforme el COESCOP, en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 234, esto es: 1. No haber regulado el desarrollo de la carrera de los agentes civiles de tránsito; 2. No haber regulado los instrumentos legales que determinen la forma en la que los agentes civiles de tránsito, deban ejercer el cargo, jerarquía, especialización y perfil profesional; 3. No pagar las remuneraciones, compensaciones e indemnizaciones que se establezcan para cada grado, cargo o función, en las condiciones determinadas por el Ministerio del Trabajo.

32. Rosa Belén Mayorga Tapia, mediante escrito de 30 de mayo de 2024, en lo principal manifestó que:

(...) los Agentes de Control Municipales, son servidores Municipales que a la fecha se encuentran laborando bajo las disposiciones del Código de Trabajo y no bajo las normas del COESCOP. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, no cuentan con un instrumento jurídico que regle las carreras del personal, la selección y demás aspectos referentes al proceso de selección de personal de esta área de control Municipal, que tienen el fin de garantizar la estabilidad laboral, de estos servidores públicos, los mismos que tienen derecho al trabajo y remuneración justa Los de Control, ha procedido de manera inicial, en poner sus reclamos administrativos en sus jurisdicciones , así como en las entidades complementarias, como es el Ministerios del Interior, Ministerio de Trabajo, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

33. Juan Carlos Benalcázar Guerrón, mediante escrito de 11 de marzo de 2025, en lo principal señala que:

En el concreto caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Ambato, se reclutó a sus agentes municipales y agentes de tránsito según las normas de los servidores públicos civiles, específicamente, de la Ley Orgánica de Servicio Público. También se utilizó la figura del contrato ocasional para que ingresen al cuerpo de agentes municipales. El COESCOP define a estos servidores públicos como cuerpos complementarios de seguridad en el artículo 267 y les garantiza una carrera y estabilidad, pues no es concebible que la función que ejercen los agentes de control, que está definida a partir de la Constitución de la República, esté sujeta a la precariedad de un contrato ocasional. Este tipo de figuras rompe todo esquema de una carrera y profesionalización en un cuerpo complementario de seguridad, además de que atenta contra la misión que cumple. A pesar de que el COESCOP entró en vigencia el 21 de diciembre de 2017, el GAD municipal del Cantón Ambato nunca implementó un sistema de carrera y estabilidad en su cuerpo complementario de seguridad, lo que ocasionó que muchos agentes, pese a recibir capacitación para su puesto, sean arbitrariamente separados del cuerpo. Esta inestabilidad hace que dicho GAD municipal no cumpla debidamente con su atribución constitucional relacionada con el orden público y del tránsito.

Por el contrario, a pesar de la entrada en vigencia del COESCOP, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Ambato utiliza la precaria figura, totalmente improcedente para un agente municipal de control o de tránsito, del contrato ocasional. Viola de este modo, además de una norma expresa, con una obligación ineludible, la función de guarda de la seguridad y control del tránsito en el cantón.

5. Reclamos previos

34. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.⁷
35. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.⁸ Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.⁹
36. En particular, esta Corte ha señalado¹⁰ que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes parámetros:
- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
 - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
 - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.

⁷ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

⁸ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

⁹ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

¹⁰ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

5.1. Reclamo previo de la causa 2-22-AN

37. Los accionantes aportaron como prueba del reclamo previo:
38. Su escrito presentado el 19 de noviembre de 2021 ante el GADM Ambato, del cual consta la identificación de los accionantes, el acápite de “Fundamento Jurídico” donde incorpora el texto de la Disposición Transitoria Primera, acápite de anexo y firmas y notificaciones.
39. En respuesta a este pedido el GADM Ambato mediante oficio DITH- 21-3024 de 25 de noviembre de 2021 indicó, en relación al reclamo previo, que en este “se realiza dos peticiones, (...): Se brinde la información sobre la elaboración y cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el GAD-Municipal de Ambato”.
40. Este Organismo observa que el documento de reclamo previo adjunto a la demanda de acción por incumplimiento presentado el 19 de noviembre de 2021 ante el GADM Ambato no está completo toda vez que del acápite II fundamento jurídico se salta al acápite IV. Anexos y Firmas.
41. Este Organismo solicitó al GADM presente el documento de reclamo previo presentado por los accionantes en su dependencia y se observa que tiene el mismo defecto. Esta Corte de la documentación proporcionada observa que el GAD comprendió el reclamo respecto de la norma que se exigía y dio respuesta mediante el oficio DITH-21-2024 de 25 de noviembre de 2021. Por lo cual esta Magistratura advierte que en dicho oficio se dio respuesta al requerimiento de cumplimiento de la norma específica, es decir de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP que consta como pretensión de la presente acción.
42. Frente a lo expuesto, esta Corte considera que este documento, cumple el parámetro de un reclamo previo, puesto que (i) está dirigido al gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Ambato, que sería la entidad encargada de satisfacer el cumplimiento de la obligación; (ii) identifican de manera clara la Disposición Transitoria Primera del COESCOP como obligación exigida, (iii) la cual resulta ser la misma reclamada en esta acción por incumplimiento; y, (iv) Del documento remitido se desprende que el GAD de Ambato expresamente indica que la obligación que fue exigida por el accionante es la contenida en la disposición transitoria primera de COESCOP. Por lo que no es posible desconocer que el accionante exigió el cumplimiento de dicha obligación, toda vez, que la información remitida por la entidad accionada da cuenta expresamente de ello. Por lo que, los accionantes han cumplido con el requisito sustancial de reclamo previo, en apego a los

estándares establecidos jurisprudencialmente por este Organismo y el artículo 54 de la LOGJCC.

5.2. Reclamo previo de la causa 14-23-AN

43. Los accionantes aportaron como prueba del reclamo previo los escritos presentados ante los GADM de Riobamba, Ambato, Baños de Agua Santa, El Panguí y Yantzaza:

43.1. Escrito del 23 de agosto de 2022, presentado ante el GADM Riobamba el cual tuvo como petición que “se sirva dar cumplimiento a lo que manda el CESCOP(sic) en su disposición transitoria primera, esto es, que el ente rector local, GAD Riobamba, expida y apruebe los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del cuerpo legal enunciado”.

43.2. Escrito de 10 de agosto de 2021, presentado ante el GADM Ambato en el cual los accionantes solicitan el cumplimiento de la obligación contenida en la disposición transitoria primera así señalan que “en cumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana Orden Público, se dicten inmediatamente todas las disposiciones y normativas necesarias para la implementación del COESCOP”.

43.3. Escrito de 12 de agosto de 2021, presentado ante el GADM de Baños de Agua Santa en el cual solicita que “se disponga a la Unidad Administrativa de Talento Humano y a todos los demás órganos competentes que dicten para cada uno de quienes suscriben este documento todos los actos administrativos que permitan la aplicación inmediata, sin dilación alguna, de las disposiciones del citado código, muy especialmente, en lo relacionado al régimen de estabilidad y carrera”.

43.4. Escrito de 12 de agosto de 2021, presentado ante el GADM del cantón Yantzaza el cual tuvo como petición “que, en cumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, se dicten inmediatamente todas las disposiciones y normativas necesarias para la implementación del Código citado en el gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza” (sic).

43.5. Escrito de 22 de septiembre de 2021, presentado ante el GADM del cantón El Panguí en el cual se solicitó que “se dé cumplimiento de la disposición

transitoria primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, se dicten inmediatamente todas las disposiciones y normativas necesarias para la implementación del Código citado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Pangui”.

- 43.6.** Oficio No.2022-12-AN-002 de 14 de diciembre de 2022, presentado al Ministerio de Trabajo solicitando que “ se dé cumplimiento a lo que mande el CESCOP (sic) en su disposición transitoria primera segunda y cuarta esto es, que el ente rector nacional, Ministerio de Trabajo, expida y apruebe los reglamentos que regulen la homologación de perfiles y salarios, estructuración, según corresponda, de las carreras de personal sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluaciones, adecuándose a las disposiciones del cuerpo legal enunciado, COESCOP”.
- 43.7.** El oficio 2022-12-AN-001 de 14 de diciembre de 2022, presentado ante el IESS, el cual tuvo como petición el cumplimiento de las disposiciones transitoria primera, segunda y cuarta “esto es que el ente rector nacional, Ministerio de Trabajo conjuntamente con el Instituto de Seguridad Social, expidan y aprueben los reglamentos que regulen la homologación de perfiles y salarios, estructuración, según corresponda, de las carreras de personal , sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del cuerpo legal anunciado COESCOP”.
- 43.8.** El oficio 2022-12-AN-003 de 14 de diciembre de 2022, presentado al Ministerio del Interior solicitando que “ se dé cumplimiento a lo que mande el CESCOP (sic) en su disposición transitoria primera segunda y cuarta esto es, que el ente rector nacional, Ministerio de Trabajo, expida y apruebe los reglamentos que regulen la homologación de perfiles y salarios, estructuración, según corresponda, de las carreras de personal sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluaciones, adecuándose a las disposiciones del cuerpo legal enunciado, COESCOP”.
- 43.9.** El oficio MST-SPN-2023-0002-O de 04 de enero de 2023 de la Subsecretaria de Políticas y Normas del Ministerio de Trabajo en el que se da respuesta a la solicitud de lo accionantes responde que “[...] la homologación de perfiles y remuneraciones se encuentra prevista en el referido Código como una responsabilidad compartida entre el ente rector nacional de cada entidad complementaria de seguridad y el Ministerio del Trabajo, asunto que se encuentra a trámite”. Además, indica que “sobre los reglamentos que regulan la estructura o reestructura las carreras de personal de los agentes civiles de tránsito, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación,

ascensos y evaluaciones conforme se refiere la disposición primera, asunto que recae únicamente y expresamente en los respectivos entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad del COESCOP”.

- 43.10.** El memorando MDI-CGAF-DATH-2023-0137-MEMO del director de Administración del Talento Humano del Ministerio del Interior, con el que responde a la petición de los accionantes señalando que “ en el ámbito de sus competencias el Viceministerio de Seguridad Ciudadana conjuntamente con la subsecretaría de Orden Público de esta cartera de Estado, se encuentra realizando las gestiones administrativas relacionadas a la propuesta para el estudio de pisos, techos remunerativos y salarios del Cuerpo de Agentes de Control Municipal o Metropolitano conforme los establecido en el COESCOP”.
- 43.11.** El memorando IESS-DNAC-2022-1941-M del director Nacional de Afiliación y Cobertura mediante la cual responde a la solicitud de los accionantes señalando que “las disposiciones restantes [transitoria primera, segunda y cuarta] se encuentran dirigidas a otras instituciones del Estado, cuyo cumplimiento es de su absoluta responsabilidad”.
- 44.** Frente a lo expuesto, esta Corte considera que estos documentos, en conjunto de la causa 14-23-AN, cumplen los parámetros de un reclamo previo, puesto que ellos *(i)* están dirigidos a gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí, que serían las entidades encargadas de satisfacer el cumplimiento de la obligación; *(ii)* identifican de manera clara la Disposición Transitoria Primera del COESCOP como obligación exigida, *(iii)* la cual resulta ser la misma reclamada en esta acción por incumplimiento; y, *(iv)* contienen solicitud expresa de su cumplimiento, conforme los escritos de los accionantes¹¹. Por lo que, los accionantes han cumplido con el requisito sustancial de reclamo previo, en apego a los estándares establecidos jurisprudencialmente por este Organismo y el artículo 54 de la LOGJCC.

6. Planteamiento de problemas jurídicos

- 45.** De acuerdo con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, actos administrativos de carácter general, y

¹¹ Escrito del 23 de agosto de 2022, presentado al GADM Riobamba (párr.27.1). Escrito de 10 de agosto de 2021 presentado ante el GADM Ambato (párr.27.2) Escrito de 12 de agosto de 2021, presentado ante el GADM de Baños del cantón Agua Santa (párr.27.3). Escrito de 12 de agosto de 2021 presentado ante el GADM del cantón Yantzaza (párr.27.4). Escrito de 22 de septiembre de 2021 presentado ante el GADM del cantón El Panguí (párr. 27.5).

sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.*, la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.¹²

46. En el caso bajo análisis, los accionantes de las causas 2-22-AN y 14-23-AN han demandado el supuesto incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui y el Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
47. Ahora, a efectos de resolver la presente acción, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde, primero, *(i)* determinar si la Disposición Transitoria Primera del COESCOP contiene una obligación de hacer o no hacer;¹³ y, de confirmarse lo anterior, *(ii)* verificar si dicha obligación es clara, expresa, y exigible por la parte accionante.
48. Esta Magistratura, mediante sentencias 60-18-AN/21, 33-20-AN/22 y 71-22-AN/24, ha determinado, por un lado, que

(i) la Disposición Transitoria Primera del COESCOP sí contiene dos obligaciones sucesivas de hacer, que tienen como obligado directo a ejecutar a “los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por [el COESCOP]”; entre los cuales se encuentra, por su relevancia para el presente caso, a “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”,¹⁴ y como titular del derecho o beneficiario de la obligación a “las y los servidores de las [referidas] entidades de seguridad”. Así, estas dos obligaciones son: *(i.a)* primero, expedir “los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración [...] de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones [del COESCOP]”; después, *(i.b)* una vez cumplido lo anterior, aprobar “los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de

¹² CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 19 y 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

¹³ CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34 y 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.

¹⁴ Como entes rectores locales de los “Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos”, como sus “[e]ntidades complementarias de seguridad”, pues estos últimos constituyen “el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia” (de acuerdo con el artículo 2, numeral 5, literal a, y el artículo 268 del propio COESCOP).

seguridad”.¹⁵ Y también que (ii) dichas obligaciones son claras, expresas y para el presente caso, exigibles.¹⁶

49. En esta línea si bien en la demanda 14-23-AN constan también como entidades demandadas el Ministerio de Trabajo, el Ministerio del Interior y el IESS, dado que al analizar el contenido de las obligaciones solo se observa que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos son las entidades obligadas directas en función de la naturaleza de la reclamación y por ser los obligados directos conforme su responsabilidad orgánica. En este sentido se ha pronunciado esta Magistratura al determinar que son “los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por [el COESCOP]”; entre los cuales se encuentra, por su relevancia para el presente caso, a “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos” los obligados a ejecutar,¹⁷ por lo que esta Corte únicamente analizará si ha existido incumplimiento de estas obligaciones por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí, a través del siguiente problema jurídico:

¿Las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP han sido cumplidas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí?

50. De identificarse que existió incumplimiento, se procederá a determinar:

¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí?

51. Sobre las pretensiones de reparación integral de los accionantes, la Corte ya se ha pronunciado y ha señalado que “la acción por incumplimiento no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y prueba. [No se puede] utilizar esta acción para fines contrarios al objeto de la misma, como para el reconocimiento de remuneraciones similares a las de otros entes de seguridad

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

¹⁶ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 41-45; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 26-29. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46 y 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024, párr. 25.

¹⁷ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 41 y 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022 párr. 24

ciudadana, la tutela de los derechos a la vida digna, igualdad y no discriminación en relación con otras entidades de seguridad ciudadana y que no se le han realizado las compensaciones correspondientes, lo cual escapa del objeto de la acción por incumplimiento”.¹⁸

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. ¿Las obligaciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera del COESCOP han sido cumplidas por los GAD municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?

- 52.** En este apartado, la Corte sostendrá que los GADMs de los cantones de Baños de Agua Santa, El Pangui, y Riobamba no han cumplido con las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP. En el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza, toda vez que se no se aprobado el Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, se constata el incumplimiento de la obligación (*i.a*). En tanto que, el GADM de Ambato al no haber aprobado sus estatutos orgánicos y funcionales, se verifica el incumplimiento de la obligación (*i.b*) de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.
- 53.** Conforme la sección anterior, la obligación que se desprende de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP consiste en que los GAD municipales y metropolitanos, en el lapso de 180 días expidan los reglamentos para la reestructuración de las carreras de personal orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones de los servidores de sus cuerpos de control municipal o metropolitano, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, después, aprueben sus estatutos orgánicos y funcionales.
- 54.** A criterio de los accionantes del caso 2-22-AN la Disposición Transitoria Primera del COESCOP se ha cumplido parcialmente por parte del GADM de Ambato respecto de los agentes civiles de tránsito. En tanto que los accionantes del caso 14-23-AN indican que la disposición ha sido incumplida respecto a los agentes de control municipal, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui.

¹⁸ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, sec. 6.4 y sentencia 71-22-AN/24, 4 de julio de 2024 sección 7.2.

55. La Disposición Transitoria Primera del COESCOP obliga a que los GADMs de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui como entes rectores locales de los cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito¹⁹ y Agentes de Control Municipal²⁰ expidan los reglamentos y aprueben los estatutos orgánicos y funcionales para el adecuado funcionamiento de los mismos situación que no ha ocurrido. Por lo que los accionantes de la causa 2-22-AN y 14-23-AN solicitan que esta Magistratura disponga a los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui que “expidan los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en un tiempo determinado, oportuno y breve”.

7.1.1 Cumplimiento de la obligación por el GADM Ambato

56. En el caso del GADM de Ambato los accionantes afirmaron que el 27 de septiembre de 2022 se emitió la Ordenanza de Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito sin que hasta la fecha se haya aplicado y sin que se observara el acuerdo ministerial 013-22 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas donde se establecieron los parámetros que deben guiar los procedimientos de calificación, evaluación y ascenso de los servidores encargados de cumplir con el control del tránsito de transporte terrestre y seguridad vial.
57. En esta línea el GADM de Ambato mediante informe de 12 de septiembre de 2023 indicó que cumplió con la Disposición Transitoria Primera del COESCOP. Sin embargo, afirmó que “la [...] política de ubicación y homologación de perfiles y salarios es responsabilidad de [...] los entes rectores nacionales y hasta la presente fecha no se cuenta con aquello”. Además, como parte de la documentación remitida a este Organismo consta la Ordenanza del Funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato de 27 de septiembre de 2022 que regula la carrera, formación, ascensos y evaluaciones de los referidos agentes.
58. El GAD de Ambato también remitió el Reglamento que regula el beneficio de alimentación para las y los servidores de cuerpos de agentes de tránsito y control

¹⁹ Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Social artículo 30.2.- El control del tránsito y la seguridad vial será ejercido por las autoridades regionales, metropolitanas o municipales en sus respectivas circunscripciones territoriales, a través de las Unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (...).

²⁰ COESCOP artículo 268.- Naturaleza. - Los Cuerpos de Agentes de Control Municipal o Metropolitano son el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

municipal del GADM, el Reglamento para las jornadas de trabajo para las y los servidores de los cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito y Agentes de Control Municipal y el Reglamento para la evaluación de desempeño y gestión de las y los servidores de los cuerpos de agentes civiles de tránsito y agentes de control municipal GADM.

59. En este orden de ideas, en referencia a las alegaciones del GADM de Ambato sobre la falta de regulación de la homologación de perfiles y salarios por parte del Ministerio de Trabajo, esta Corte ya se ha pronunciado y ha sostenido que:

sin perjuicio de que se requiera contar con el criterio técnico de la referida cartera de Estado y de su aprobación sobre ciertos aspectos —en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP—, los gobiernos autónomos descentralizados municipales son las entidades directamente obligadas para cumplir con la Disposición Transitoria Primera del COESCOP y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra entidad estatal, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en los artículos 226 y 227 de la Constitución.²¹

60. Así, sobre las actuaciones realizadas por GADM de Ambato como son la emisión de la Ordenanza que regula el funcionamiento de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito y los reglamentos emitidos por esa dependencia, se observa que estos han sido emitidos sobrepasando, el plazo de 180 días para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP y se constata que no cuenta con el Estatuto Orgánico Funcional de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal y Agentes Civiles de Tránsito obligación exigible como se determinó (*i.b*).
61. En conclusión, el GAD de Ambato al no haber aprobado sus estatutos orgánicos y funcionales se verifica el incumplimiento de la obligación *i.b*) relacionada a la aprobación de los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad.

7.1.2 Cumplimiento de la obligación por el GAD de Yantzaza

62. Respecto al GADM de Yantzaza, los accionantes manifestaron que no ha emitido ninguna regulación para los Agentes de Control Municipal. Por su parte, el GADM mediante escrito de 24 de marzo de 2025 señaló que “ ha dado cumplimiento con sus servidores Agentes de Control, conforme lo dispone el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)” para lo cual remitió la Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de

²¹ CCE, sentencia 71-22-AN, 4 de julio de 2024, párr. 32

Yantzaza publicada en el Registro Oficial - Edición Especial 2072 de viernes 7 de febrero de 2025. Remitió también el borrador del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza, mismo que se encontraría en proceso de aprobación por la entidad municipal, el organigrama estructural por procesos donde constan integrados a la estructura institucional los Agentes de Control del GAD municipal, el Estatuto Orgánico sobre la Unidad administrativa del cuerpo de Agentes de Control municipal, la estructura ocupacional de los agentes de control del GAD Yantzaza y el manual de puestos de la unidad administrativa del cuerpo de agentes de control municipal.

63. Esta Corte observa que en la Disposición Transitoria Octava de la Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, se dispone que en el plazo de 45 días la Dirección del Cuerpo de Agentes de Control Municipal deberá elaborar para su aprobación los respectivos reglamentos e instructivos internos que regulen los procedimientos establecidos en la Ordenanza y dispuestos en el COESCOP, sin que esta información fuera presentada por el GADM de Yantzaza.
64. Bajo estas consideraciones este Organismo advierte que, si bien el GADM de Yantzaza presentó documentación que respaldaría el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, estas regulaciones se han emitido después del vencimiento del plazo de 180 días constante en la norma requerida sin que se presente justificación por parte de la entidad obligada para no expedir los reglamentos respectivos de manera oportuna.
65. Además, no se cuenta con la aprobación del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza, y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.
66. En virtud de lo expuesto, esta Corte declara el incumplimiento de la obligación *(i.a)* constante en la Disposición Transitoria Primera toda vez que no se aprobó el Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.

7.1.3 Cumplimiento de la obligación por el GADM de Riobamba

67. En cuanto al GADM de Riobamba, los accionantes manifestaron el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera por parte del GADM al no emitirse ninguna normativa para los Agentes de Control Municipal. El GADM de Riobamba, por su parte, mediante escrito de 3 de abril de 2025 indicó que “ha dado cumplimiento con los agentes de control para lo cual adjuntó como documentos: las resoluciones número GADMR-GSGC-2024-0185-R, de 27 de septiembre de 2024 y GADMR-ALC-2024-0145-R, de 31 de diciembre de 2024, suscritas por el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Riobamba con las cuales se aprueba y expide la "Resolución Administrativa para la preselección de aspirantes para Agentes de Control Municipal del GADM de Riobamba" y la "Resolución normativa para el cambio de régimen laboral a fin de confirmar el cuerpo de agentes de control municipal regulados por el COESCOP”.
68. Esta Corte observa que, si bien el GADM de Riobamba presentó documentación que respaldaría el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, estas regulaciones no contemplan todos los presupuestos contenidos en la norma cuyo cumplimiento se solicita. Tales regulaciones no cuentan con los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, formación, ascensos y evaluaciones, así como el correspondiente Estatuto Orgánico Funcional de la entidad de seguridad. Además, estas regulaciones se han emitido después del vencimiento del plazo de 180 días constante en la norma requerida sin que se presente justificación por parte de la entidad obligada para no expedir los reglamentos respectivos de manera oportuna.
69. En conclusión, se verifica que el GADM de Riobamba ha incumplido las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera.

7.1.4 Cumplimiento de la obligación por el GADM de Baños de Agua Santa

70. Respecto al GADM de Baños de Agua Santa, los accionantes manifestaron el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera al no emitirse ninguna normativa para los Agentes de Control Municipal. Por su parte, el GADM de Baños de Agua Santa ha manifestado que ha realizado algunas acciones con el fin de dar cumplimiento con la normativa reclamada. Así, señala que la Unidad de Recursos y Talento Humano, se encuentra diseñando los instrumentos técnicos y los reglamentos que regularán la estructuración o reestructuración según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones conforme las disposiciones del COESCOP. Para que, de esta manera,

se pueda aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de la entidad complementaria de seguridad, que en el caso del GADM de Baños de Agua Santa, es el Cuerpo de Agentes de Control Municipal, quienes en la actualidad están con la denominación de policías municipales.

71. En suma, el GADM de Baños de Agua Santa ha incumplido con la expedición de (i) los reglamentos que regulen la (re)estructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, de los servidores de su cuerpo de control municipal, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, consecuentemente y (ii) no ha aprobado los estatutos orgánicos y funcionales. En consecuencia, se verifica que ha incumplido con las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

7.1.5 Cumplimiento de la obligación por el GADM de EL Pangui

72. Respecto del GADM de El Pangui los accionantes manifestaron el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera por parte del GADM al no emitirse ninguna normativa para los Agentes de Control Municipal. Por su parte, el GADM manifestó que “El Pangui no cuenta con un presupuesto que permita el incremento de una estructura administrativa superior a la preestablecida ni el aumento de remuneraciones al personal; no obstante, ha dispuesto el trámite legal para la aprobación de la Ordenanza del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del cantón El Pangui”.
73. Frente a ello, esta Corte considera que los argumentos de falta de presupuesto expuestos por el GADM de El Pangui no eximen del cumplimiento de lo dispuesto en la normativa exigida. Además, han transcurrido ocho años desde la entrada en vigencia del COESCOP que fue expedido en 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir los reglamentos respectivos.
74. En conclusión, el GADM de El Pangui no ha cumplido con la expedición de (i) los reglamentos que regulen la (re)estructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, de los servidores de su cuerpo de control municipal, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y (ii) no haber aprobado sus estatutos orgánicos y funcionales. Por tanto, se verifica que ha incumplido con las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

7.2. ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Ambato, Riobamba, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui?

75. En ese sentido, la medida más adecuada para el cumplimiento de las obligaciones en cuestión es ordenar la efectiva expedición y aprobación de los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, señalados en la sección antecedente.
76. Con este fin, los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Pangui deberán, en el término de 30 días desde la notificación con esta sentencia y sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo en el ámbito de sus competencias, elaborar y presentar a esta Corte un cronograma de estricto cumplimiento para contar con los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un término máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia. En el caso del GADM de Ambato deberá en el término máximo de 90 días contar con la aprobación del estatuto orgánico funcional de las entidades de seguridad.
77. Respecto del Gobierno Descentralizado Municipal de Yantzaza, deberá en el término de 90 días contar con la aprobación del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de la Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.

8. Decisión

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

- 1. Aceptar** las acciones por incumplimiento planteadas en el **caso 2-22-AN y 14-23-AN**.
- 2. Declarar** el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Pangui.
- 3. Declarar** el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del

COESCOPE por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato respecto de la obligación (*i.b*) relacionada a la aprobación de los estatutos orgánicos y funcionales.

4. **Declarar** el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOPE por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Yantzaza respecto de la obligación (*i.a*) constante en la Disposición Transitoria Primera toda vez que no se aprobó el Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.
5. **Como medidas de cumplimiento, ordenar** que los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Pangui expidan los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales, que se determinan en las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOPE. Para el efecto, los gobiernos autónomos descentralizados municipales de los cantones Riobamba, Baños de Agua Santa y El Pangui, (1) deben elaborar y presentar a la Corte Constitucional del Ecuador un cronograma de estricto cumplimiento, en el término de 30 días desde la notificación con esta sentencia, y (2) expedirán los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un término máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia, sin perjuicio de la coordinación con el Ministerio de Trabajo en el ámbito de sus competencias. En el caso del GADM de Ambato deberá en el término máximo de 90 días contar con la aprobación del estatuto orgánico funcional de las entidades de seguridad. Y el GADM de Yantzaza deberá en el término de 90 días contar con la aprobación del Reglamento para el proceso de ascenso y nombramiento del jefe o jefa del cuerpo de agentes de control municipal del GADM de Yantzaza y la normativa constante en la disposición Transitoria Octava de Ordenanza que regula la creación, organización, jerarquización del Cuerpo de Agentes de Control Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza.
6. **Llamar la atención** a las primeras autoridades y direcciones jurídicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones Riobamba, Ambato, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Pangui por no comparecer a la audiencia de 17 de marzo de 2025 incumpliendo con su deber procesal con relación a la defensa de los intereses de las entidades a la que representan y de la ciudadanía en general por que demuestran un desinterés en

solucionar cuestiones que solo a través del ejercicio de la autoridad se pueden llegar a superar.

7. **Llamar la atención** a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Riobamba, Ambato, Baños de Agua Santa, Yantzaza y El Panguí por la negligencia en la expedición de los reglamentos y estatutos fuera del plazo otorgado por la Disposición Transitoria Primera del COESCOP desde 2017.
8. **Disponer** a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que, en el término de diez (10) días contados a partir de su notificación, difunda la presente sentencia a través del correo institucional entre todos sus miembros. Además, les recuerde sobre su obligación de cumplir con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público - COESCOP. Sobre esta disposición, se deberá informar su cumplimiento en el término de 10 días contados desde la notificación de esta sentencia.
9. Notifíquese, publíquese, y cúmplase.



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

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 viernes 07 de noviembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

222AN-86d68



Caso Nro. 2-22-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia 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

NGA/FA

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

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

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