

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2025

CASO 194-22-IS

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

SENTENCIA 194-22-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de sentencia presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Jipijapa respecto del fallo emitido por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de una acción de protección. Este Organismo verificó que la sentencia cuyo incumplimiento se demandó no contenía disposiciones o medidas concretas a ejecutarse al haberse limitado a ratificar la sentencia de instancia que rechazó la acción de protección, por lo que no es objeto de acción de incumplimiento.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso 13281-2020-01062

1. El 8 de diciembre de 2020, Adrián Hernán Cedeño Casquete, Rubén Pavón Pérez y Sergio Gutiérrez Gorozabel, como servidores de la Delegación Provincial Manabí de la Defensoría del Pueblo (“actores”) presentaron una acción de protección, a favor de Alejandro Víctor Lino Salvatierra y otras personas afectadas (“afectados”),¹ en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Jipijapa (“GAD Jipijapa”), el Ministerio de Economía y Finanzas, y el entonces Ministerio del Ambiente y del Agua. En su demanda, los actores alegaron la vulneración de los derechos al trabajo (art. 33 CRE), a la seguridad social (art. 34 CRE), a la jubilación

¹ Proceso 13281-2020-01062. Además de Alejandro Víctor Lino Salvatierra, constaron como afectados las siguientes treinta y ocho personas: Andrés Catagua Bailón, Cesar Augusto Quimis Chilan, Diana Piedra Jara Martillo, Galo David Ponce Cedeño, Gumercindo Alfredo Pilay Pincay, Hipólito Colón Chiquito Ávila, Jenny Monserrate Chiquito Albán, John Arturo Zavala Jouvin, Jorge Aníbal Tigua Zambrano, Jorge Tito Fuentes Mero, José Arnaldo Mera Toro, José Benedicto Poveda Pita, Juan Augusto Regalado Villafuerte, Juan Ramón Carvajal Valencia, Luis Augusto Parrales Macías, Luis Emilio Salvatierra Lino, Manuel Reinerio Figueroa Suárez, Marcelino Conforme Choez, Marcos Ernesto Campozano Barreiro, Marcos Felicísimo Figueroa Lino, Martires Santana Soriano Córdova, Marzo Demetrio Ponce Silva, Pedro Efrén Moreira Moreira, Raúl Walton Santiestevan Cantos, Rodrigo Aquiles Macías, Rosa Edith Marcillo Pinargote, Sergio Augusto Gómez Toalá, Silverio Benito Zea Villegas, Tito Asael Calderón Macías, Tito Xavier Rodríguez Buenaventura, Vicente Rafael Aguilar, Víctor Manuel Vivar Cantos, Víctor Rober Regalado Gutiérrez, Víctor Ubaldo Zorrilla Menéndez, Walther Fausto Villacreses Reyes, Walther Vicente Andrade Segovia, Yoffre Galo Sánchez Lino, y José Daniel Calderón Reyes.

universal (art. 37.3 CRE), a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE), y a recibir atención prioritaria y especializada (art. 35 CRE).²

2. El 20 de enero de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Jipijapa, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial**”), rechazó la acción por improcedente y por no evidenciar la vulneración de derechos constitucionales de los afectados.³ Los actores interpusieron recurso de apelación de manera oral en audiencia.
3. El 22 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia subida en grado en todas sus partes.⁴
4. El 2 de septiembre de 2022, el GAD Jipijapa informó a la Corte Provincial que los actores habrían incumplido su fallo. De tal manera, solicitó a las autoridades jurisdiccionales que se proceda con el trámite previsto en el artículo 164 de la LOGJCC. Adicionalmente, el GAD Jipijapa requirió a la Corte Provincial que solicite “informes debidamente argumentados” a los jueces de los procesos instaurados por los actores para reclamar la ejecución del “acta de diálogo social” que fue conocida en este proceso constitucional.⁵
5. El 20 de septiembre de 2022, la Corte Provincial rechazó la petición formulada por el GAD Jipijapa, indicando que “no hemos dispuesto que se cumpla con ningún mandato

² Los actores precisaron que los afectados se acogieron al beneficio de jubilación patronal, para lo cual suscribieron “la respectiva acta de diálogo social” con el GAD Jipijapa dentro de un proceso de mediación para que se les cancele este beneficio laboral que ascendía al monto global de USD 1’494.342,66. Así, argumentaron que, aun cuando el pago debía darse hasta el 23 de mayo de 2017 mediante la intervención de las entidades demandadas, no se habría cumplido hasta la fecha de presentación de la acción.

³ La Unidad Judicial puntualizó que lo que pretendían los actores era “el pago de valores concernientes al fondo global de Jubilación patronal, esto obviamente constituye una petición de que el suscrito disponga mediante sentencia el reconocimiento de un derecho a [su] favor”. De esa manera, explicó que “mal puede haber derecho violado, cuando [...] su derecho se encuentra intacto”. Agregó que lo pretendido debía reclamarse en justicia ordinaria como vía expedita, tornándose improcedente la acción.

⁴ La Corte Provincial indicó que no evidenciaría ninguna violación de derechos constitucionales por parte del GAD Jipijapa. Enfatizó que “en esencia lo que [se] pretende con esta acción constitucional es el pago referente a ese derecho del pago de la liquidación por beneficio de jubilación patronal, para aquello existen otras vías previstas en el ordenamiento jurídico, de lo que emerge sin lugar a dudas la improcedencia de la presente acción constitucional, como expresamente lo establece el Art. 42 de la [LOGJCC]”.

⁵ El GAD Jipijapa arguyó que la Corte Provincial en “la sentencia determinó de manera prístina, las reglas que debían seguirse para el reclamo del fondo global de jubilación, cuyo pago indebidamente se perseguía por la vía constitucional, normas que, como veremos, han sido inobservadas por los legitimados activos”. En ese sentido, alegó que a su criterio los afectados incumplieron con el fallo, ya que activaron la fase de ejecución para perseguir el cumplimiento del acta de diálogo social y “no las han presentado [refiriéndose a las demandas] acogiendo el ‘procedimiento ordinario’ vale decir ‘juicio ordinario’, tantas veces expresado por ustedes en la sentencia”.

a la parte accionada, toda vez que se declaró sin lugar la pretensión de la parte accionante. De lo cual se observa que no es procedente solicitar ningún informe”.⁶

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 12 de octubre de 2022, Luis Alberto Gencón Cedeño y Gabriel Arturo Zavala Villacís, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Jipijapa respectivamente (“**entidad accionante**”), presentaron una acción de incumplimiento directamente ante este Organismo, por el presunto incumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Provincial el 22 de marzo de 2021.
7. El 12 de octubre de 2022, se realizó el sorteo de la causa y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 13 de marzo de 2025 y dispuso que la entidad accionante indique detalladamente si subsiste el presunto incumplimiento, que los actores se pronuncien motivadamente sobre los argumentos de la acción de incumplimiento y que la Unidad Judicial presente un informe de descargo sobre el presunto incumplimiento. Además, solicitó que la Unidad Judicial y la Corte Provincial remitan el expediente físico y completo.
8. El 27 de marzo de 2025, la Corte Provincial remitió el expediente.
9. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

2. Competencia

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

3. Decisiones judiciales objeto de la acción de incumplimiento

11. La sentencia de 22 de marzo de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí resolvió:

⁶ Expediente procesal de segunda instancia 13281-2020-01062, providencia de 20 de septiembre de 2022, fs. 109.

"ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", rechaza el recurso de apelación y **confirma la sentencia venida en grado** (énfasis añadido).⁷

12. Por su parte, la sentencia de 20 de enero de 2021 dictada por la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Jipijapa, provincia de Manabí, que confirmó la Corte Provincial, resolvió:

Por lo que este Juez investido [sic] de justicia Constitucional, en base de la doctrina, jurisprudencia y argumentación expuestas, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA" INADMITE y **declara improcedente la acción** de protección propuesta por los legitimados activos (énfasis añadido).⁸

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante

13. La entidad accionante alega que, si bien la acción de protección fue rechazada y "no [se] declaró vulneración de derecho constitucional alguno; sin embargo instó a los ex servidores para que inicien las acciones legales respectivas, fijando las pautas para que inicien las acciones legales respectivas".⁹ De tal forma, argumenta que el incumplimiento de la sentencia se debería a que los actores presentaron acciones judiciales sin observar las reglas que a su criterio dispuso el fallo de la Unidad Judicial que fue ratificado por la Corte Provincial. Agrega que "en lugar de acudir de manera individual a la justicia ordinaria como reiteraba el fallo, presentaron las acciones como si el acta de diálogo social constituyera acta de mediación legítima".¹⁰
14. Por otro lado, la entidad accionante arguye que los jueces que conocieron los procesos en vía ordinaria iniciados por los accionantes "fueron obsecuentes con dicha manera anómala de hacer valer derechos, al admitir las demandas de ejecución aceptando que el acta de diálogo social tenía el valor de acta de mediación".¹¹ Indica que lo mencionado fue advertido a la Corte Provincial, pues aquellas autoridades judiciales le habrían impuesto multas compulsivas y progresivas. Así, la entidad accionante

⁷ *Ibíd.*, sentencia de 22 de marzo de 2021, fs. 33v.

⁸ Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Jipijapa, provincia de Manabí, sentencia de 20 de enero de 2021, proceso 13281-2020-01062, fs. 36.

⁹ Expediente constitucional 194-22-IS, demanda de acción de incumplimiento de sentencia, fs. 120.

¹⁰ *Ibíd.*, fs. 120-121.

¹¹ *Ibíd.*, fs. 120.

explica que la razón por la que presentó esta acción de incumplimiento “es porque consideramos que la sentencia dictada por los señores jueces [provinciales] no [ha] sido cumplida en la forma prevista”.¹²

4.2. Argumentos de los actores del proceso de origen

15. Los actores del proceso de origen no se pronunciaron sobre los argumentos de la acción de incumplimiento, pese a que se les notificó con la acción oportunamente.

4.3. Argumentos de la Unidad Judicial

16. La Unidad Judicial, como órgano jurisdiccional encargado de la ejecución de la sentencia de 22 de marzo de 2021, no presentó su informe de descargo ni remitió el expediente físico y completo.

5. Cuestión previa

17. La LOGJCC en su artículo 163 establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
18. En ese sentido, esta Corte ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las **obligaciones concretas dispuestas** en una decisión constitucional.¹³ Dichas obligaciones deben contener un mandato específico de hacer o no hacer para **sujetos específicos** determinados en las decisiones constitucionales.¹⁴ En esa línea, ha expresado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar que las **medidas ordenadas en una sentencia constitucional** hayan sido cumplidas del modo o forma en las que fueron ordenadas.¹⁵

¹² *Ibíd.*, fs. 122.

¹³ CCE, sentencia 44-23-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 29; sentencia 2-19-IS/23, 18 de octubre de 2023, párr. 36; sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párrs. 16 y 17; sentencia 44-15-IS/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 21; y, sentencia 182-22-IS/25, 24 de julio de 2025, párr. 23.

¹⁴ CCE, sentencia 17-15-IS/21, 7 de abril de 2021, párr. 11; sentencia 1-16-IS/21, 7 de julio de 2021, párrs. 14 y 15; sentencia 7-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 22; y, sentencia 87-22-IS/24, 5 de septiembre de 2024, párr. 23.

¹⁵ CCE, sentencia 102-21-IS/24, 2 de mayo de 2024, párr. 36.

19. En definitiva, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos que dispone esta Corte para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la **materialización de las medidas dispuestas**.¹⁶ Ello, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones concretas, cuyo peso deben soportar los sujetos obligados.
20. Esta Corte entiende por **obligaciones concretas** a aquellas disposiciones que se establecieron en la sentencia cuyo cumplimiento se exige y que, en consecuencia, deben ejecutarse una vez que esta fue notificada.¹⁷ De esa manera, se ha establecido que para atender la acción de incumplimiento corresponde examinar si existen medidas o disposiciones previstas que deban cumplirse efectivamente.¹⁸ En caso de comprobar que no se cumple con aquello, corresponde determinar que la sentencia o dictamen no es susceptible de verificación a través de esta acción.¹⁹
21. Así, antes de pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos para la presentación directa de la acción de incumplimiento ante esta Magistratura, este Organismo considera pertinente comprobar si la sentencia de la Corte Provincial, objeto de la presente acción de incumplimiento, ordena obligaciones concretas a ser cumplidas. Lo anterior porque esta decisión judicial ratificó la sentencia de la Unidad Judicial que rechazó la acción de protección (ver párr. 11 *supra*). En función de lo mencionado, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de la Corte Provincial ordenó medidas de reparación con obligaciones concretas a ser cumplidas?

¹⁶ CCE, sentencia 93-21-IS/22, 5 de mayo de 2022, párr. 25; sentencia 5-19-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 21; y, sentencia 73-20-IS/21, 27 de octubre de 2021, párr. 23.

¹⁷ CCE, sentencia 96-22-IS/25, 12 de junio de 2025, párr. 41.

¹⁸ Ver sentencias 26-14-IS/20, 04 de marzo de 2020 y 14-16-IS/21, 02 de junio de 2021, dictadas en el marco de una acción de hábeas data, y la sentencia 37-13-IS/19, 18 de junio de 2019, dictada en el marco de una acción de acceso a la información pública; en las que la Corte analizó de primera mano si en la sentencia cuyo incumplimiento se demandó se dispusieron medidas de hacer o no hacer para luego verificar si aquellas fueron cumplidas. Asimismo, ver sentencias 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, 85-20-IS/24, 31 de enero de 2024 y 170-22-IS/25, 16 de enero de 2025, dictadas en el marco de una acción de consulta de norma; en las que la Corte analizó como cuestión previa que solo procede la acción cuando la sentencia mantiene “un mandato de hacer o no hacer determinado”. Además, ver sentencias 26-18-IS/21, 25 de agosto de 2021, 48-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, 13-19-IS/22, 20 de abril de 2022, 22-17-IS/22 y acumulado, 09 de noviembre de 2022 y 44-20-IS/23, 15 de diciembre de 2023, dictadas en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad; en las que la Corte determinó que, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, produce efectos inmediatos, por lo que procede la acción siempre y cuando existan medidas que cumplir posterior a la emisión de la sentencia. Finalmente, ver sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, dictada en el marco de un conflicto de competencia dirimido por este Organismo; en la que la Corte consideró necesario que, para verificar si una decisión fue cumplida, le correspondía examinar en primer lugar que “existan medidas o disposiciones previstas en ella que debían ser cumplidas posterior a su emisión”.

¹⁹ CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, párr. 18.

22. Al respecto, se verifica del expediente procesal de origen que la sentencia de la Corte Provincial ratificó el fallo de la Unidad Judicial que “declara improcedente la acción de protección propuesta por los legitimados activos”.²⁰ Asimismo, conforme se estableció en el párrafo 11 *supra*, la sentencia cuyo cumplimiento se demanda determinó únicamente que se “rechaza el recurso de apelación y confirma la sentencia venida en grado”.²¹ En tal sentido, la decisión judicial no ordenó ninguna medida de reparación tendiente a ser cumplida por parte de los actores o de la misma entidad accionante, pues no se declaró la vulneración de ningún derecho.²²
23. En el caso *in examine*, se evidencia que la entidad accionante sostiene que la sentencia de la Corte Provincial habría sido incumplida porque los afectados “en lugar de acudir de manera individual a la justicia ordinaria como reiteraba el fallo [demandado], **presentaron las acciones como si el acta de diálogo social constituyera acta de mediación legítima** [...] y por lo tanto lo hicieron por grupos y en el trámite de ejecución directa de dar dinero” (énfasis añadido).²³
24. En esa línea, se constata que la acción de incumplimiento presentada por la entidad accionante se basa en la parte considerativa de la sentencia de la Corte Provincial para rechazar la acción de protección, mas no en la parte decisoria. Sobre este asunto, esta Magistratura ha señalado que “toda decisión jurisdiccional constituye un conjunto sistemático y armónico, cuya parte considerativa no está aislada de la decisión, sino que forman parte de una unidad”.²⁴ De este modo, en el caso de la sentencia de segunda instancia se advierte que sus partes dispositiva y considerativa son lo suficientemente claras, dado que se limitaron a rechazar la acción que dio origen al proceso originario al no evidenciarse la vulneración de derechos constitucionales y constatarse que existían otras vías ordinarias adecuadas y eficaces para resolver la controversia.
25. Adicionalmente, se observa que el incumplimiento demandado se generó a partir de los procesos iniciados por algunos de los actores para ejecutar el “acta de diálogo social” en la vía ordinaria. Debido a que, en palabras de la entidad accionante, la Corte Provincial ordenó en su sentencia “la clase y modalidad de juicio [...], la

²⁰ Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Jipijapa, provincia de Manabí, sentencia de 20 de enero de 2021, proceso 13281-2020-01062, fs. 36.

²¹ Expediente procesal de segunda instancia 13281-2020-01062, sentencia de 22 de marzo de 2021, fs. 33v.

²² De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, siempre que se declare la vulneración de derechos constitucionales se ordenará la reparación integral del daño causado con el fin de que se restablezca a la víctima a la situación anterior –de ser posible– a la violación de derechos.

²³ Expediente constitucional 194-22-IS, demanda de acción de incumplimiento de sentencia, fs. 120-121.

²⁴ CCE, sentencia 66-12-IS/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 19.

determinación del legítimo obligado, entre otras”.²⁵ Así las cosas, se comprueba que, en realidad, la entidad accionante pretendería que esta Corte evalúe la forma en que se están tramitando los juicios ventilados en la justicia ordinaria propuestos por los actores, tras la sentencia de la Corte Provincial y su explicación de que la justicia ordinaria podría ventilar la controversia. Sin embargo, son en esos mismos juicios donde la entidad accionante debe proponer sus propias excepciones, a fin de defender sus intereses institucionales.

- 26.** En este contexto, lo pretendido por la entidad accionante escapa del fin y del objeto de análisis de la acción de incumplimiento, en razón de que ni la Corte Provincial ni la Unidad Judicial dispusieron medidas de reparación integral, puesto que se limitaban a esgrimir sus razones para rechazar la garantía jurisdiccional de origen, así como sus pretensiones. Razón por la cual, se estima oportuno recordarle a la entidad accionante que el objeto de la acción de incumplimiento es hacer efectivas las medidas dispuestas por una sentencia constitucional.²⁶
- 27.** En virtud de lo expuesto, esta Corte encuentra que el cumplimiento de la sentencia demandada no es susceptible de ser verificada a través de la presente acción. Por lo tanto, corresponde desestimar esta acción de incumplimiento sin más consideraciones.

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 **194-22-IS**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3. Notifíquese, publíquese y archívese.**

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

²⁵ Expediente constitucional 194-22-IS, demanda de acción de incumplimiento de sentencia, fs. 120.

²⁶ CCE, sentencia 37-17-IS/21, 30 de junio de 2021, párr. 30.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL