

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

CASO 23-23-IS

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

SENTENCIA 23-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción de incumplimiento presentada respecto de la sentencia emitida en la acción de protección número 09573-2021-00391 al verificar que Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública FEEP, a través de un acto ulterior, incumplió con lo ordenado en dicha sentencia.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso 09573-2021-00391

1. El 17 de marzo de 2021, Alberto Santos Avilés Correa (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública FEEP, en Liquidación (“**Ferrocarriles del Ecuador**”).¹ La sustanciación recayó en la jueza de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar – Durán, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”).
2. El 27 de mayo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial emitió la sentencia en la que aceptó la acción de protección y ordenó, como medida de reparación integral, lo siguiente:

[...] se deberá restituir al ciudadano ALBERTO SANTOS AVILÉS CORREA al cargo de analista de Procesos de Asesoría Jurídica y acreencias 1 en la accionada o en la Institución que la Accionada traslade sus pasivos y activos en base a las disposiciones Presidenciales; esta reparación se fija a fin de que el accionante regrese a su estado anterior sin los efectos de esta vulneración. [...] GARANTÍA DE NO REPETICIÓN: La Accionada FERROCARRILES DEL ECUADOR, EMPRESA PÚBLICA FEEP en un plazo máximo de

¹ En la acción de protección, el accionante alegó que Ferrocarriles del Ecuador lo notificó con la terminación de su nombramiento provisional – el cual lo mantenía desde 21 de agosto de 2013 – con motivo de la liquidación de la empresa, sin considerar que a su cargo tenía una persona con discapacidad, de la cual era trabajador sustituto, lo que habría vulnerado su derecho al trabajo, a la vida digna y los principios de atención preferente y protección especial para las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.

30 días cumpla en impartir curso (sic) sobre los derechos laborales de las personas de (sic) discapacidad así como también sobre la figura de estabilidad laboral reforzada; para lo que se deberá socializar en todas las áreas administrativas el contenido de las Sentencias: No. 689-19- EP/20, y, No. 172-18-SEP-CC que han sido dictadas por el Pleno de la Corte Constitucional.

3. Ferrocarriles del Ecuador apeló la decisión. El 15 de febrero de 2022 la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) negó el recurso y ratificó la sentencia subida en grado.
4. El 14 de marzo de 2022, Ferrocarriles del Ecuador presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, la cual fue inadmitida con voto de mayoría por el Tercer Tribunal de Sala de Admisión el 28 de julio de 2022.²

1.2. Fase de ejecución

5. El accionante fue restituido a Ferrocarriles del Ecuador,³ sin embargo, el 3 de junio de 2022, presentó un escrito informando a la jueza de la Unidad Judicial que el 31 de mayo de 2022 Ferrocarriles del Ecuador, mediante memorando FEEP-EN-LIQUIDACION-CAF-2022-0030-M, le notificó “nuevamente” con la terminación de su nombramiento provisional por lo que solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que ejecute la sentencia y delegue el cumplimiento a la Defensoría del Pueblo.
6. El 22 de junio de 2022, el accionante insistió a la jueza de la Unidad Judicial que se delegue el cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo y que se le conceda un término de 40 días a la Liquidadora de Ferrocarriles del Ecuador para que lo restituyan a sus funciones. En el mismo escrito solicitó que se notifique al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“**MTOP**”) con lo resuelto en el proceso.⁴

² Caso número 1253-22-EP.

³ Según el escrito presentado el 7 de junio de 2021, Ferrocarriles del Ecuador sí restituyó al accionante. En particular manifestó “por lo tanto, solicito se declare como improcedente el Recurso de Aclaración y Ampliación pedido por el accionante, sin perjuicio de lo cual; pese al ilegal fallo, **FERROCARRILES DEL ECUADOR, EMPRESA PÚBLICA – FEEP EN LIQUIDACIÓN, ha restituido al ciudadano ALBERTO SANTOS AVILÉS CORREA al cargo de analista de Procesos de Asesoría Jurídica y acreencias 1 [...]**” (énfasis añadido).

⁴ El accionante en su escrito mencionó lo siguiente: “[...] los decretos ejecutivos [1057 y 1288] señalan que al Ministerio de Transporte y Obras Públicas se le cederán todos los activos y pasivos incluyendo los derechos litigiosos, es menester que la institución sustituta o reemplazante de la Empresa de Ferrocarriles del Ecuador,

7. El 24 de junio de 2022, la jueza de la Unidad Judicial dispuso a Ferrocarriles del Ecuador, al Ministerio de Turismo, y al MTOP que en el término de 15 días presenten “fundamentaciones jurídicas, argumentaciones, documentación y toda la información que consideren pertinente en relación a lo manifestado por el accionante”, dispuso oficial a la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo para que proceda al seguimiento del cumplimiento de la sentencia y que en el término de 15 días presente el informe correspondiente.
8. El 30 de junio de 2022, el accionante presentó un escrito informando a la jueza de la Unidad Judicial que Ferrocarriles del Ecuador “pus[o] cadenas con candado” impidiéndole la entrada a su lugar de trabajo.
9. El 12 de julio de 2022, Ferrocarriles del Ecuador remitió un escrito manifestando el cumplimiento integral de la sentencia por cuanto:

[...] el plazo de liquidación fue ampliado por dos ocasiones; y, ante tal incertidumbre era posible que el reintegro se lo debe (sic) hacer al Ministerio de Transporte y obras públicas (sic), pero ante las ampliaciones de plazo solo cabía el reintegro a Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública en Liquidación. La sentencia no ordena que se le reintegre a Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública en Liquidación y luego sea traspasado al Ministerio de Transporte y Obras Públicas; ordena que, se le reintegre a uno o a otro. [...] La desvinculación realizada obedece al normal trámite del proceso de liquidación.

10. El 26 de julio de 2022, el Delegado de la Defensoría del Pueblo en la provincia del Guayas (“**Defensoría del Pueblo**”) presentó su informe de seguimiento del cumplimiento de la sentencia, reiteró lo manifestado por el accionante y Ferrocarriles del Ecuador concluyendo que:

No es posible que realicemos una declaración de cumplimiento o incumplimiento, pues la Sentencia No. 96-21-IS/21, emitida por la Corte Constitucional, establece que si bien la Defensoría del Pueblo puede realizar el seguimiento del cumplimiento de sentencias, “...no es la autoridad competente para determinar el cumplimiento o no de sentencias dentro de garantías jurisdiccionales...”.

11. El 16 de agosto de 2022 y el 18 de octubre de 2022, el accionante presentó escritos insistiendo que se cumpla la sentencia indicando que no había sido restituido al cargo.

cumpla, en el término referido precedentemente, con la presente sentencia ya que, entre los pasivos, está el cumplimiento de mis derechos [...].”

12. El 19 de diciembre de 2022, el accionante presentó ante la jueza de la Unidad Judicial una acción de incumplimiento de sentencia solicitando la remisión del expediente y el informe motivado a este Organismo.
13. El 24 de febrero de 2023, la jueza de la Unidad Judicial remitió, por petición del accionante, el informe y el expediente a este Organismo.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

14. El 2 de marzo de 2023, por medio del sorteo automático de causas se sorteó el caso a la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, el caso se resorteó y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy.
15. El 8 de marzo de 2023, John Patricio Castillo Gaona y otros,⁵ por sus propios y personales derechos, presentaron un escrito ante este Organismo en calidad de *amicus curiae*. Posteriormente, el 13 de marzo de 2023, Marlon Patricio Camacho Encarnación, también en ejercicio de sus propios y personales derechos, presentó un escrito con igual calidad.⁶
16. El 5 de agosto de 2025, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso requerir a la Defensoría del Pueblo y al MTOP la presentación de sus respectivos informes de descargo.⁷ Asimismo, solicitó a la jueza de la Unidad Judicial competente remitir un informe de descargo actualizado.
17. En atención a lo dispuesto, el 13 de agosto de 2025, el MTOP y la jueza de la Unidad Judicial remitieron sus informes, respectivamente.

⁵ Patricia del Rocío Medina Morocho y Paulina Elizabeth Jervis Torres.

⁶ En los escritos se hizo un recuento de los antecedentes del proceso de origen y se afirma que: “se evidenció la existencia de la vulneración del derecho constitucional de la (sic) seguridad jurídica, y al derecho a la estabilidad laboral reforzada de manera parcial como lo concluye la Ab. Eugenia de las Mercedes Avilés Cordero Jueza Especializada de Violencia Contra la Mujer y los Miembros del Núcleo Familiar, en el Informe de fecha 24 de febrero de 2023; por cuanto el accionante es una persona sustituta (sic) de una persona con discapacidad, lo cual lo sitúa en un grupo de atención prioritaria, y hasta la fecha no ha sido ubicado en la institución Ministerio de Transporte y Obras Públicas a la cual se traspasaron los activos y pasivos de la empresa pública en la cual laboraba bajo nombramiento provisional”.

⁷ Por ser quien adquirió los derechos litigiosos de Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública FEEP, en Liquidación, por disposición del Decreto Ejecutivo 1057, del 19 de mayo de 2020 y del Decreto Ejecutivo 1288, del 13 de abril de 2021.

18. El 19 de agosto de 2025, la jueza ponente solicitó a Ferrocarriles del Ecuador que remita un informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
19. El 22 de agosto de 2025, el accionante presentó un escrito ante este Organismo resumiendo las actuaciones procesales y lo dicho por los *amicus curiae*.

2. Competencia

20. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución y en concordancia con el artículo 163 de LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se cuestiona

21. La sentencia emitida por la Unidad Judicial el 20 de abril de 2021 y notificada el 27 de mayo de 2021, dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA" SE DECLARA PROCEDENTE la presente Acción de Protección, presentada por señor ALBERTO SANTOS AVILÉS CORREA, por sus propios derechos en contra de FERROCARRILES DEL ECUADOR, EMPRESA PUBLICA FEEP [...] de conformidad al numeral 1 del art. 40 en su concordancia con lo que respecta el numeral 1 del art. 41, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por haberse verificado la existencia de la vulneración del derecho constitucional de la seguridad jurídica. SOBRE LA REPARACIÓN INTEGRAL: Al haberse declarado la vulneración de un derecho constitucional, corresponde el derecho a la reparación que le asiste al accionante por lo que se Dispone que Acto contenido en el Memorando No. FEEP-LIQ-UAF-DTH-2021-0092-M; de fecha 26 de febrero del 2021 y suscrito por el señor Abg. Oscar David Cisneros Celi, Director de Talento Humano de Ferrocarriles del Ecuador quede sin efecto, **por lo que se deberá restituir al ciudadano ALBERTO SANTOS AVILÉS CORREA al cargo de analista de Procesos de Asesoría Jurídica y acreencias 1 en la accionada o en la Institución que la Accionada traslade sus pasivos y activos en base a las disposiciones Presidenciales**; esta reparación se fija a fin de que el accionante regrese a su estado anterior sin los efectos de esta vulneración.- GARANTÍA DE NO REPETICIÓN: La Accionada FERROCARRILES DEL ECUADOR, EMPRESA PÚBLICA FEEP en un plazo máximo de 30 días cumpla en impartir curso (sic) sobre los derechos laborales de las personas de (sic) discapacidad así como también sobre la figura de estabilidad laboral reforzada; para lo que se deberá socializar en todas las áreas administrativas el contenido de las Sentencias: No.

689-19- EP/20, y, No. 172-18-SEP-CC que han sido dictadas por el Pleno de la Corte Constitucional (énfasis añadido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

22. El accionante hace un recuento de las actuaciones procesales insistiendo en la ejecución de la sentencia. Además, señala que:
- 22.1. El 22 de junio de 2022 solicitó al MTOP que “se sirva en cominar a la señora Liquidadora de FEEP, que se [le] reintegre a [sus] funciones, a fin de que se respete (sic) el fallo en [su] favor dentro de la acción de protección signada con la causa N° 09753-2021-00391 [...].”
- 22.2. La directora de Administración de Talento Humano del MTOP contestó, por medio del oficio MTOP-DATH-22-297-OF: “El MTOP, por disposición de los Decretos Ejecutivos no asume personal alguna (sic) de la empresa Ferrocarriles del Ecuador, sino únicamente competencias, por lo que no se puede reintegrar al señor ALBERTO AVILÉS CORREA a un puesto inexistente y que jamás ha existido en esta Cartera de Estado”.
- 22.3. Argumenta que con la respuesta “pretende[n] eludir la responsabilidad del Decreto Ejecutivo N° 1057 [...] [lo que] demuestra la voluntad de incumplir la resolución constitucional dictada en el presente proceso”.

4.2. De la jueza de la Unidad Judicial

23. La jueza de la Unidad Judicial, en el primer informe remitido a esta Corte el 24 de febrero de 2023, realiza un resumen de las actuaciones procesales del accionante, Ferrocarriles del Ecuador y del MTOP y concluye:

[...] se presenta un incumplimiento parcial al derecho a la seguridad jurídica y de la protección laboral reforzada que en calidad de trabajador sustituto se declaró a favor del accionante señor Abg. ALBERTO AVILÉS CORREA, en virtud, (sic) que primero por parte de la accionada Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública FEEP, existe una nueva terminación del nombramiento provisional (No. FEEP-EN-LIQUIDACIÓN-CAF-2022-0030-M, de 31 de mayo de 2022); y de manera secundaria el (sic) ni siquiera consta contestación (sic) a los informes jurídicos requeridos dentro de la presente causa; generando

estas acciones que esta protección reforzada como trabajador sustituto del accionante se torne ineficiente por parte de la Autoridad Pública.

24. Afirma que “no ha existido contestación alguna presentada por parte del [MTOP] encaminada al cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la causa [...]. Por último, señala que no ha existido incumplimiento que le sea imputable puesto que dictó las providencias pertinentes para que se ejecute la sentencia.
25. En la misma línea, el informe actualizado remitido el 13 de agosto de 2025, realiza un recuento de las actuaciones procesales incluidas aquellas realizadas en el año 2025 para promover el cumplimiento de la sentencia.⁸

4.3. Del MTOP

26. En su informe remitido el 13 de agosto de 2025, el MTOP manifiesta que el Decreto Ejecutivo 26 de 12 de julio de 2025 amplió el plazo de liquidación de Ferrocarriles del Ecuador. En consecuencia, el MTOP:

[...] nada tiene que ver con la pretensión del actor, pues la responsabilidad con respecto a la liquidación del pasivo de FEEP En Liquidación, corresponde de manera exclusiva a su Liquidador; y, cuando fenezca el plazo de liquidación, dicha responsabilidad pasará al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en los términos dispuestos en el Decreto Ejecutivo Nro. 1057 de 19 de mayo de 2020 y sus posteriores reformas.

27. Sostiene que el MTOP únicamente está facultado para ejercer las atribuciones establecidas en la Constitución y la Ley, en este sentido afirma que “no existe disposición constitucional o legal que faculte al [MTOP], a honrar obligaciones contraídas por empresas públicas”.

⁸ Señala que el **20 de marzo de 2025** dispuso que en “El término de 15 días informe lo siguiente: a) Cuál es su situación jurídica, b) Cuántos funcionarios y cuántas funcionarias y/o trabajadores laboran en la actualidad, así como también, c) Cuál es el tratamiento jurídico y financiero en relación al señor Ab. Alberto Santos Avilés Correa portador de cédula de ciudadanía Nro. 091210211-8, con la Empresa Pública Ferrocarriles del Ecuador.”. Insistió en este pedido el **28 de junio de 2025** bajo “prevención de incurrir en responsabilidad administrativa, civil y/o penal conforme el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal” y advirtió qué en caso de inobservancia del requerimiento judicial, se oficiaría a Fiscalía General del Estado para que inicie la correspondiente investigación penal por el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Finalmente, el **12 de agosto de 2025**, ofició a Ferrocarriles del Ecuador “a fin de que, en el término de 3 días, proceda a remitir [...] informe pormenorizado sobre la acción personal mediante la cual se dispuso el reintegro del accionante [...]”.

- 28.** Por último, argumenta que Ferrocarriles del Ecuador y el MTOP “son dos personas jurídicas de derecho público distintas, por lo tanto, las obligaciones contraídas por cada una es responsabilidad de sus representantes legales” y que el MTOP:

[...] asumirá los derechos litigiosos de todos los procesos judiciales, una vez que se suscriba la respectiva escritura pública, mientras el mencionado instrumento jurídico no sea suscrito por las partes, persiste la obligación del Liquidador de continuar y dar cumplimiento a los procesos judiciales y extrajudiciales en los que la mencionada empresa es parte procesal, sin que exista responsabilidad de esta cartera de Estado.

4.4. De la Defensoría del Pueblo y Ferrocarriles del Ecuador

- 29.** Pese a que la Defensoría del Pueblo y Ferrocarriles del Ecuador fueron notificados el 5 de agosto y el 19 de agosto de 2025 respectivamente,⁹ no remitieron los informes solicitados.

5. Cuestión previa

- 30.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, el afectado debe cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.¹⁰ Por lo tanto, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
- 31.** En el caso *in examine*, la demanda de acción de incumplimiento fue presentada por (i) el accionante; y, (ii) ante el juez ejecutor. 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 plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar una acción de incumplimiento ante la autoridad judicial ejecutora y requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional?

⁹ Los autos se pueden verificar a través de los siguientes enlaces: [auto del 5 de agosto de 2025](#); [auto de 19 de agosto de 2025](#).

¹⁰ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 20.

32. El artículo 164 de la LOGJCC prevé los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada, esto, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).¹¹ En particular, para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento, esta Corte en las sentencias 103-21-IS/22 y 198-22-IS/24, estableció los siguientes requisitos:

32.1. Impulso: La persona afectada deberá promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

32.2. Requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional: La persona afectada debe requerir al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.¹²

32.3. Plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.¹³

33. Lo anterior refleja que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario y es deber de los jueces de instancia que conocieron la garantía jurisdiccional, la ejecución de las sentencias constitucionales.¹⁴ Las autoridades judiciales competentes deben agotar todos los medios posibles para ejecutar sus decisiones. Tal es así que el artículo 21 de la LOGJCC faculta, inclusive, a las autoridades judiciales “disponer la intervención de la Policía Nacional”. Una vez agotado esto, la Corte Constitucional podrá asumir de forma subsidiaria dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. Por lo tanto, si

¹¹ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo que no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

¹² CCE, sentencia 121-21-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 20.1.

¹³ Ibídem, párr. 20.2.

¹⁴ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

estos requisitos no se cumplen, como lo establece la jurisprudencia de esta Corte, procede desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo, ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia que corresponde la decisión.¹⁵

34. En el presente caso, el accionante presentó escritos el: 3 de junio de 2022, el 22 de junio de 2022, el 30 de junio de 2022, el 16 de agosto de 2022, el 18 de octubre de 2022 indicando a la jueza de la Unidad Judicial que fue desvinculado y por tanto se incumplió la sentencia ordenada en el proceso. A través de los escritos buscó que la jueza de la Unidad Judicial ejecute la sentencia. De esta forma se verifica que el accionante sí impulsó la ejecución de la sentencia previo a presentar la acción de incumplimiento. Por lo tanto, cumple con el requisito (i).
35. Se verifica que el accionante cumplió con el requisito (ii), puesto que el 19 de diciembre de 2022 presentó su acción de incumplimiento solicitando a la jueza de la Unidad Judicial la remisión del expediente a esta Magistratura, junto con el informe motivado sobre dicho incumplimiento.
36. Respecto al tercer requisito (iii) este Organismo observa que la sentencia de primera instancia fue dictada el 20 de abril de 2021 y ratificada en segunda instancia el 15 de febrero de 2022.
37. Con base en las propias alegaciones del accionante, de Ferrocarriles del Ecuador y al informe de la jueza de la Unidad Judicial, el accionante fue restituido a su puesto de trabajo en un primer momento, pero fue desvinculado nuevamente, lo que demuestra que, en principio, se cumplió con lo ordenado en la sentencia. De forma posterior a este nuevo acto de desvinculación, se promovió la ejecución de la sentencia a través de escritos hasta presentar la acción de incumplimiento el 19 de diciembre de 2022. Durante este tiempo, la jueza de la Unidad Judicial tuvo la oportunidad de emplear sus potestades para promover la ejecución de la sentencia.
38. Por lo tanto, se verifica que el accionante cumplió con los requisitos para la presentación de la acción de incumplimiento ante el juez ejecutor. En consecuencia, se procederá a realizar el análisis de fondo.

¹⁵ CCE, sentencia 111-21-IS/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 26.

6. Análisis

39. La sentencia cuyo incumplimiento se demanda es la dictada por la Unidad Judicial el 20 de abril de 2021. Con base en las alegaciones del accionante, el informe de la jueza de la Unidad Judicial¹⁶ y en la revisión de los recaudos procesales, es posible constatar que, en un primer momento, la entidad accionada sí reintegró a su puesto al accionante,¹⁷ pero por medio de un memorando posterior a esta restitución,¹⁸ fue desvinculado nuevamente.
40. El numeral 5 del artículo 22 de la LOGJCC establece expresamente que los actos ulteriores constituyen violaciones procesales.¹⁹ Esta Corte ha reconocido en su jurisprudencia que, en ciertos casos, estos actos representan un obstáculo en el cumplimiento integral de las sentencias de garantías jurisdiccionales, puesto que tienden a menoscabar o incluso anular el derecho a la reparación integral de las víctimas de vulneraciones de derechos fundamentales.²⁰ De igual forma, este Organismo ha recalcado que para establecer si se ha configurado un acto ulterior que afecta el cumplimiento de la sentencia proveniente de una garantía jurisdiccional, es imperativo observar las particularidades de cada caso para determinar si los nuevos hechos alegados se refieren a las mismas circunstancias que fueron materia de análisis y deliberación en la sentencia cuyo incumplimiento se alega.²¹
41. El accionante alega el incumplimiento de la medida de restitución a su cargo de Ferrocarriles del Ecuador – por medio de un acto ulterior –, pero no presenta alegación alguna respecto a la capacitación sobre derechos laborales de personas con discapacidad y protección laboral reforzada que debía realizar la entidad pública. Esta Corte verifica que la medida de capacitación no guarda conexidad con el acto ulterior alegado, en consecuencia, el análisis de esta Corte en el presente caso, se centrarán en analizar la medida alegada como incumplida.

¹⁶ Ver párrafos 21 y 22 *supra*.

¹⁷ Foja 459 del expediente del cuerpo 5 de la Unidad Judicial.

¹⁸ Memorando FEEP-EN-LIQUIDACION-CAF-2022-0030-M, 31 de mayo de 2022, foja 415 del cuerpo 5 de la Unidad Judicial.

¹⁹ LOGJCC: “Art. 22.- Violaciones procesales.- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas: [...] 5. No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones.

²⁰ CCE, sentencia 198-22-IS/24, 25 de abril de 2024, párr. 31.

²¹ Ibídem, párr. 32.

42. En virtud de las consideraciones realizadas, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico, no obstante, se recuerda a la jueza ejecutora su deber de verificar el cumplimiento integral de la otra medida dispuesta en la sentencia de origen.

¿La entidad accionada, por medio de un acto ulterior, incumplió con lo ordenado en la sentencia adoptada por la Unidad Judicial en la causa 09573-2021-0039?

43. La sentencia dictada por la Unidad Judicial y ratificada en todas sus partes por la Sala de la Corte Provincial, resolvió lo siguiente:

[...] se deberá restituir al ciudadano ALBERTO SANTOS AVILÉS CORREA al cargo de analista de Procesos de Asesoría Jurídica y acreencias 1 en la accionada o en la Institución que la Accionada traslade sus pasivos y activos en base a las disposiciones Presidenciales; esta reparación se fija a fin de que el accionante regrese a su estado anterior sin los efectos de esta vulneración [...].

44. En el caso bajo análisis, la primera desvinculación del accionante se dio el 26 de febrero de 2021 (“**primera desvinculación**”), cuando Ferrocarriles del Ecuador notificó al accionante la “terminación unilateral de la relación laboral a su nombramiento provisional”,²² esto en medio del proceso de liquidación de la empresa Ferrocarriles del Ecuador según lo dispuesto en los Decretos Ejecutivos 1057²³ y 1288.²⁴

45. Luego de la emisión de la sentencia de la Unidad Judicial, Ferrocarriles del Ecuador restituyó al puesto al accionante hasta el 31 de mayo de 2022 (“**segunda desvinculación**”), fecha en la cual Ferrocarriles del Ecuador dio por terminado nuevamente su nombramiento provisional. En particular, a través del memorando FEEP-EN-LIQUIDACION-CAF-2022-0030-M, Ferrocarriles del Ecuador manifestó lo siguiente:

²² Memorando FRRP-LIQ-UAF-DTH-2021-0092-M, foja 7 del cuerpo 1 de la Unidad Judicial.

²³ El Decreto Ejecutivo 1057, en lo pertinente establece: “Artículo 1.- Disponer la extinción de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública –FEEP- para lo cual serán aplicables las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas. [...] Artículo 4.- Cumplido el plazo de liquidación previsto en el artículo anterior, el liquidador deberá transferir al Ministerio de Turismo todos los activos y/o pasivos, incluyendo los derechos litigiosos de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública – FEEP- en liquidación [...] Artículo 5.- Al realizarse la transferencia de activos y pasivos prevista en el presente instrumento, se considerarán cedidos de pleno derecho, a favor del Ministerio de Turismo todos los derechos litigiosos de la empresa pública cedente, correspondiente por tanto al citado Ministerio ejercer la legitimación activa o pasiva, según sea el caso, en los referidos procesos”.

²⁴ El Decreto Ejecutivo N° 1288, en lo pertinente dispone: “En el Decreto Ejecutivo N° 1057 [...] efectúese las siguientes reformas: En el artículo 4, sustitúyase 'Ministerio de Turismo' por 'Ministerio de Transporte y Obras Públicas'. En el artículo 5, sustitúyase 'Ministerio de Turismo' por 'Ministerio de Transporte y Obras Públicas'”.

esta Coordinación en uso de las atribuciones otorgadas por la Resolución No FEEP-EN LIQUIDACIÓN-2022-002-R de 28 de marzo de 2022; da por terminado el **NOMBRAMIENTO PROVISIONAL** que poseía en calidad de **ANALISTA DE PATROCINIO Y COACTIVAS 1** siendo su último día laboral, el día 31 de mayo de 2022 (énfasis original).

46. De este modo, se observa que la segunda desvinculación se basó en los mismos hechos previamente examinados tanto por la Unidad Judicial como por la Sala de la Corte Provincial, específicamente, la desvinculación del accionante por motivo de la liquidación de Ferrocarriles del Ecuador. Tanto en la sentencia de la Unidad Judicial como de la Sala de la Corte Provincial, determinaron que el accionante tiene derecho a la protección laboral reforzada y que la desvinculación por motivo de la liquidación de la empresa vulneraría este derecho.
47. La medida de reparación fue dispuesta con base en el criterio de la Unidad Judicial, que consideró vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante como consecuencia de la inobservancia de las disposiciones normativas y jurisprudenciales relativas a la protección laboral reforzada. En atención a dicha vulneración, la jueza ordenó su restitución a la entidad accionada –Ferrocarriles del Ecuador– o, en su defecto, a la institución que asuma sus activos y pasivos conforme a las disposiciones presidenciales –en este caso el MTOP–, con el fin de reparar la afectación de derechos provocada por su desvinculación, en tanto trabajador sustituto sujeto a especial protección.
48. La medida de reparación buscó: “que el accionante regrese a su estado anterior sin los efectos de esta vulneración”. Esta se dictó con la finalidad de que el accionante sea vinculado a la entidad accionada o a la institución que asuma sus activos y pasivos conforme a las disposiciones presidenciales.
49. Ferrocarriles del Ecuador restituyó al accionante y al respecto manifestó en su escrito del 12 de julio de 2022 que:

[...] el plazo de liquidación fue ampliado por dos ocasiones; y, ante tal incertidumbre era posible que el reintegro se lo debe hacer al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pero ante las ampliaciones de plazo (sic) solo cabía el reintegro a Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública en Liquidación. [...] Ante lo expuesto, es evidente que esta actuación administrativa no tiene relación con ningún acto discriminatorio ni direccionado y que por el contrario, la desvinculación realizada obedece al normal trámite del proceso de liquidación.²⁵

²⁵ Párrafo 9 *supra*.

50. Conforme obran los documentos del expediente, el plazo se amplió en dos ocasiones: el 17 de julio de 2020²⁶ y el 23 de febrero de 2021.²⁷ Sin embargo, estas prórrogas no debían influir en el cumplimiento de la sentencia, pues la autoridad judicial, considerando los decretos ejecutivos que afectaron a la accionada, ordenó que el accionante sea restituido a su cargo en la “accionada o en la Institución que la Accionada traslade sus pasivos y activos en base a las disposiciones Presidenciales” en este caso, al MTOP.
51. Por lo tanto, la segunda desvinculación bajo los mismos motivos en que se realizó la primera desvinculación acarreó que no se satisfaga el derecho a la reparación. Esto constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la sentencia dictada el 27 de mayo de 2021 por la Unidad Judicial dentro de la causa 09573-2021-0039.
52. En este punto, es importante recalcar que esta Magistratura entiende que el proceso de liquidación de una empresa pública implica una serie de complejidades administrativas y financieras que deben ser atendidas conforme a la normativa vigente, sin embargo, no puede desconocerse que existe una sentencia constitucional ejecutoriada que dispuso expresamente la restitución del accionante a Ferrocarriles del Ecuador o “en la Institución que la Accionada traslade sus pasivos y activos en base a las disposiciones Presidenciales” – MTOP –, con el fin de reparar la vulneración de sus derechos por ser parte de un grupo de atención prioritaria.
53. De acuerdo con lo manifestado por Ferrocarriles del Ecuador en el párrafo 47 *supra*, la entidad reconoce que restituyó al accionante en virtud de la ampliación del plazo para la liquidación. Ahora bien, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública FEEP en Liquidación, y con base a las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, esta Corte observa que, entre las obligaciones y atribuciones del liquidador, éste podrá “15. [c]ontratar y sustituir al talento humano respetando la normativa aplicable”.²⁸

²⁶ Decreto ejecutivo 1096: “Artículo 3.- En el Decreto Ejecutivo 1057 de 19 de mayo de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento 225 de 16 de junio de 2020, sustitúyase en el artículo 2 la siguiente frase 'plazo máximo de hasta sesenta (60) días' por 'plazo máximo de hasta ciento veinte (120) días'”.

²⁷ Decreto ejecutivo 1243: “Artículo 1.- En el Decreto Ejecutivo 1057 de 19 de mayo de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento 225 de 16 de junio de 2020, sustitúyase: dentro del párrafo segundo del artículo 3 la frase: 'hasta ciento ochenta (180) días' por 'hasta doscientos cincuenta y seis (256) días'”.

²⁸ Estatuto Orgánico de Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública FEEP en Liquidación, 8 de abril de 2021, artículo 9, sección 1.2.

54. Por lo tanto, el liquidador no puede alegar falta de competencia o imposibilidad jurídica para dar cumplimiento a la sentencia de garantías jurisdiccionales, toda vez que su marco normativo expresamente le atribuye las facultades necesarias para hacerlo, más aún cuando el plazo de liquidación ha sido ampliado hasta diciembre de 2025 y fue precisamente esta justificación (la ampliación del plazo de liquidación) la que emplearon para restituir al puesto al accionante en un primer momento.²⁹
55. En consecuencia, Ferrocarriles del Ecuador tiene la obligación de dar cumplimiento integral de la sentencia y asegurar que la reparación ordenada no quede vacía de contenido, considerando que, en caso de incumplimiento se aplicará lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la CRE.
56. Adicionalmente, se observa que, si bien Ferrocarriles sigue en proceso de liquidación, tiene una coordinación estrecha con el MTOP, quien se está encargando de la transferencia y liquidación de la empresa Ferrocarriles del Ecuador, recibiendo la infraestructura ferroviaria nacional y ahora liderando los esfuerzos para su reactivación y delegación al sector privado, buscando impulsar el turismo, la producción y la movilidad sostenible en el país.³⁰ Por lo tanto, en observancia al artículo 226 de la CRE, el MTOP también está obligado, de forma subsidiaria, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto.

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 de incumplimiento 23-23-IS.
- 2. Declarar el incumplimiento** de la medida de restitución del accionante, dispuesta en la sentencia de 27 de mayo de 2021 de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familia – Durán.

²⁹ Decreto Ejecutivo 26, 12 de julio de 2025

³⁰ Ver, por ejemplo los siguientes enlaces: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/roberto-luque-informa-sobre-regreso-ferrocarril/> ; <https://www.primicias.ec/economia/ferrocarriles-ecuador-kilometros-tren-reactivacion-daniel-noboa92287-92287/>; <https://www.obraspublicas.gob.ec/informacion-del-sistema-ferroviario-del-ecuador/> (último acceso 10/09/25).

3. Como medida de reparación integral, esta Corte ordena que Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública en Liquidación restituya al cargo al accionante, a un puesto de igual jerarquía, funciones y remuneración al que tenía previo a su desvinculación, en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia constitucional en la causa 09573-2021-00391.
 - a. En caso de que Ferrocarriles del Ecuador justifique que no puede restituir al accionante a un puesto de igual jerarquía, funciones y remuneración deberá coordinar con el Ministerio de Transportes y Obras Públicas para que sea este último, quien restituya al accionante a un puesto de igual jerarquía, funciones y remuneración.
 - b. Para el efecto, Ferrocarriles del Ecuador y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas deberán remitir a este Organismo, en el término de **treinta (30) días**, documentación suficiente que acredite, al menos, lo siguiente: **i)** el acto administrativo a través del cual se le restituye el accionante a un puesto de igual jerarquía, funciones y remuneración; **ii)** un plan claro de funciones que realizará el accionante y su continuidad laboral, garantizando que la restitución no será una mera formalidad.
4. **Recordar** a la jueza ejecutora su obligación de velar por el cumplimiento de todas las medidas de reparación ordenadas en la sentencia dentro de la causa 09573-2021-00391, observando las disposiciones contenidas en la Constitución y la LOGJCC.
5. **Exhortar** al MTOP a incluir en sus políticas públicas de reactivación ferroviaria lineamientos específicos que aseguren el respeto y protección de derechos laborales.
6. Disponer la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.
7. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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