

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito, D.M., 08 de agosto de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz y José Luis Terán Suárez, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 10 de julio de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **91-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de julio de 2025, Eduardo Antonio Vargas Salazar presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo, en contra de la Ley Orgánica de Integridad Pública (“**LOIP**”). Por el fondo, la demanda se plantea en contra de la reforma al artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”), contenida en el artículo 6.16 de la LOIP; y, en contra de la disposición derogatoria quinta de la LOIP.¹ En la misma fecha, de acuerdo con el sorteo realizado por el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la competencia para conocer el caso recayó en el juez José Luis Terán Suárez.

2. Oportunidad

2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78, numerales 1 y 2 de la LOGJCC, las demandas de inconstitucionalidad por razones de contenido o fondo pueden ser presentadas en cualquier momento. Mientras que aquellas que se presentan por cuestiones de forma pueden presentarse dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del acto normativo impugnado. En el presente caso, la demanda se presentó, por razones de fondo y de forma, el 23 de julio de 2025, en contra de la LOIP que entró en vigencia el 26 de junio de 2025. Por lo tanto, se verifica que la demanda ha sido presentada oportunamente.

3. Normas impugnadas

3. El accionante impugna por la forma y por el fondo toda la LOIP, en especial el artículo 6.16 y la disposición derogatoria quinta de la LOIP. El texto de las normas referidas es el siguiente:

Art. 6.- En la Ley Orgánica del Servicio Público efectúese las siguientes reformas:

[...].

¹ Publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial No.68, de 26 de junio de 2025.

16. Sustitúyase el artículo 58, por el siguiente:

Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales. - La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe motivado de la unidad requirente y la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

El porcentaje máximo de contratación de personal ocasional será definido en el Reglamento de esta Ley. Se exceptúa de estos porcentajes a las personas con discapacidad, debidamente calificadas por la autoridad competente; en el caso de puestos comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior; y, el de las mujeres embarazadas cuya estabilidad laboral durará hasta que concluya el período de lactancia.

El personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad tendrá relación de dependencia, derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento; con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación, licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de postgrados dentro de la jornada de trabajo o para prestar servicios en otra institución del sector público.

Por la naturaleza de este tipo de contratos, no se genera derecho para ingresar a la carrera del servicio público, estabilidad laboral, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente; pudiendo darse por terminado en cualquier momento por las causales establecidas en la presente Ley, su reglamento o las cláusulas contractuales.

Nada impedirá a una persona con un contrato ocasional presentarse a un concurso público de méritos y oposición mientras dure su contrato. El contrato de servicios ocasionales que no se sujete a los términos de esta Ley será causal para la conclusión automática del mismo y originará, en consecuencia, la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de conformidad con la Ley.

[...]

Disposiciones derogatorias

[...]

Quinta.- Deróguese el artículo 89 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

4. Pretensión y fundamentos

4.1 Inconstitucionalidad por el fondo

4. El accionante sostiene que el art. 6.16 de la LOIP es inconstitucional por contravenir los artículos 11, 33, 43,229 y 326 de la Constitución por vulnerar el principio de estabilidad laboral. Por lo que sostiene que:

La contradicción de los artículos 58 de la ley orgánica del servicio público y el artículo 58 reformado con base en la ley orgánica de integridad pública y en concordancia con la disposición derogatoria quinta de la ley orgánica de integridad pública adolecen de graves inconstitucionalidades principalmente en lo que respecta (sic) a la vulneración de la estabilidad laboral negando expresamente la misma, además, de terminación arbitraria (sic) donde permitía dar por terminado el contrato en cualquier momento, atentando contra la seguridad jurídica, además, aunque era para necesidad denominadas como “no permanentes”, se usó y se seguirá usando de manera masiva para trabajos permanentes, violando el principio de la primacía de la realidad. Siguiendo en la misma línea, la inconstitucionalidad de la ley de integridad en lo que respecta al artículo 58 ofrece una protección limitada y precaria a la maternidad a pesar de los vastos pronunciamientos que la corte constitucional ha emanado (sic).

Con la presente ley, existe una “candado débil” (sic) con respecto a la obligación que tenía el departamento de talento humano a llamar a concurso de méritos y oposición tras cursar un año, lastimosamente a pesar del principio de la primacía de la realidad en todas las instituciones del estado incluido la función judicial, (sic) los consejos provinciales de la judicatura y los Gobiernos Autónomos Descentralizados no reconocían y tampoco buscaban corregir la desnaturalización del contrato, con esta ley mucho menos lo hará.

5. Con respecto a la estabilidad de las mujeres embarazadas, el accionante sostiene que “la reforma mantiene intacto el núcleo de la inconstitucionalidad”, sobre todo porque la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) establecía la vigencia del contrato “hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia”, mientras que la LOIP la limita solo hasta que concluya la lactancia. Por ello, el accionante afirma que, si bien “podría parecer un avance”, se trata de “una ‘estabilidad’ con fecha de caducidad” [...]. Asimismo, considera que la norma es discriminatoria y no cumple con el estándar de protección exigido por la Constitución.
6. El accionante, en su demanda de inconstitucionalidad, indica que la LOIP “eliminó por completo el párrafo final que obligaba a la administración pública a convocar a concurso de méritos y oposición cuando la necesidad se volviera permanente” [...], lo que considera que “se perpetua (sic) la precariedad laboral en [el] servicio público, en virtud que, el Estado ya no se encuentra en la obligación legal de regularizar los diferentes puestos de trabajo, por lo que, los contratos ocasionales que son la excepción a la regla, se transforman en la regla”. Por ello, considera que se trata de una regresión de derechos.
7. El accionante señala la derogatoria del artículo 89 de la LOSEP: (i) “debilita el núcleo de los derechos de quienes lograron ingresar a la carrera pública, eliminando garantías explícitas de estabilidad y protección contra despidos disfrazados”; y (ii) “existe falta de precisión sobre los permisos básicos, limitando injustificadamente derechos conexos [...] [y se suprimen sanciones] a los servidores públicos responsables, vulnerando los principios de control y responsabilidad objetiva en el manejo de recursos públicos”.

8. Con respecto a la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria quinta, considera que al derogar el artículo 89 de la LOSEP, suprimió la “garantía a la estabilidad en sus puestos de trabajo, donde podía[n] ser destituidos por causas legales, previo sumario administrativo, y la segunda garantía era el derecho preferente de traslado, que solo en caso de supresión de su puesto, tenían derecho a ser trasladados a vacantes similares”. Por lo tanto, el accionante sostiene que la derogación vulnera los artículos 11.8, 82, 227 y 229 de la CRE, así como la jurisprudencia constitucional e internacional.
9. Anteriormente la ley indicaba “...para satisfacer necesidades institucionales no permanentes...” Y hoy en día la ley orgánica de integridad pública menciona:” ... para satisfacer necesidades institucionales...” (Se elimina el calificativo” no permanentes”)” (sic). El accionante sostiene que este es el cambio más notorio y que podría ser regresivo de la supuesta reforma.
10. Además, señala:
11. La ley orgánica del servicio público anterior, [...] limitaba el uso de esta figura a lo excepcional. El abuso consistía en usarlo para lo permanente. El nuevo texto la ley orgánica de integridad **legaliza el abuso** al eliminar la restricción de “no permanentes”, la nueva ley autoriza explícitamente a la autoridad nominadora a utilizar contratos precarios para cubrir necesidades absolutamente permanentes [...] agrava la vulneración de los artículos 228 y 229 de la Constitución, que establecieron el concurso de méritos y oposición como la vía ordinaria de ingreso al servicio público. La reforma crea una vía paralela y precaria, dejando a la total discrecionalidad de la autoridad la decisión de llenar una vacante permanente con un nombramiento estable (vía concurso) o con un contrato ocasional desechable. Esto es un golpe directo al sistema de méritos y a la carrera administrativa. Finalmente, el accionante sostiene que la LOIP vulnera “los principios de progresividad de los derechos, seguridad jurídica y derechos fundamentales al trabajo, estabilidad laboral y acceso al servicio público con base a méritos, hoy en día se está sacrificando a la integridad del servicio público a consta (sic) de una mal llamada flexibilización laboral”.

4.2 Inconstitucionalidad por la forma

12. El accionante señala que la LOIP, en un inicio, se propuso bajo la denominación de Ley Orgánica de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Pública, por lo que considera que “evidenciaba una total incoherencia”. En ese sentido, indica que:

[...] un conjunto de reformas heterogéneas que no necesariamente guardan relación alguna de manera directa y causal, se menciona la convención de la ONU contra la corrupción y el código de la niñez de y adolescencia (sic). Posteriormente, se afirma las reformas a diversos cuerpos legales (COIP, Contraloría General del Estado, Ley de Solidaridad, etc.) se encuentran conectadas y forman parte de un “marco legal integral” para erradicar la corrupción.

13. Asimismo, el accionante afirma que el texto “no logra explicar cómo una reforma al Código de la Niñez lograra (sic) contribuir de manera directa a la lucha contra la corrupción; mucho menos justifica su inclusión en una ley de ‘integridad pública’”. También indica que existe una “falsa conexidad, donde se presume una supuesta relación lógica sin demostrar absolutamente nada”, por lo que —según sostiene— se busca “introducir reformas que pueden no tener ningún consenso o que persiguen otros fines”.
14. Con respecto a la vulneración al proceso de creación de la norma, el accionante sostiene que la LOIP “no cumple con los requisitos claros y exigidos, por ende, no existe coherencia y suficiencia de acuerdo a los motivos como lo determina el artículo 136 de la Constitución del Ecuador”. Asimismo, cita el art. 116 de la LOGJCC con respecto a la unidad de materia y sostiene que la “ley se encuentra llena de irregularidades” en virtud de que:
- [...] en la misma se han reformado desde temas de contratación pública hasta temas de índole penal, que influyen en la determinación de la urgencia de su derogación, así como también no se ha respetado la unidad de materia la misma que es evita (sic) que se aprueben normas sin relación entre sí y garantiza al menos un mínimo de debate en la Asamblea Nacional, pese al trámite express (sic), es por ello que no es un simple tecnicismo sino es una salvaguarda.
15. El accionante menciona que, con respecto a la motivación de las propuestas normativas, de acuerdo con lo que ha dicho este Organismo, “la exposición de motivos es sustancial para determinar la unidad de materia y que la misma debe tener una relación clara, específica, estrecha y evidente con el objeto de la ley”, conforme lo indica la sentencia 58-11-IN/22. Por lo que el accionante sostiene que “[...] a todas luces, no existe relación entre la exposición de motivos y los diversos objetivos y finalidades de la Ley presentados por el presidente de la República del Ecuador en calidad de colegislador”. Asimismo, sostiene que “la ley no corresponde a su título y no cuenta con la exposición de motivos adecuadas y mucho menos justificables en la aplicación de las facultades ordinarias del Gobierno para desear instrumentar una política pública en materia económica urgente”.
16. Sobre el respeto a la Constitución como norma jurídica suprema y al respeto de los derechos humanos consagrados a nivel internacional, el accionante, cita en su demanda los artículos 11, 424 y 426 de la CRE. Asimismo, respecto al derecho a la seguridad jurídica, hace referencia a las sentencias 16-16-EP/21, 3279-17-EP/21 y 015-10-SEP-CC.
17. Finalmente, el accionante sostiene que, de conformidad con lo que determina el art. 379.1 de la CRE y los artículos 32 y 79.6 de la LOGJCC solicitan “suspender cautelarmente los efectos de la ley orgánica de integridad pública del artículo 58 (sic)

y disposición derogatoria quinta, artículos impugnados, mientras se resuelva su constitucionalidad de la referida ley”. Su petición se fundamenta en la necesidad de evitar una violación grave e irreparable de derechos fundamentales, como el trabajo, la seguridad jurídica y la integridad personal, ante la inminente ejecución de la ley cuestionada en un contexto de movilización social activa.

4.3 Pretensión.

18. A continuación, el accionante expone su pretensión y solicita: (i) que se declare la inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, de la LOIP, en especial del artículo 6.16 y de la disposición derogatoria quinta; (ii) que se declare la inconstitucionalidad de las normas conexas que la Corte estime necesarias para garantizar los derechos constitucionales; (iii) que se ordenen medidas de reparación, incluyendo garantías de no repetición; (iv) que se disponga a las unidades de talento humano de las distintas entidades públicas convocar a concurso de méritos y oposición para los servidores públicos que hayan permanecido más de dos años en el mismo puesto de trabajo; y (v) que se los reciba en audiencia.
19. Finalmente, solicita que la causa sea priorizada debido a que, en el actual escenario, las medidas tomadas por el Gobierno y las manifestaciones por las mismas a nivel nacional ponen a todo el sector público de la población de Ecuador en especial riesgo.

5. Admisibilidad

20. El artículo 83 de la LOGJCC establece que la inadmisión de la acción de inconstitucionalidad procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.
21. El artículo 79 de la LOGJCC determina que los requisitos son: (1) la designación de la autoridad ante quien se propone; (2) los datos de las personas accionantes; (3) la denominación de los órganos emisores de las disposiciones atacadas; (4) la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; (5) el fundamento de la pretensión con (5.1.) la especificación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance y (5.2.) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa; (6) solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada, cuando a ello hubiere lugar; (7) información para recibir notificaciones; y, (8) la firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.
22. Este Tribunal verifica que en el presente caso se cumplen los requisitos del artículo 79 de la LOGJCC ya que el accionante: (1) propone la demanda ante la Corte

Constitucional; (2) proporciona los datos requeridos en la parte inicial de la demanda; (3) indica que la Asamblea Nacional es el órgano que aprobó el proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica y que el órgano que sancionó la norma es la Presidencia de la República; (4 y 5) especifica que la demanda se presenta por razones de fondo y forma en contra de la Ley Orgánica de Integridad Pública descritas en los párrafos 3 y 4 de este auto; (5.1) señalan que las normas impugnadas serían incompatibles con los artículos 11.8, 33, 82, 133,136, 227, 229, 329, 424, 426 de la Constitución y 116 de la LOGJCC; (6) en el párrafo 13, el accionante plantea la suspensión de la norma; (7) proporciona su correo electrónico para recibir futuras notificaciones; y, (7) la demanda cuenta con la firma respectiva del accionante.

23. En cuanto al cumplimiento del requisito 5.2. (la presentación de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa), este Tribunal observa que el accionante presenta cargos mínimamente completos que permitirían a la Corte Constitucional, en la fase de sustanciación, plantear problemas jurídicos y pronunciarse sobre las alegadas incompatibilidades entre las normas impugnadas y la Constitución.
24. En virtud de lo expuesto, corresponde admitir la causa a trámite.

6. Solicitud de medidas cautelares

25. El artículo 79, numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos y cuando corresponda, la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares.
26. Acorde al párrafo 15, su petición se fundamenta en la necesidad de evitar una violación grave e irreparable de derechos fundamentales, como el trabajo, la seguridad jurídica y la integridad personal, ante la inminente ejecución de la ley cuestionada en un contexto de movilización social activa. Este Tribunal considera que la mera posibilidad de que se apliquen las disposiciones impugnadas en la forma alegada por las accionantes y el hecho de que la LOIP se encuentre ya en vigencia no acredita en sí misma la verosimilitud, inminencia y gravedad que permitirían conceder la medida cautelar solicitada. Así, a criterio del Tribunal, no se ha demostrado que las medidas cuya suspensión solicitan irrumpen en el ordenamiento jurídico de modo tal que modifiquen sustancialmente figuras y procedimientos, sino que se han referido únicamente a su inconstitucionalidad. En ese sentido, la inminencia de las afectaciones alegadas en la demanda no se encuentra justificada, razón por la cual el Tribunal estima que los argumentos esgrimidos deberán ser analizados durante la sustanciación de la presente causa.
27. Si bien, en este caso, de la fundamentación no se ha podido determinar los criterios para una suspensión provisional, se pone en consideración que, en función de la

resolución No. 002-CCE-PLE-2022, esta causa será considerada para el tratamiento prioritario, atendiendo lo dispuesto en el auto de admisión de la causa 52-25-IN, a la cual será acumulado el presente caso.

7. Decisión

28. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:
29. **Admitir** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **91-25-IN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.
30. **Negar** la solicitud de medidas cautelares.
31. Considerando que el Segundo Tribunal de Sala de Admisión, en sesión de 4 de agosto de 2025, admitió a trámite la causa 52-25-IN, en la cual se demandó la inconstitucionalidad por la forma y fondo de la Ley Orgánica de Integridad Pública, publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial No. 68, de 28 de junio de 2025, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 de la LOGJCC y 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, este Tribunal dispone **acumular** la presente causa 91-25-IN, al caso 52-25-IN, cuya sustanciación corresponde al juez José Luis Terán Suárez.
32. **Correr traslado** con este auto y la copia de la demanda a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80, literal d de la LOGJCCC, en el **término de quince días** contados desde la notificación del presente auto, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, debiendo señalar correo electrónico para futuras notificaciones.
33. **Notificar** con el presente auto a la Procuraduría General del Estado.
34. **Poner en conocimiento** de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
35. **Solicitar** a las partes procesales que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptorán escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte

Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

36. Notifíquese y cúmplase. -

Documento firmado electrónicamente
Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 8 de agosto de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN