EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

13-21-IN/26 En el Caso No. 13-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad 2

104-21-IN/26 En el Caso No. 104-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 104-21-IN..... 17

73-22-IN/26 En el Caso No. 73-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 73-22-IN..... 35

Año II - Nº 279 - 79 páginas
Quito, jueves 30 de julio de 2026

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 13-21-IN/26
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 02 de julio de 2026

CASO 13-21-IN

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

SENTENCIA 13-21-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de varios artículos de la Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que establece la integración de los subsistemas del sistema metropolitano de transporte público de pasajeros. Para el efecto, la Corte verificó que la demanda no esgrime argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes en relación con una posible incompatibilidad entre la referida Ordenanza y la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 03 de febrero de 2021, Edgardo Omar Marcer ("**accionante**") presentó una demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra de (i) el artículo innumerado relativo a la prestación del servicio sin integración; (ii) el numeral 4 del artículo innumerado referente al modelo de gestión; (iii) el segundo y tercer inciso del artículo innumerado concerniente al esquema de tarifas sin integración; y (iv) las disposiciones transitorias primera, cuarta, sexta, séptima, décima segunda y décima tercera de la "Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que establece la integración de los subsistemas del sistema metropolitano de transporte público de pasajeros" ("**Ordenanza 017**"), publicada en el Registro Oficial 1404 del 18 de diciembre de 2020 ("**normas impugnadas**").

2. El 26 de febrero de 2021, la Sala de Admisión aceptó a trámite la demanda y dispuso que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito ("**GAD de Quito**") y la Procuraduría General del Estado, dentro del plazo de quince días, intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad de las normas cuestionadas.

3. El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa el 17 de julio de 2025. Además, dispuso al GAD de Quito que informe sobre la vigencia de las normas impugnadas. Mediante escrito de 24 de julio de 2025, el GAD de Quito dio cumplimiento a lo ordenado.[1]

[1] Véase apartado 5 *infra*.

2. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

4. El accionante impugnó las siguientes disposiciones normativas:

4.1. Artículo innumerado respecto de la prestación del servicio sin integración que establece lo siguiente:

> Artículo […] De la prestación del servicio sin integración. – La prestación del servicio de transporte público, antes de la integración de los subsistemas, estará sujeta a la suscripción de adendas a los contratos de operación vigentes, en los cuales se incorporarán obligatoriamente: i. Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria y el régimen de incumplimientos; ii. Evaluación del servicio; iii. Condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal; y, iv. Temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado. Las operadoras que por cualquier razón no suscribieren las adendas a los contratos de operación vigentes se someterán a la tarifa vigente a la fecha de celebración de los contratos de operación originales. El Administrador del Sistema definirá las rutas y frecuencias a las que deberán someterse dichas operadoras, en función de las necesidades y los instrumentos de planificación.

4.2. Numeral 4 del artículo innumerado sobre el Modelo de Gestión:

> Artículo […] Modelo de Gestión. - El Modelo de Gestión que emita el Administrador del Sistema deberá considerar los siguientes lineamientos esenciales: […] 4. Las operadoras públicas y privadas que fueren seleccionadas para operar los grupos o paquetes de rutas deberán obtener y mantener, como base, la certificación UNE EN 13816 específica a la calidad del servicio en el transporte público de pasajeros, en los plazos y condiciones establecidos en las autorizaciones y contratos de operación, respectivamente. Además, deberán obtener posteriormente las ISO que determine el Administrador del Sistema, en la forma señalada anteriormente, para garantizar la calidad en la administración, mantenimiento y operación.

4.3. Segundo y tercer inciso del artículo innumerado relativo al Esquema de Tarifas sin integración:

> Artículo […] Una vez que se hayan suscrito las adendas a los contratos de operación y nuevas autorizaciones y cumplidos los indicadores de calidad de servicio de transporte público de pasajeros, que formarán parte de estos, se aplicarán las siguientes tarifas:
>
> […] La tarifa plana o única para el subsistema de transporte público convencional intracantonal urbano y el Subsistema Metrobús-Q del Distrito Metropolitano de Quito, será de $ 0,35 USD (Treinta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América). Para el caso del servicio de transporte público prestado a través de buses eléctricos u otra tecnología de baja emisión, calificada previamente por la Secretaría de Movilidad mediante informe técnico, la tarifa será de $ 0.45 USD (Cuarenta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América)".

4.4. Disposiciones transitorias primera, cuarta, sexta, séptima, décima segunda y décima tercera:

> Cuarta. - La Secretaría de Movilidad, en el término de 30 días, contado a partir de la sanción de la presente ordenanza, emitirá el Manual de Indicadores de Calidad de servicio de transporte público de pasajeros que formará parte, entre otras, de la adenda a celebrarse a los contratos de operación vigentes y de los nuevos contratos. En este Manual se establecerán con claridad los mecanismos que se emplearán para el control del cumplimiento de los indicadores de calidad previstos en éste.
>
> Sexta. - Una vez cumplidos los términos previstos en las Disposiciones Transitorias Primera y Quinta, esto es, luego de transcurrido el término de sesenta días, contado a partir de la sanción de la presente ordenanza, se aplicará la nueva tarifa para el subsistema de transporte público convencional y el Subsistema Metrobús-Q, prevista en el artículo que regula el esquema de tarifas sin integración.
>
> Séptima. - La Secretaría de Movilidad, en el término de 30 días, contado a partir de la sanción de la presente ordenanza, emitirá el procedimiento para la certificación UNE EN 13816 de calidad de servicio de transporte público de pasajeros.
>
> Décima Segunda. - La Secretaría de Movilidad cumplirá todas las gestiones tendientes a que, en el término de 30 días, contado a partir de la sanción de la presente ordenanza, se inicie el procedimiento parlamentario correspondiente al proyecto normativo tendiente a regular la electromovilidad en el Distrito Metropolitano de Quito.
>
> Décima Tercera. - La Secretaría de Movilidad, en coordinación con la Empresa responsable de la obra pública, en el plazo de 3 meses, contado a partir de la sanción de la presente ordenanza, presentará ante el Concejo Metropolitano el proyecto del Corredor Labrador - Carapungo y ramal Comité del Pueblo - La Bota, sustentado técnica y financieramente.

3. Competencia

5. Este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la LOGJCC.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. La pretensión y su fundamento

6. El accionante solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Para fundamentar su postura, esgrime las siguientes alegaciones:

6.1. El artículo innumerado sobre la prestación de servicio sin integración, el artículo innumerado sobre el modelo de gestión, así como la disposición transitoria sexta

de la ordenanza impugnada, transgreden el derecho de las personas a disponer de servicios de óptima calidad, previsto en el artículo 52 de la Constitución. El accionante sostiene que dichas normas permitirían que las operadoras de transporte que no cumplen con la suscripción de las adendas, y en consecuencia, incumplan los criterios de calidad e inclusión, continúen funcionando respecto de aquellas operadoras que sí cumplan con dichos criterios. De esta manera, estas normas impugnadas permitirían el funcionamiento de dos tipos de operadoras: las que cumplen y las que no cumplen con criterios de calidad y accesibilidad, lo que afectaría los derechos de los usuarios de transporte a la integridad y calidad en la prestación de un servicio público.

6.2. El artículo innumerado sobre el esquema de tarifas sin integración y las disposiciones transitorias transgreden el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado previsto en el artículo 14 de la Constitución. Las normas impugnadas impondrían a las unidades de transporte eléctricas una tarifa de cobro mayor (USD 0,45) a la del resto de unidades que no son eléctricas (USD 0,35). Esta regulación desincentivaría el uso de transportes ambientalmente limpios por parte de los usuarios, quienes, por una mayor accesibilidad económica, no emplearían el transporte eléctrico.

6.3. La disposición transitoria décima segunda vulneraría el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado previsto en el artículo 14 de la Constitución, debido a que, hasta la fecha de presentación de la demanda, no existiría normativa que regule la electromovilidad en Quito, a pesar de que dicha normativa ya se pronuncia sobre las tarifas para la prestación del servicio a través de los buses eléctricos.

4.2. Contestaciones del GAD de Quito

7. Mediante escrito de 07 de abril de 2021, el GAD de Quito solicitó a la Corte Constitucional que rechace la acción de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

7.1. Sostiene que el GAD de Quito actuó dentro de las competencias constitucionales y legales al momento de emitir las normas impugnadas. Añade que la Constitución reconoce la descentralización y la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, reconocimiento que se desarrolla en la legislación secundaria, específicamente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ("**COOTAD**"). En ese sentido, dicho cuerpo normativo establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen competencia para emitir normativa encaminada a obtener ingresos propios, principalmente de

las tasas o contribuciones que tienen como medidas de recaudo en ciertas actividades o servicios públicos.

7.2. En segundo lugar, sostiene que es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados el emitir las tarifas correspondientes en relación con el servicio de transporte público de pasajeros.

7.3. La Ordenanza impugnada, así como las disposiciones buscan (i) mejorar el servicio y fomentar el uso del transporte público frente al vehículo privado; (ii) reestructurar el sistema y cambiar la movilidad; (iii) lograr beneficios ambientales con menos recorrido y transporte eléctrico; (iv) disminuir la ocupación vial eliminando itinerarios redundantes; (v) recuperar espacios públicos y promover usos múltiples vinculados a los equipamientos del sistema. Por lo tanto, la implementación de normas de calidad y de tarifarios diferenciados pretenden otorgar y promover un servicio público de transporte de calidad.

7.4. El establecimiento de una tarifa diferenciada debido al tipo de bus o vehículo que presta el servicio, siendo la mayor —tarifa— para el bus eléctrico, busca incentivar el uso de buses eléctricos. Recuerda que, en virtud de la Ley Orgánica de Eficiencia Energética LOEE, a partir del 2025, todos los vehículos que se incorporen al servicio de transporte público urbano o interparroquial en el Ecuador deberán ser únicamente de medio motriz eléctrico. Es decir, "a partir del 2025, cualquier nuevo vehículo destinado a la prestación de este tipo de servicio deberá ser eléctrico, buscando la eliminación paulatina de aquellos vehículos que funcionan a base de gasolina o diésel". Por lo que, las normas impugnadas únicamente buscan regular los precios para el uso del servicio de transporte eléctrico.

7.5. Sobre las adendas del contrato de prestación del servicio de transporte, sostiene que su suscripción es obligatoria, ya que quienes no participen en su suscripción, "no podrían continuar con la prestación del servicio dentro de los límites territorial del Distrito Metropolitano de Quito, por lo cual, no podría entenderse que quienes no suscriban las adendas quedan fuera de un control de calidad del servicio". Es por ese motivo que se establecen normas transitorias, las cuales buscan regular de mejor forma la implementación de las nuevas tarifas para el subsistema de transporte público, así como la calidad del servicio. Esto se aprecia, por ejemplo, con la obtención de la certificación UNE EN 13816 que requiere la emisión de un procedimiento específico a cargo de la Secretaría de Movilidad. Dicho procedimiento debe implementarse en un término concreto, sin que puede entenderse, como lo ha hecho el Accionante, que el tiempo para la obtención de la certificación UNE EN 13816 es únicamente de 30 días término.

4.3. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

8. Mediante escrito de 06 de abril de 2021, la Procuraduría General del Estado solicitó que se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas y, en consecuencia, que se rechace la demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, expuso las siguientes alegaciones:

8.1. De conformidad con los artículos 264 de la Constitución, 57 y 322 del COOTAD, el GAD de Quito es competente para regular las competencias de tránsito y transporte terrestre en la ciudad. Agrega que las normas impugnadas son un sustento jurídico necesario para que Quito afronte los retos del futuro referentes al sistema de transporte de pasajeros. La ordenanza pretende "la reestructuración del sistema actual, dando lugar a un nuevo modelo funcional y un cambio en la movilidad de la población. Se trata de un proyecto de ciudad hacia el mejoramiento de la calidad del servicio de transporte público en beneficio de toda la ciudadanía".

8.2. Respecto de la calidad del servicio, señala que el GAD de Quito, a través de la Secretaría de Movilidad, sustentada en los resultados de la "Consultoría para la estructuración del modelo tarifario del sistema metropolitano de transporte público de pasajeros de Quito 2016-2017, GSD", actualizó la tarifa al usuario. Esta tenía dos fases: una primera, en la que la tarifa se incrementaría de USD 0,25 a USD 0,35; y una segunda, en la que se aplicaría la tarifa correspondiente al sistema integrado de movilidad. La tarifa propuesta entraría en vigencia luego de la firma de las adendas a los contratos de operación y nuevas autorizaciones establecidos en esta ordenanza, así como verificado el cumplimiento de los indicadores de calidad de servicio de transporte público, con una validez tanto para el subsistema convencional, así como para el Subsistema Metrobús-Q.

8.3. En relación con el medio ambiente sano, cita el Protocolo de San Salvador, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y señala que los accionantes no justificaron por qué la tarifa más alta para buses eléctricos implica una violación al derecho. La única argumentación ofrecida tiene "que ver con la especulación del legitimado activo, pues aduce que esa tarifa más alta desestimulará el uso del transporte eléctrico y generará violaciones al derecho consagrado en el art. 14 de la Constitución". Finalmente, concluye que el accionante no tomó en consideración la planificación progresiva que tiene el lograr el transporte público de pasajeros eléctrico en todo el Distrito Metropolitano de Quito.

5. Cuestión previa

5.1. Sobre la vigencia de las normas impugnadas

9. A decir del accionante, la demanda se presenta en contra de la Ordenanza 017, "Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que establece la integración de los subsistemas del sistema metropolitano de transporte público de pasajeros". Esta ordenanza fue publicada el 18 de diciembre de 2020 en el Registro Oficial.

10. Mediante oficio de 24 de julio de 2025, el GAD de Quito informó que existe una codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito "Ordenanza Metropolitana 095-2025" sancionada el 02 de abril de 2025, misma que incorpora la Ordenanza 017 dentro de sus disposiciones. Específicamente, su capítulo V (pág. 1177) se denomina "De la Integración de los subsistemas del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros". Esta sección codifica la Ordenanza 017, sin embargo, no se incorporan las normas transitorias por su carácter temporal.[2] El resto de las normas impugnadas se encuentran vigentes con las siguientes modificaciones.[3]

Tabla 1

Ordenanza 017	Ordenanza 095-2025
Artículo (…) De la prestación del servicio sin integración. – La prestación del servicio de transporte público, antes de la integración de los subsistemas, estará sujeta a la suscripción de adendas a los contratos de operación vigentes, en los cuales se incorporarán obligatoriamente: i. Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria y el régimen de incumplimientos; ii. Evaluación del servicio; iii. Condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal; y, iv. Temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado. Las operadoras que por cualquier razón no suscribieren las adendas a los contratos de operación vigentes se someterán a la tarifa	**Artículo 2928.-** De la prestación del servicio sin integración. – La prestación del servicio de transporte público, antes de la integración de los subsistemas, estará sujeta a la suscripción de adendas a los contratos de operación vigentes, en los cuales se incorporarán obligatoriamente: i. Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria y el régimen de incumplimientos; ii. Evaluación del servicio; iii. Condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal; y, iv. Temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado. Las operadoras que por cualquier razón no suscribieren las

[2] De conformidad al oficio, el GAD de Quito determina lo siguiente: "Con respecto a las disposiciones transitorias primera, cuarta, sexta, séptima, décima segunda y décima tercer, de la Ordenanza Metropolitana No. 017-2020 sancionada el 01 de diciembre de 2020, entiéndase su carácter temporal, no constan en la Ordenanza Metropolitana No.095-2025 sancionada el 02 de abril de 2025".
[3] Las modificaciones se encuentran en negrita.

vigente a la fecha de celebración de los contratos de operación originales. El Administrador del Sistema definirá las rutas y frecuencias a las que deberán someterse dichas operadoras, en función de las necesidades y los instrumentos de planificación.	adendas a los contratos de operación vigentes se someterán a la tarifa vigente a la fecha de celebración de los contratos de operación originales. El Administrador del Sistema definirá las rutas y frecuencias a las que deberán someterse dichas operadoras, en función de las necesidades y los instrumentos de planificación.
Artículo (…) Modelo de Gestión. - El Modelo de Gestión que emita el Administrador del Sistema deberá considerar los siguientes lineamientos esenciales: […] 4. Las operadoras públicas y privadas que fueren seleccionadas para operar los grupos o paquetes de rutas deberán obtener y mantener, como base, la certificación UNE EN 13816 específica a la calidad del servicio en el transporte público de pasajeros, en los plazos y condiciones establecidos en las autorizaciones y contratos de operación, respectivamente. Además, deberán obtener posteriormente las ISO que determine el Administrador del Sistema, en la forma señalada anteriormente, para garantizar la calidad en la administración, mantenimiento y operación.	**Artículo 2936.-** Modelo de Gestión. - El Modelo de Gestión que emita el Administrador del Sistema deberá considerar los siguientes lineamientos esenciales: **3. Las operadoras públicas y privadas que fueren seleccionadas para operar los grupos o paquetes de rutas deberán obtener y mantener, como base, controles de calidad del servicio en el transporte público de pasajeros basados en normas nacionales e internacionales, en los plazos y condiciones establecidos en las autorizaciones y contratos de operación, respectivamente.**
Artículo (…) Una vez que se hayan suscrito las adendas a los contratos de operación y nuevas autorizaciones y cumplidos los indicadores de calidad de servicio de transporte público de pasajeros, que formarán parte de estos, se aplicarán las siguientes tarifas: (…) La tarifa plana o única para el subsistema de transporte público convencional intracantonal urbano y el Subsistema Metrobús-Q del Distrito Metropolitano de Quito, será de $ 0,35 USD (Treinta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América). Para el caso del servicio de transporte público prestado a través de buses eléctricos u otra tecnología de baja emisión, calificada previamente por la Secretaría de Movilidad mediante informe técnico, la tarifa será de $ 0.45 USD (Cuarenta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América)".	**Artículo 3245.- Esquema de Tarifas sin integración**.- Una vez que se hayan suscrito las adendas a los contratos de operación y nuevas autorizaciones y cumplidos los indicadores de calidad de servicio de transporte público de pasajeros, que formarán parte de estos, se aplicarán las siguientes tarifas: La tarifa plana o única para el subsistema de transporte público convencional intracantonal urbano y el Subsistema Metrobús-Q del Distrito Metropolitano de Quito, será de $ 0,35 USD (Treinta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América). Para el caso del servicio de transporte público prestado a través de buses eléctricos u otra tecnología de baja emisión, calificada previamente por la Secretaría de Movilidad mediante informe técnico, la tarifa será de $ 0.45 USD (Cuarenta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América).

Fuente: Tabla elaborada por la CCE.

11. A partir de lo antes expuesto, con exclusión de las normas transitorias que no se

encuentran vigentes por su carácter temporal, la Corte constata que el contenido básico de las normas impugnadas se mantiene vigente en la Ordenanza 095-2025, en términos sustancialmente similares a los previstos en la Ordenanza 017. En ese sentido, a excepción del cargo 6.3 *supra* cuya inconstitucionalidad se refiere a una norma que no se encuentra vigente por su carácter temporal, el resto de razones de inconstitucionalidad esgrimidas por el accionante se reproducen en la actualidad, por lo que corresponde a la Corte continuar con el análisis respectivo, en relación con los cargos 6.1 y 6.2 *supra* sobre los siguientes temas: (i) a la prestación del servicio sin integración; (ii) al modelo de gestión; y (iii) al esquema de tarifas sin integración.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. En el ámbito del control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte observar el principio de presunción de constitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 76.2 de la LOGJCC. Este principio establece que las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución, salvo que se demuestre su inconstitucionalidad de manera debidamente fundamentada.

13. La LOGJCC exige, entre otros requisitos, que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contenga:

13.1. Las disposiciones infraconstitucionales que se consideran inconstitucionales (art. 79.4 LOGJCC).

13.2. Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance (art. 79.5a LOGJCC). El contenido se refiere a la materia que regula o protege la norma constitucional, y el alcance al ámbito de aplicación de dicha disposición.

13.3. Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79.5.b LOGJCC).

14. Sobre el criterio del párr. 13.3 *supra*, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado un contenido específico. Respecto al **argumento claro**, este reside en que las razones presentadas por los accionantes deben ser comprensibles, de modo que se pueda entender por qué se alega la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas.[4]

[4] Por todas. CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3; CCE, sentencia 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

15. El **argumento cierto** presupone que esas razones (argumento claro) se refieran en específico a un contenido normativo razonable de los textos demandados.[5] Es decir, las proposiciones jurídicas acusadas generan efectos objetivamente contrarios al texto constitucional. Un argumento no es cierto cuando infiere consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas. Así mismo, **el argumento específico** supone que estas razones (argumento claro y cierto) deben relacionarse concreta y directamente con la norma infraconstitucional que se impugna, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas.[6] Finalmente, el **argumento pertinente** requiere que los argumentos esgrimidos por los accionantes deben plantear un problema de constitucionalidad y no deben circunscribirse en una simple conveniencia o inconformidad o a una mera cuestión de legalidad o a criterios doctrinarios dispares.[7] En consecuencia, es indispensable que los accionantes formulen alegaciones claras, ciertas, específicas y pertinentes que justifiquen el examen sustantivo de la norma impugnada. En ausencia de esta carga argumentativa exigida por la LOGJCC, la Corte no puede pronunciarse sobre el fondo de la demanda ni formular problemas jurídicos.[8]

16. Con base a las consideraciones expuestas, la Corte debe analizar los argumentos esgrimidos por el accionante con el afán de demostrar el cumplimiento de los requisitos esgrimidos *supra.*

17. De conformidad con los cargos sintetizados en los párrs. 6.1 y 6.2 *supra*, se advierte que el accionante estructura sus alegaciones en torno a una presunta vulneración del derecho a recibir servicios de óptima calidad y del derecho a vivir en un ambiente sano, consagrados en los artículos 52 y 14 de la Constitución. No obstante, su carga argumentativa no satisface la exigencia de formular argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, de conformidad con el artículo 79.5.b de la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional, según se expone a continuación.

17.1. Respecto de la primera alegación mencionada en el párr. 6.1 *supra*, esta Corte advierte que el accionante formula una curiosidad interpretativa sobre la aplicación de los artículos 2928 y 3245 de la Ordenanza 095-2025. Considera que estas disposiciones permiten la operación de dos clases de empresas de transporte: aquellas que cumplen con los criterios de calidad y accesibilidad y aquellas que no lo hacen. Esto permitiría la prestación del servicio por parte de

[5] CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3
[6] CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3
[7] CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3.
[8] En similares términos. CCE, sentencias 128-21-IN/25, 18 de diciembre de 2025, párr. 13; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párrs. 31 y 32. Adicionalmente, ver CCE, 5-17-IN/21, 11 de agosto de 2021; 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023; 31-17-IN/23, 12 de octubre de 2023; 18-17-IN/23, 22 de noviembre de 2023; 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024; y, 1-20-IN/25, 04 de septiembre de 2025, entre otras.

operadoras que no satisfacen dichos estándares podría afectarse el derecho constitucional a recibir servicios de óptima calidad, ya que no estarían obligadas a implementar las medidas correspondientes.

17.2. Sin embargo, lo que afirma el accionante se basa únicamente el supuesto no fundamentado de que solo las empresas que cumplen con los indicados estándares de calidad ofrecerían el servicio en condiciones mínimamente aceptables desde el punto de vista constitucional. Es decir, el accionante se limita a afirmar que la falta de implementación de nuevos estándares de calidad provenientes de las respectivas adendas vulneraría el artículo 52 de la Constitución. No obstante, el accionante no esgrime razones que justifiquen por qué los estándares existentes son contrarios al referido artículo. Por consiguiente, el argumento del accionante no es claro –no es comprensible la alegación de la supuesta inconstitucionalidad– ni específico –solo existe una justificación general y vaga–. Por estos motivos, no procede plantear un problema jurídico que amerite pronunciamiento de esta Corte.

17.3. Una situación similar se presenta respecto del cargo sintetizado en el apartado 6.2 *supra*. El accionante afirma que el artículo 3245 de la Ordenanza 095-2025 establece una tarifa más elevada (USD 0,45) para las unidades de transporte eléctricas en comparación con aquellas que no lo son (USD 0,35). Considera que esta diferencia tarifaria podría desincentivar el uso de medios de transporte ambientalmente sostenibles, pues los usuarios posiblemente optarían por alternativas menos costosas.

18. Sin embargo, esta Corte observa que la fundamentación del accionante se apoya únicamente en otro supuesto que tampoco se encuentra fundamentado: el aumento de diez centavos de dólar (USD 0,10) en la tarifa de las unidades eléctricas motivaría a los usuarios a evitar este tipo de transporte debido a su mayor costo. De esta manera, el argumento del accionante se limita únicamente a un análisis de conveniencia, debido a que no es provechoso hacer más costoso el transporte eléctrico, porque ello desincentivaría su uso. Por tanto, el argumento presentado no cumple con el requisito de ser específico –el argumento no se basa en una vulneración directa al artículo 12 de la Constitución– ni pertinente –el argumento se basa en una mera conveniencia subjetiva–, conforme lo establecido por la jurisprudencia constitucional.

19. En consecuencia, ante la ausencia de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, la Corte se ve impedida de formular un problema jurídico y pronunciarse sobre el fondo.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 02 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por licencia de vacaciones, y de los jueces constitucionales Sandra Cordero Gárate y Jhoel Escudero Soliz por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
GENESIS MARCELA CRUZ GALARZA

Génesis Cruz Galarza
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 13-21-IN/26

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Conforme el artículo 38 de la CRSPCCC, emito el presente voto concurrente, pues, aun cuando comparto la decisión de desestimar la demanda, discrepo con el argumento de que "la Corte se ve impedida de formular un problema jurídico y pronunciarse sobre el fondo" por "la ausencia de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas".

2. Como he manifestado de modo reiterado en votos particulares, dicho análisis y conclusión constituye un nuevo análisis de admisibilidad,[1] que ya no corresponde efectuar en esta fase del procedimiento. En consecuencia, me aparto del razonamiento de la sentencia de mayoría, porque estimo que correspondía, a través de un esfuerzo razonable, plantear un problema jurídico con base en alguno de los cargos formulados por la parte accionante para dar una respuesta de fondo.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

[1] CCE, auto de admisibilidad 13-21-IN, 26 de febrero de 2021, sec. "V Examen de admisibilidad".

Razón: El voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 13-21-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 10 de julio de 2026, a las 10:47; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

1321IN-9294b

Caso 13-21-IN

Razón: El texto de la sentencia y del voto concurrente que antecede fue suscrito el día miércoles quince de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 104-21-IN/26
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 09 de julio de 2026

CASO 104-21-IN

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

SENTENCIA 104-21-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de inconstitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, al no verificarse la alegada incompatibilidad con el artículo 66.26 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 05 de noviembre de 2021, Rodrigo Andrés Castelblanco Zamora, en calidad de procurador judicial de Dolores de las Mercedes Franco León, María Esther Gómez Cornejo y otros[1] ("**accionantes**"), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y forma, en contra de la disposición transitoria vigésimo cuarta del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicado en el Registro Oficial Suplemento número 19 de 21 de junio de 2017 ("**COESCOP**" también "**norma impugnada**"). En la misma demanda, los accionantes solicitaron la suspensión provisional de la norma impugnada.[2]

2. En auto de 17 de diciembre de 2021, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión[3] resolvió admitir a trámite la causa únicamente en lo que respecta a los argumentos que se refieren a la alegada inconstitucionalidad por el fondo, no así los de forma, que se presentaron en forma extemporánea. Asimismo, el Tribunal decidió negar la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada, ordenó la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial[4] y requirió a la Asamblea Nacional del Ecuador ("**Asamblea**"), a la Presidencia de la República ("**Presidencia**") y a la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") un informe de descargo sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

[1] El resto de accionantes son: Melida María González Romero, Mercedes Piedad Lucas Lucas, Wilson Desiderio Quichimbo Arévalo, Alberto Alejandro Rodríguez Avilés, María Virginia Zambrano Williams, Mercy Eudelia Narea Arellano, Pierina Elizabeth Narea Arellano y Jorge Manuel Narea Neira.
[2] En virtud del sorteo realizado el 05 de noviembre de 2021, el proceso correspondió al ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
[3] El Segundo Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los ex jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Agustín Grijalva Jiménez.
[4] El resumen de la causa 104-21-IN se publicó en el Registro Oficial Edición Constitucional número 260, 13 de enero de 2022.

3. El 26 de enero de 2022, el secretario general jurídico de la Presidencia, presentó un escrito "defendiendo la constitucionalidad de la Disposición transitoria vigésimo [sic] cuarta del [COESCOP]".

4. El 26 de enero de 2022, el director nacional de patrocino de la PGE, presentó escrito solicitando se ratifique la constitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP.

5. El 26 de enero de 2022, el procurador judicial de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, Guadalupe Llori Abarca, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP.

6. El 15 de febrero de 2024, los accionantes presentaron un escrito solicitando la convocatoria a audiencia pública en la causa.

7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez.

8. El 18 de marzo de 2025, la causa se resorteó al suscrito juez sustanciador quien, mediante auto de 14 de abril de 2026, avocó conocimiento de la causa y requirió a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.

9. El 21 de abril de 2026, la Asamblea Nacional, mediante oficio AN-SG-2026-0250-0 remitió el expediente legislativo del COESCOP.

10. El 01 de junio de 2026, el juez sustanciador requirió información a la Asamblea Nacional, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**BIESS**"), el Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador "**FCPC-CCV-CTE**" y a la Superintendencia de Bancos.

11. El 08 de junio de 2026, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el FCPC-CCV-CTE y la Superintendencia de Bancos contestaron el requerimiento y en lo principal refirieron lo siguiente:

a. **Comisión de Tránsito del Ecuador:** Manifestó que "la CTE no cuenta con la documentación solicitada, en virtud que toda la documentación, administraciones de la extinta Caja de Cesantía y Mortuoria de Empleados

Civiles de la CTG fueron transferidas al Fondo Complementario Previsional Cerrado de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador (FCPC – CCV-CTE) quien maneja los fondos tanto de los uniformados y civiles".

b. FCPC-CCV-CTE: Haciendo referencia a la sentencia 41-17-IN/21, expresa que existe identidad de objeto, causa y norma impugnada, configurándose plenamente el principio de cosa juzgada constitucional sobre una norma jurídica que ya fue ratificada como constitucional. Seguidamente exponen el proceso de liquidación del extinto Fondo e identifican 18 beneficiarios con detalle del valor recibido, con un monto máximo de USD. 53,100; y 24 beneficiarios del Fondo con un detalle del valor que recibirían, conforme la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCOP.

c. Superintendencia de Bancos: Mediante memorando número SB-DL-2026-0299-M, de 5 de junio de 2026, la Superintendencia de Bancos, manifestó lo que sigue:

i. Sobre la naturaleza jurídica del extinto Fondo, expresó que el mismo se estructuró bajo un régimen solidario, caracterizado por: "La inexistencia de cuentas individuales para los partícipes, [l]a capitalización colectiva de aportes personales, patronales y rendimientos [y la] asignación de beneficios condicionada al cumplimiento estricto de los requisitos legales". En tal sentido concluyó que "(…) los aportes realizados no generaban derechos individuales consolidados, sino expectativas sujetas al régimen jurídico vigente al momento del cese o fallecimiento del servidor".

ii. Respecto a los beneficios del extinto Fondo, conforme el reglamento aplicable, explica que: "El beneficio de cesantía se otorgaba por una sola vez, calculado sobre años completos de servicio activo e ininterrumpido, [e]l beneficio de mortuoria consistía en una indemnización única equivalente a quince salarios mínimos vitales generales, [l]os servidores que se separaban sin cumplir el tiempo mínimo de tres años no tenían derecho a devolución de aportes individuales, los cuales pasaban a integrar el patrimonio del fondo".

12. El 12 de junio de 2026, mediante oficio número AN-SG-2026-0345-O, la Asamblea Nacional remitió documentación sobre las observaciones al proyecto de ley del COESCOP" constantes en su expediente legislativo.

13. El 09 de julio de 2026, presentaron escrito Gisella Lorena Alzamora Dumes, Ángel Lautaro Castillo Miranda, Eddy Yocleider Castro Chiquito, Mariuxi Alexandra Castro León, Lorena Sofía Cevallos Guingla, Tania Alxandra Lema Garces, Carlos Harold Maridueña Jiménez, Carmen del Pilar Molina Serrano, Perla Lucia Palacios Galán, Héctor Manuel Peña Ruiz, Tania Katherine Rizzo Casquete, Isabel Paola Sánchez Redroban, Johanna Elizabeth Torres Hidalgo William José Veliz Dillon quienes

manifestaron ser empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador "afectados por la norma inconstitucional" y refirieron que los efectos del caso 104-21-IN "no deben limitarse a quienes dedujeron la acción pública de inconstitucionalidad sino que también deben extenderse a quienes comparecemos con el presente escrito".

2. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Norma impugnada

15. La presente acción pública de inconstitucionalidad se admitió por el fondo en contra de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP, disposición que establece lo siguiente:

> Vigésima Cuarta. - Para proceder a la liquidación financiera del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, se identificará el valor de los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos, el que no será superior a cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América (USD $53.100,00). A partir de la fecha de expedición de este código, estos rubros serán entregados a cada empleado civil de la indicada entidad que aportaron a dicho Fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador. Durante ese tiempo, los mencionados recursos se administrarán por el Fondo Complementario Previsional Cerrado que se constituirá en reemplazo de la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador.
>
> Los excedentes del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador serán destinados al patrimonio del Fondo Complementario Previsional Cerrado aludido en el párrafo anterior.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

16. Los accionantes solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma[5] de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP que regula la

[5] Conforme se desprende del auto de 17 de diciembre de 2021, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite la causa únicamente en lo que respecta a los argumentos que refieren a la alegada inconstitucionalidad por el fondo, de forma que en esta sección solo se hará referencia a estos cargos, no así los de forma, que se presentaron en forma extemporánea.

liquidación del Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas ("**Fondo**"). Alegan que contraviene el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), así como el derecho a la propiedad (art. 66.26 CRE) y el principio de no confiscación (art. 323 CRE).

17. A criterio de los accionantes, la norma impugnada atenta contra el derecho a la seguridad jurídica pues carece de claridad, textualmente indican:

> [S]e observa que la [norma impugnada] regula la entrega parcial de los aportes personales de los empleados civiles de la Comisión de Tránsito de Guayas -que forman parte del Fondo que se extingue- a partir de la fecha de expedición de este Código y que hayan concluido su relación laboral con la [C]omisión de Tránsito del Ecuador, pero no regula la entrega de los aportes personales a los empleados civiles que concluyeron su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Guayas o con la Comisión de Tránsito del Ecuador antes de la expedición de esta Ley. Si bien la Ley rige para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, los aportes personales de los jubilados no pueden ser entregados a terceros, sino que deben ser devueltos a sus propietarios -quienes hicieron estos aportes-. En otras palabras, al regular de forma deficiente la entrega de los aportes personales, la norma impugnada no es una clara y, de este modo, viola la seguridad jurídica establecida en la Constitución [sic] (énfasis en el original).

18. Por otra parte, alegan que la norma impugnada vulnera los artículos 66.26 y 323 de la Constitución pues, (1) "dispone arbitrariamente de dineros que pertenecen a los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas" y establece que "tales dineros (…) sean entregados hasta un monto máximo de (…) $ 53.100,00" lo que implicaría una "limitación arbitraria al derecho de propiedad que sobre estos dineros tienen los jubilados que hicieron sus aportes personales durante la relación laboral con la Comisión de Tránsito del Guayas" mismos que les fueron descontados mensualmente; y, (2) la norma impugnada establecería que el excedente de los aportes entregados sean destinados al patrimonio del Fondo Complementario Previsional Cerrado "lo cual, no es otra cosa que una confiscación legalizada".

19. Sobre la base de los argumentos referidos solicitan:

a. La declaratoria de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público;
b. La declaratoria de vulneración de derechos constitucionales;
c. "Que se ordene al [Fondo] (…) en la interpuesta persona de su representante legal, que rectifique y se incluya en los listados de beneficiarios del [Fondo] a los actores que comparecen en esta acción constitucional"; y,
d. "Que se ordene, al representante legal del [Fondo] (…) la entrega de los valores que nos corresponden como son la suma total de los aportes personales y de los institucionales que se realizaron para beneficio nuestro al momento de nuestra jubilación".

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

20. La Presidencia sostiene que los accionantes se valen de una errónea interpretación de la disposición impugnada y expone que: "El fondo […] fue creado y regulado a través de la Ley de Cesantía y Mortuoria, como un beneficio que gozaban para recibir una bonificación de cesantía en caso de haber laborado al menos tres años de forma ininterrumpida en la Comisión de Tránsito del Guayas o los gastos mortuorios de aquellos empleados civiles que fallecieran en funciones". Posteriormente, el COESCOP derogó la Ley de Cesantía y Mortuoria por lo que, mediante la disposición impugnada se determinó que, para proceder con la liquidación financiera del extinto fondo, se debía identificar "el valor de los aportes personales, patronales y sus rendimientos, que serían entregados a cada empleado que aportó al fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador".

21. Por otra parte, afirma que, a diferencia de lo que alegan los accionantes, la disposición impugnada "no indica que los ex empleados civiles que concluyeron su relación laboral previo a la expedición del COESCOP no recibirán su fondo respectivo, sino que por el contrario tiene como base determinar el proceso que debe seguirse debido a la derogatoria de la Ley de Cesantía y Mortuoria".

22. Asimismo, expresa que "[…] a pesar de que mediante resolución No. SB-2017-1074 de 18 de diciembre de 2017 la Superintendencia de Bancos dispuso de oficio la liquidación y disolución del Fondo […] no se desconocieron los derechos de los beneficiarios ya que este proceso se realizó sobre la base la normativa aplicable a los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. Además, el Fondo pasó a ser administrado por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social".

23. Sobre lo anterior, expresan que es necesario tomar en consideración que de acuerdo con lo establecido en la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social "los fondos previsionales que se encuentren administrados por el BIESS serán administrados por los partícipes a través de un proceso de elección".

24. Finalmente, concluye que no existe una vulneración de derechos de los beneficiarios del Fondo, y que "[debe] verificarse que en efecto el Fondo esté administrado actualmente por sus partícipes y que las decisiones que se tomen respecto del mismo se hagan sobre la base de la liquidez que el Fondo posee sin afectar a sus beneficiarios".

4.3. Argumentos de la PGE

25. La PGE señala que debe considerarse que el artículo 372 de la Constitución, determina que los fondos previsionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una

institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social "de manera que el legislador reconoce que los programas de seguros complementarios pueden ser de propiedad privada, pública y mixta".

26. Agrega que, en el presente caso, el fondo "estuvo regulado [en] la Ley de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas como un beneficio adicional, y su respectivo Reglamento, para acceder a este beneficio por tanto era necesario reunir determinados requisitos" y que al derogarse aquella Ley "el legislador reguló que para proceder a la liquidación financiera del extinto Fondo […] se identificará el valor de los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos, y serán entregados a cada empleado civil de la indicada entidad que aportaron a dicho Fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador".

27. Sobre lo anterior, expone que:

> La lectura de la norma que realizan los accionantes no determina que a los ex empleados civiles no se les entregará el fondo, lo que determinado el legislador [sic] es la forma en la que debe realizarse el proceso ante la derogatoria de la Ley de Cesantía y Mortuoria. Efectivamente el Fondo de Cesantía y Mortuoria entró en proceso de liquidación mediante resolución No. SB-2017-1074 de la Superintendencia de Bancos, proceso que no desconoce los derechos de los beneficiarios, pues se sujetaba a las normas que regulaban la constitución, registro, organización, funcionamiento y liquidación de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados y se encuentran bajo administración del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, BIESS.

28. Finalmente, expresa que:

> [...] toda decisión a adoptarse sobre los fondos deben [sic] ajustarse al principio de sostenibilidad que permita a los beneficiarios acceder a las prestaciones sin afectar su liquidez, para ello es posible el establecimiento de requisitos materiales, individuales, que deben cumplirse para poder acceder a dicho fondo, así como contar con estudios actuariales actualizados, sin que ello implique un desconocimiento de los derechos de los pensionistas.

4.4. Argumentos de la Asamblea Nacional

29. La Asamblea Nacional expone que la norma impugnada delimita de manera puntual y clara la forma de pago, de los empleados civiles del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito, por lo que no afectaría la seguridad jurídica.

30. En cuanto a la alegada contraposición con el artículo 323 de la Constitución, expresa que los accionantes "aluden que no existe respuesta alguna a sus diferentes petitorios por parte de los liquidadores del Fondo […] en tal sentido, la norma constitucional

prevé acciones jurisdiccionales, que los presuntos perjudicados en el presente caso pudieran activar" y agrega que "los accionantes reconocen que la norma impugnada fue aplicada conforme su objeto de emisión, es decir si se cumplió con la regulación, metodología y delimitación, sobre la liquidación financiera del extinto Fondo […]" y explica que, "quedaría demostrado que tampoco concurrió vulneración al derecho a la propiedad".

31. Seguidamente, refiere los principios del control constitucional, expresa que se ha demostrado que la demanda de acción pública de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico – constitucionales, y que en consecuencia conforme el artículo 91.3 de la LOGJCC, solicita que se deseche la demanda, se declare su improcedencia y se ordene su archivo.

5. Cuestión previa

32. Previo a plantear los problemas jurídicos del caso, este Organismo identifica que en la sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, se ha analizado la norma impugnada en la presente acción, por lo que corresponde determinar si se han configurado efectos de cosa juzgada constitucional.[6]

33. En este sentido, la cosa juzgada constitucional implica un pronunciamiento previo por parte de esta Corte acerca de la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una norma, la cual, puede ser cosa juzgada absoluta o relativa. La primera, conforme el artículo 96 numeral 2 de la LOGJCC, se da "cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral", por lo mismo, "no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra este precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia".

34. Por otra parte, respecto a la cosa juzgada constitucional relativa, este Organismo ha determinado que se configura:

[6] CCE, sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, 25 de agosto de 2021, este Organismo resolvió varias acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas contra el Libro III y la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta del COESCOP. Los accionantes alegaban principalmente que la creación del Servicio de Protección Pública vulneraba los artículos 158 y 163 de la Constitución al atribuir funciones de seguridad y uso de la fuerza distintas a las de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, además de cuestionar la administración del Fondo de Cesantía de empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador. La Corte determinó que no correspondía pronunciarse sobre el Libro III del COESCOP porque dichas normas habían sido derogadas en 2020 y no tenían efectos ultractivos o jurídicos vigentes; asimismo, concluyó que la disposición transitoria impugnada no vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que regulaba aspectos patrimoniales y no procesales relacionados con el acceso a la justicia o el debido proceso. En consecuencia, la Corte desestimó las acciones de inconstitucionalidad y ratificó la presunción de constitucionalidad de la norma restante.

> […] cuando en la sentencia constitucional se analizó la constitucionalidad del precepto impugnado de forma parcial, esto es si el análisis de compatibilidad se realizó en relación a determinados preceptos constitucionales o si sólo se dilucidaron ciertos aspectos y ha quedado abierta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional por otros cargos no desarrollados en la sentencia.[7]

35. En el presente caso, se observa que la norma impugnada fue abordada en la sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, pero únicamente respecto a una supuesta incompatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución, misma que fue desestimada.[8]

36. En cuanto a la causa que nos ocupa, los cargos formulados se refieren a una presunta incompatibilidad con los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a la propiedad (art. 66.26 CRE) y el principio de no confiscación (art. 323 CRE), de forma que, al haberse resuelto la causa con efectos de cosa juzgada constitucional relativa, puesto que el control efectuado en dicha decisión se circunscribió a una presunta incompatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre las alegaciones vertidas en la presente causa y que no fueron desarrolladas en la sentencia mencionada.

6. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

37. El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.[9]

38. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (1) señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y que (2) presente argumentos "claros, ciertos, específicos y pertinentes", por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.

39. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía "formal y material de la Constitución" para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.[10] Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la

[7] *Ibid.*, sentencia 32-11-IN/19, 18 de octubre de 2019, párr. 18.
[8] CCE, sentencia 41-17-IN/21, 25 agosto de 2021, párrs. 37 - 46.
[9] LOGJCC, artículo 74.
[10] La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

constitucionalidad de la norma acusada porque, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.

40. Al respecto, este Organismo, en la sentencia 88-22-IN/25, señaló que un cargo claro, cierto, específico y pertinente en una acción pública de inconstitucionalidad debe indicar las razones comprensibles que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas (argumento claro), en la medida en que estas razones se refieran en específico a un contenido normativo razonable de los textos demandados (argumento cierto). Así mismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la norma infraconstitucional que se impugna, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), de manera que se demuestre que plantean un problema de constitucionalidad y no de simple conveniencia (argumento pertinente).[11]

41. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 17 esta Corte advierte que los accionantes identifican la norma que acusan de inconstitucional y la disposición constitucional presuntamente vulnerada. Sin embargo, los argumentos de los accionantes se dirigen a cuestionar que la norma impugnada es deficiente porque no regula la entrega de los aportes personales a los empleados civiles que concluyeron su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Guayas o con la Comisión de Tránsito del Ecuador antes de la expedición del COESCOP. De esta forma, las razones expuestas por los accionantes, si bien se refieren a la norma que consideran inconstitucional (argumento cierto), no explican por qué se produciría la alegada incompatibilidad con la norma constitucional ni detallan cuál es el contenido o texto de la norma objetada que muestra la incompatibilidad. Asimismo, no se observa que las razones expuestas guarden una relación directa y concreta con la norma que se objeta (argumento específico) y, menos aún, se advierte que tales razones sean de naturaleza constitucional (argumento pertinente), ya que en concreto cuestionan aspectos de mera aplicación de normativa legal en el proceso de liquidación del Fondo que se extingue. En consecuencia, no se planteará un problema jurídico al respecto, debido a que, ante la ausencia de cargos, no es posible realizar un análisis sobre la incompatibilidad de la norma impugnada con el derecho a la seguridad jurídica.

42. En cuanto a los cargos sintetizados en el párrafo 18, estos se refieren a una presunta incompatibilidad de la norma impugnada, con los artículos 66.26 y 323 de la Constitución, por la presunta vulneración del derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, ya que la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP

[11] CCE, sentencia 88-22-IN/25, 18 de septiembre de 2025, párr. 38.3.

establecería un monto límite (USD 53,100 cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América) para la devolución de los aportes realizados al Fondo que serán entregados a los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador una vez que concluyan su relación laboral. En este sentido, se advierte que la demanda contiene un argumento claro, sin perjuicio de lo cual, en función de la similitud y correlación de los cargos presentados relativos al derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación, esta Corte considera adecuado reconducir el análisis de este último hacia el derecho a la propiedad, por lo que se formula el siguiente problema jurídico: **¿La disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP es contraria al artículo 66.26 de la Constitución, por establecer un monto límite para la devolución de los aportes que los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador realizaron al Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas en liquidación?**

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. ¿La disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP es contraria al artículo 66.26 de la Constitución, por establecer un monto límite para la devolución de los aportes que los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador realizaron al Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas en liquidación?

43. Los accionantes afirman que la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP es contraria al derecho a la propiedad previsto en el artículo 66.26 de la Constitución porque determinaría un límite en la devolución de los aportes que los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador realizaron al Fondo.

44. El artículo 66.26 de la Constitución consagra dentro de los derechos de libertad el "derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental" y determina que el acceso a la propiedad se hará efectivo a través de políticas públicas y otras medidas. De igual forma, el artículo 321 del texto constitucional reconoce y garantiza diversos tipos de propiedad: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta.

45. Este Organismo ha precisado que, la incorporación del derecho a la propiedad dentro del capítulo de derechos de libertad implica que su ejercicio se realice sin injerencias arbitrarias y pretende dotar a los titulares de este derecho de la facultad de determinar el destino y función que le dan a sus bienes.[12]

[12] CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 42.

46. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que este derecho debe ser entendido desde dos dimensiones: i.- El acceso a la propiedad privada[13] que implica una obligación para el Estado de adoptar medidas a fin de garantizar el acceso, uso y goce de la propiedad;[14] y, ii.- El deber de protección de parte del Estado a la propiedad privada; [15] que se refiere al deber estatal de no hacer o de abstenerse de interferir en el ejercicio del derecho a la propiedad.[16]

47. En el presente caso, las alegaciones de los accionantes se encuadran dentro de la segunda dimensión pues, se dirigen a señalar una inobservancia de la obligación de abstención y no injerencia de parte del Estado a fin de garantizar efectivamente el derecho fundamental a la propiedad.

48. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que, al igual que todos los derechos constitucionales, el derecho a la propiedad no es absoluto;[17] esto quiere decir que bien podría estar sujeto a limitaciones justificadas. Al respecto, este Organismo ha precisado que el ejercicio del derecho a la propiedad puede estar sujeto a limitaciones de carácter social, ambiental y, particularmente, a restricciones de orden público, que por su propia naturaleza, requieren la intervención del Estado;[18] esto, concuerda con las normas constitucionales que establecen expresamente la función social y ambiental que debe cumplir el derecho a la propiedad.

49. La jurisprudencia de este Organismo también ha señalado que la Constitución prevé formas de restringir el derecho a la propiedad, siempre que tal limitación se fundamente en satisfacer una función social.[19]

50. En el presente caso, para entender la naturaleza del Fondo resulta importante entender la cronología de su formación y posterior liquidación, misma que se puede resumirse de la siguiente forma:

a. El 08 de abril de 1988 se publicó en el Registro Oficial número 910, la Ley número 85 "Ley de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas", en la que se dispuso lo siguiente:

> Art. 1.- Establécese un fondo especial a favor de los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas que queden cesantes o que fallecieren durante el ejercicio de sus funciones, que se denominará "Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas".

[13] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.
[14] CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 54.
[15] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 87.
[16] CCE, sentencia 2737-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 54.
[17] CCE, sentencia 245-15-EP/22, 27 de enero de 2022, párr.72.
[18] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 88.
[19] CCE, sentencia 6-15-IN/20, 22 de enero de 2020, párr. 44.

Art. 2.- El Fondo de Cesantía y Mortuoria se capitalizará con los siguientes ingresos:

a) La aportación anual no inferior al 1.5% del total del Presupuesto de la Comisión de Tránsito del Guayas para Cesantía, la que deberá constar obligatoriamente en dicho Presupuesto; y,
b) La aportación de un porcentaje del sueldo de los empleados civiles, que no podrán ser inferior a 5% y que será descontado mensualmente por la Dirección Financiera de la Entidad.

De esta aportación del 5%: el 1.5% se destinará para cubrir el beneficio de Mortuoria y el 3.5% restante para el beneficio de Cesantía.

Art. 3.- El fondo de Cesantía y Mortuoria servirá para cubrir los siguientes gastos:

a) La Bonificación de Cesantía para los Empleados Civiles que hubieren laborado el tiempo mínimo de tres años, en forma contínua e ininterrumpida en la Comisión de Tránsito del Guayas, contados desde la inscripción del respectivo nombramiento; y,
b) Los gastos mortuorios de los empleados civiles que fallecieren en el desempeño de su cargo, que serán fijados por el Consejo de Administración de la Caja de Cesantía y Mortuoria. […]

Art. 7.- El beneficio de Cesantía consistirá en una cantidad de dinero que se pagará por cada año de servicio a la Institución que será determinado por el Consejo de Administración, a través del respectivo reglamento.

b. El 02 de enero de 1998 entró en vigencia el Reglamento General de Administración del Fondo de Cesantía y Prestaciones Complementarias y Servicios Sociales de los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, en el cual se estableció lo siguiente:

Art. 31.- EI Seguro de Cesantía se administrará mediante un regimen financiero de capitalización a prima media general. La inversión de sus reservas se realizarán en las mejores condiciones de Seguridad, Rendimiento y liquidez, a una tasa de interés no inferior a la técnica. […]

Art. 50.- El Seguro de Mortuoria se administrará mediante un régimen de capitalización y sus reservas se invertirán en las mejores condiciones de Seguridad, Rendimiento y Liquidez.

c. El 29 de marzo de 2011, en el Suplemento del Registro Oficial número 415 se publicó la ley Reformatoria a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en la cual, mediante disposición contenida en su artículo 234, se creó la Comisión de Tránsito del Ecuador, entidad que, conforme lo previsto en la disposición transitoria vigésima quinta de la referida norma, subrogó en sus derechos y obligaciones a la Comisión de Tránsito del Guayas.

d. El 21 de junio de 2017, en el Suplemento del Registro Oficial número 19 se publicó el COESCOP, en cuyas disposiciones transitorias vigésima primera y vigésima cuarta, y en su disposición derogatoria primera, se estableció lo siguiente:

> Vigésima Primera.- Los miembros del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, cuyo retiro se efectúe con sujeción a las disposiciones del cuarto libro de este Código, tendrán derecho a recibir como cesantía, el saldo de su cuenta individual, debiendo efectuarse previamente las deducciones que correspondan. Para el efecto, se constituirá un Fondo Complementario Previsional Cerrado que administre las respectivas cuentas individuales, para lo cual el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá aprobar el respectivo estatuto de conformidad con los requisitos y procedimiento previstos en la normativa expedida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera; el mismo que será administrado por el instituto antes indicado a través de su banco.
>
> El Estado Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de la prestación de cesantía, únicamente cuando el Fondo Complementario Previsional Cerrado que se constituya para el efecto, no cuente con los recursos económicos para cubrir con las obligaciones en curso de pago. […]
>
> Vigésima Cuarta.- Para proceder a la liquidación financiera del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, se identificará el valor de los aportes personales, patronales y sus respectivos rendimientos, el que no será superior a cincuenta y tres mil cien dólares de los Estados Unidos de América (USD $53100,00). A partir de la fecha de expedición de este código, estos rubros serán entregados a cada empleado civil de la indicada entidad que aportaron a dicho Fondo, en el momento de terminar su relación laboral con la Comisión de Tránsito del Ecuador. Durante ese tiempo, los mencionados recursos se administrarán por el Fondo Complementario Previsional Cerrado que se constituirá en reemplazo de la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador.
>
> Los excedentes del extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los empleados civiles de la Comisión de Tránsito del Ecuador serán destinados al patrimonio del Fondo Complementario Previsional Cerrado aludido en el párrafo anterior. […]
>
> Primera.- Deróguese la Ley de Personal de la Comisión de Tránsito del Guayas, publicada en el Registro Oficial 805 del 10 de agosto de 1984; y de la Ley de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, publicada en el Registro Oficial 910 del 8 de abril de 1988; así como sus reglamentos (énfasis agregado).

e. El 11 de enero de 2018, en el Registro Oficial número 158 se publicó la resolución número SB-2017-1074 de la Superintendencia de Bancos, en la cual se resolvió lo siguiente:

> Art. 1.- Disponer la disolución y liquidación de oficio del FCPC FONDO DE CESANTÍA Y MORTUORIA DE LOS EMPLEADOS CIVILES DE LA COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL ECUADOR, con domicilio en la ciudad de Guayaquil, provincia de Guayas, por incurrir en la causal prevista en el artículo 110 numerales 1 y 4 del parágrafo II "De la Liquidación de Oficio", subsección IX "Disolución Voluntaria y Liquidación de Oficio", sección II "Normas que regulan la constitución, registro, organización, funcionamiento y liquidación de los fondos complementarios previsionales cerrados", capítulo XL "De los fondos complementarios previsionales cerrados" del Libro I "Sistema Monetario y Financiero", de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, expedida por la Junta de Política y Regulación Financiera, por la imposibilidad manifiesta de cumplir con el objeto social, al derogarse la ley que regula el funcionamiento de la entidad social complementaria mencionada.

f. El 17 de diciembre de 2020, ante la Notaria Cuadragésima Tercera del cantón Guayaquil, se protocolizó el "Acta de entrega y recepción definitiva entre la Caja de Cesantía del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador en Liquidación y el Fondo Complementario Previsional Cerrado del Cuerpo de Vigilantes de la Comisión de Tránsito del Ecuador".

g. El 21 de diciembre de 2020, se emitió la resolución número SB-2020-1412 de la Superintendencia de Bancos, en la cual se declaró concluido el proceso de liquidación del Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas.

51. De lo expuesto, se advierte que los empleados civiles de la antigua Comisión de Tránsito del Guayas ("**CTG**"), se encontraban bajo dos regímenes: (**i**) el seguro general obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, regulado bajo la Ley de Seguridad Social; y, (**ii**) un sistema especial para los empleados civiles de la CTG, regido bajo la Ley de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas ("**Ley de Cesantía**"), que determinaba las condiciones en que se otorgaba una bonificación por cesantía y los gastos mortuorios.

52. Asimismo, se tiene que, la bonificación de cesantía se financiaba con un aporte anual correspondiente al 1,5% del presupuesto de la CTG y con el aporte mensual del 3,5% del sueldo de los empleados civiles, en tanto que, los gastos mortuorios se financiaban con un aporte mensual del 1,5% de los sueldos de los empleados civiles.

53. En cuanto al monto a entregarse por concepto de cesantía y gastos mortuorios, los artículos 2 y 7 de la Ley de Cesantía establecían que dichos montos serían determinados por el Consejo de Administración del Fondo de Cesantía y Mortuoria.

54. Por otra parte, en cuanto al regimen de financiamiento del fondo de cesantía, el artículo 31 del Reglamento General de Administración del Fondo de Cesantía y Prestaciones

Complementarias y Servicios Sociales de los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas establece que los mismos se administraron bajo un regimen financiero de capitalización a prima media general, que constituye un sistema de financiamiento en el cual, las aportaciones del colectivo de "afiliados" constituyen un fondo, cuyas reservas se invierten para generar rendimientos para financiar prestaciones de la generación actual y futura de beneficiarios.

55. De lo anterior, y conforme la información remitida por la Superintendencia de Bancos se observa que el extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas se estructuró bajo un régimen solidario de capitalización colectiva a prima media general, en el que no existían cuentas individuales para los partícipes, por lo que, los aportes realizados no generaban derechos individuales consolidados y los montos dinerarios de los beneficios de cesantía y gastos mortuorios estaban supeditados a la decisión del Consejo de Administración del Fondo. En función de lo cual, la sola existencia de una limitación en el monto de la devolución de los aportes personales, patronales y rendimientos, en sí, no resulta inconstitucional debido a que, la naturaleza del extinto fondo correspondía a un régimen solidario.

56. En función de todo lo antes referido, este Organismo advierte que, en el presente caso, los aportes realizados al extinto Fondo de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas no podrían ser entendidos como un derecho patrimonial individual, sino como recursos destinados a cumplir un objetivo previsional colectivo. En consecuencia, no se configura una vulneración al derecho de propiedad, por lo que se descarta la alegada incompatibilidad de la disposición transitoria vigésima cuarta del COESCOP con el artículo 66.26 del texto constitucional.

57. Finalmente, esta Corte Constitucional estima necesario reiterar que mediante la acción pública de inconstitucionalidad no procede que la Corte Constitucional se pronuncie sobre controversias concretas o resuelva sobre la aplicación de las normas jurídicas en situaciones específicas. Por el contrario, le corresponde analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición normativa con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad.[20]

58. En el presente caso, tal como señaló este Organismo en la sentencia 41-17-IN/21, la

[20] CCE, sentencia 41-17-IN/21 y acumulados, 25 de agosto de 2021, párr. 45.

disposición transitoria vigésima cuarta no restringe el derecho a la tutela judicial efectiva y por tal razón cualquier reclamo por una afectación concreta podría plantearse ante las autoridades competentes.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **104-21-IN**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado por encontrarse en comisión de servicios, y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

10421IN-92945

Caso 104-21-IN

Razón: El texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles quince de julio de dos mil veintiséis, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 73-22-IN/26
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 26 de marzo de 2026

CASO 73-22-IN

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

SENTENCIA 73-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 21 y 23, así como de la Disposición General Primera del "Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial" emitido por Resolución del Consejo de la Judicatura 185-2022; al evidenciar que la demanda se centra en una eventual antinomia de normativa infraconstitucional, que impide plantear un problema jurídico y resolver el fondo del asunto.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de septiembre de 2022, Jorge Enrique Machado Cevallos, por sus propios derechos y en calidad de presidente y representante del Colegio de Notarios de Pichincha actuante ("**entidad accionante**"),[1] presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 21 y 23, así como de la Disposición General Primera del "Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial", emitido por Resolución número 185-2022 de 28 de julio de 2022 ("**resolución impugnada**") del Pleno del Consejo de la Judicatura ("**CJ**"), publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 126 de 15 de agosto de 2022.[2] La

[1] El compareciente Jorge Enrique Machado Cevallos adjunta el Oficio SDH-DAJ-2022-0151-O de 18 de abril de 2022 del director de Asesoría Jurídica de la Secretaría de Derechos Humanos actuante, en el que consta: "Asunto: Registro del Directorio del Colegio de Notarios de Pichincha, electo en Asamblea General Ordinaria de 08 de febrero de 2022 [...] El Estatuto reformado del Colegio de Notarios de Pichincha establece en su parte pertinente lo siguiente [...] ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- El Directorio estará compuesto por: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y cinco vocales principales y cinco suplentes [...] ARTÍCULO VIGÉSIMO NOVENO.- El Presidente del Directorio será el representante legal [...] En atención a la solicitud, a través de la cual, solicita el registro del Directorio del COLEGIO DE NOTARIOS DE PICHINCHA, electo en Asamblea General Ordinaria de 08 de febrero de 2022, para el periodo de DOS AÑOS [...] procede a registrar […] PRESIDENTE: Jorge Enrique Machado Cevallos […]" (mayúsculas en el original) (fs. 8 a 10 del expediente).
En la demanda autoriza a los profesionales del derecho: Rafael Oyarte Martínez, Ismael Quintana Garzón, Sergio Garnica Gómez, Stephan Mora Valdez y Aldrin Gómez Valdivieso (fs. 18 a 37 del expediente).

[2] La resolución impugnada se encuentra disponible en el link: https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/resoluciones/2022/185-2022.pdf

entidad accionante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de la norma.

2. El 16 de diciembre de 2022, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en voto de mayoría del juez constitucional Alí Lozada Prado y el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet admitió a trámite el caso 73-22-IN.[3]

3. En este auto se negó la medida cautelar requerida; se dispuso correr traslado de la demanda al CJ, para que a través de su presidente. vocales y director general intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la normativa demandada; requerir al CJ que envíe el expediente que dio origen a las normas impugnadas; notificar a la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"); y, poner en conocimiento de la ciudadanía el caso por medio de un extracto de la demanda a publicarse en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.[4]

4. En escritos ingresados el 18 y 26 de enero de 2023, respetivamente, comparecieron la directora nacional de patrocinio actuante de la PGE a señalar casillero y correo electrónico para notificaciones (fs. 74 del expediente); y, el subdirector nacional de patrocinio delegado del director general del CJ actuantes, contestando la demanda y enviando documentación (fs. 77 a 87 del expediente).

5. En la antedicha documentación remitida por la entidad demandada como parte del proceso de formación de la normativa impugnada, consta: i) Oficio-CJ-DG-2022-0522-OF de 24 de marzo de 2022 dirigido por el director general del CJ actuante al presidente de la Federación Ecuatoriana de Notarios -Homero López Obando-, por el que remite el proyecto del reglamento en cuestión y refiere "convocar a una mesa de trabajo programada para el próximo día miércoles 30 de marzo de 2022 a las 10h30, en la sala de capacitación Nro. 2, planta baja del edificio matriz del Consejo de la Judicatura" (fs. 92 y vta. del expediente); ii) Memorando circular-CJ-DNTH-2022-0754-MC de 22 de julio de 2022 dirigido por la directora nacional de Talento Humano al director general del CJ en el que envía una "actualización" del informe y proyecto del indicado reglamento (fs. 93 y vta. del expediente); iii) Informe Técnico CJ-DNTH-

La resolución impugnada no ha experimentado reformas.

[3] En el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz consta: "41. La argumentación del accionante se centra en evidenciar una posible contradicción entre la ley y su reglamento, esta cuestión obedece a un conflicto infralegal que podría ser solventado a través de la jurisdicción ordinaria, y no a través de una acción pública de inconstitucionalidad, cuyo objeto no es resolver antonimias legales, sino depurar el ordenamiento jurídico de normas que trasgreden el texto constitucional. Por lo que la demanda incumple además lo establecido en los artículos 74 y 55 número 1 letra d de la LOGJCC".

[4] Conforme la obligación prevista en el artículo 80 numeral 2 letra 3 de la LOGJCC, el extracto de la demanda se publicó en la página web de la Corte Constitucional el 05 de enero de 2023; y, en el Registro Oficial, Edición Constitución 155 de 09 de enero de 2023.

SE-2022-031-EE de 22 de julio de 2022 referido como "actualizado" por la subdirección nacional de Evaluación de Talento Humano del CJ (fs. 94 a 99 vta. del expediente); y, iv) Resolución 185-2022 aprobada por el Pleno del CJ el 28 de julio de 2022 (fs. 100 a 105 del expediente). En adición, constan los siguientes documentos expedidos luego de la emisión de la norma: i) Memorando-CJ-DNTH-2023-0185-M de 17 de enero de 2023 dirigido por la directora nacional de Talento Humano al director nacional de Asesoría Jurídica del CJ (fs. 106 y vta. del expediente); y, ii) Informe Técnico CJ-DNTH-SE-2023-001-EE de 17 de enero de 2023 de la subdirección nacional de Evaluación de Talento Humano del CJ (fs. 107 a 110 vta. del expediente).

6. En escrito presentado el 30 de julio de 2024 compareció Hiroshima Nathali Villalva Miranda, presidenta y representante del Colegio de Notarios de Pichincha en funciones, autorizando a los abogados que patrocinaron la presente demanda (fs. 115 del expediente).[5]

7. El 18 de marzo de 2025, como consecuencia del proceso de renovación parcial de las juezas y jueces de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de causas, correspondiéndole al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez el caso 73-22-IN.

8. El juez ponente en auto de 25 de junio de 2025, avocó conocimiento de la causa y convocó a una audiencia pública a desarrollarse el 14 de julio de 2025.

9. En escrito ingresado el 07 de julio de 2025, Jorge Enrique Machado Cevallos, compareció a la causa.[6]

10. En la razón de la actuaria del despacho del juez ponente consta que la audiencia se efectuó el 14 de julio de 2025, con la concurrencia de los sujetos procesales.[7]

---

[5] La compareciente Hiroshima Nathali Villalva Miranda adjunta el Oficio MMDH-DAJ-2024-0159-O de 11 de marzo de 2024 del director de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos actuante, en el que consta: "Asunto: REGISTRO DEL DIRECTORIO DEL COLEGIO DE NOTARIOS DE PICHINCHA, ELECTO EN ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE 15 DE FEBRERO DE 2024 [...] El Estatuto del Colegio de Notarios de Pichincha en su parte pertinente prevé [...] ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- El Directorio estará compuesto por: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y cinco vocales principales y cinco suplentes [...] ARTÍCULO VIGÉSIMO NOVENO.- El Presidente del Directorio será el representante legal [...] en atención a la solicitud de registro del Directorio del COLEGIO DE NOTARIOS DE PICHINCHA, electo en Asamblea General Ordinaria de 15 de febrero del 2024, para el periodo de DOS (2) AÑOS [...] procede a registrar […] PRESIDENTA: Hiroshima Nathali Villalva Miranda […]" (mayúsculas en el original) (fs. 112 a 114 vta. del expediente).
La autorización se extiende a los profesionales del derecho: Rafael Oyarte Martínez, Ismael Quintana Garzón. Stephan Mora Valdez y Aldrin Gómez Valdiviezo.

[6] En escrito indica: "De conformidad con el texto de la demanda […] comparecí […] tanto como Presidente del Colegio de Notarios de Pichincha, al tiempo de presentación de la demanda, así como, por mis propios y personales derechos […] considero procedente se cuente con mi persona […]" (fs. 129 del expediente).

[7] En la razón actuarial consta: "Por parte del legitimado activo compareció el doctor Jorge Enrique Machado

2. Competencia

11. En el artículo 436 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República ("**CRE**"); y, en el artículo 75, número 1, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), se determina que corresponde a la Corte Constitucional resolver sobre las acciones por inconstitucionalidad de actos normativos y actos administrativos de carácter general.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

12. En la presente acción se impugna la constitucionalidad de los artículos 21 y 23, así

Cevallos por sus propios derechos, y la doctora Hiroshima Nathali Villalva Miranda en su calidad de presidenta del Colegio de Notarios de Pichincha. En calidad de abogados patrocinadores de los legitimados activos, comparecieron [...] Rafael Arturo Oyarte Martínez [...] Ismael Esteban Quintana Garzón. En calidad de legitimado pasivo compareció el Consejo de la Judicatura a través del abogado Iván Patricio Guerrero Rodríguez. En calidad de terceros con interés, a pesar de haber sido debidamente notificada la Procuraduría General del Estado mediante providencia de 25 de junio de 2025, no compareció a la presente audiencia. Finalmente, el juez constitucional otorgó el término de 72 horas a las partes que lo requieran para legitimar sus intervenciones" (fs. 131 del expediente).

En la audiencia, la entidad demandante alegó que se configura la inconstitucionalidad de la resolución impugnada por trasgredir la reserva de ley acorde a la sentencia 24-21-IN/24, dado que es la ley la norma que debe determinar los requisitos, mas no el reglamento; y, al principio de competencia conforme a la sentencia 51-23-IN/23, resultando que los artículos 132 numeral 6 y 133 número 1 de la CRE disponen que la ley regulará el carácter ad-intra y ad-extra del CJ, siendo el primero posible de reglamentar y el segundo debido a las causales de destitución y estándares de rendimiento de los notarios según el artículo 200 de la CRE solo materia de ley, como lo confirma el artículo 301.2 del COFJ.

En tanto que el CJ afirmó que la resolución impugnada regula una única evaluación extraordinaria, debido a que todos los notarios han cumplido los 6 años señalados en el artículo 200 de la CRE, estando actualmente en funciones prorrogadas; que por ello no se podría afectar la inamovilidad de un cargo que es de periodo fijo; y, que el reglamento no está incorporando requisitos no previstos en la ley, ya que el artículo 301.2 del COFJ establece el mismo porcentaje de rendimiento a obtener del 70%, sin que sea aplicable las dos evaluaciones por encontrarse los notarios prorrogados, caso contrario cumplirían 12 años sin ninguna evaluación.

En escrito ingresado el 17 de julio de 2025, el subdirector nacional de patrocinio como delegado del director general del CJ ratificó la actuación del abogado que intervino en la antedicha audiencia (fs. 133 del expediente).

En escrito presentado por los abogados autorizados de la parte accionante el 24 de julio de 2025 se expone: "[…] LA VIOLACIÓN DE LA RESERVA NORMATIVA ES CAUSA DE INCONSTITUCIONALIDAD […] NO SE TRATA DE LA OPOSICIÓN ENTRE NORMAS INFRACONSTITUCIONALES. La causa de inconstitucionalidad no es la oposición entre la ley y el reglamento, sin perjuicio de las normas legales de desarrollo constitucional directo […] EL REGLAMENTO IMPUGNADO VIOLA LA RESERVA DE LEY […] Es evidente que la disposición general no contempla las dos evaluaciones que expresamente señala el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial […] El legislador es claro al disponer que los notarios sean evaluados en dos ocasiones […] Los derechos, como el de desempeñar cargos públicos cumpliendo requisitos y condiciones vigentes al momento de su acceso, son situaciones jurídicas definidas […] La propia Corte Constitucional ha estimado que la intangibilidad en materia laboral es un verdadero derecho […] Téngase presente que el Reglamento impugnado se publicó el 15 de agosto de 2022 y la audiencia se realizó el 14 de julio de 2025, es decir, han transcurrido casi tres años […] El Consejo de la Judicatura no ha evaluado a los notarios, en todo este tiempo […] ruego […] que se declare la inconstitucionalidad del acto normativo impugnado y se concedan los efectos solicitados en la demanda […]" (mayúsculas en el original) (fs. 139 a 144 vta. del expediente) .

como de la Disposición General Primera del "Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial", emitido por Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura número 185-2022, cuyo texto es el siguiente:

> Artículo 21: Puntaje mínimo a superar. - Para superar la evaluación, las y los notarios deberán alcanzar al menos setenta (70) sobre cien (100) puntos, equivalente al nivel bueno en la escala de calificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial.
>
> Artículo 23: Efecto de la evaluación. - Los efectos de la evaluación se encuentran previstos en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial.
>
> DISPOSICIONES GENERALES PRIMERA. - Las notarías que quedaren vacantes a consecuencia de la no superación de la evaluación de su titular prorrogado, serán encargadas conforme se determina en la Resolución 116-2021, de 27 de julio de 2021.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

13. En la demanda de inconstitucionalidad se indica que la resolución impugnada incurre en las siguientes transgresiones:

> [...] A través de las normas impugnadas se viola el principio de reserva de ley establecido en los artículos 11, número 3, inciso segundo, 132, número 1 y 133, número 2, de la Constitución al regular, a través de un reglamento y de modo inconstitucional, el ejercicio del derecho de acceso y estabilidad en un cargo público, como es el de notario. De manera particular, las normas impugnadas establecen estándares de rendimiento y procedimientos no previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial, en franca contradicción de lo establecido en el artículo 200 de la Constitución [...]. De igual manera, se viola el principio de reserva de ley al regular, de modo inconstitucional, la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado con base constitucional como lo es el servicio notarial, inobservando lo previsto en el artículo 133, número 1, de la Constitución. Por último, al establecerse estándares de evaluación no previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial, en directa contradicción del artículo 200 de la Constitución, se crean restricciones que afectan al derecho de acceder y permanecer en un cargo público, vulnerando las garantías de estabilidad, inalienabilidad e intangibilidad del derecho al trabajo, y contraviniendo lo dispuesto en el artículo 11, número 3, inciso segundo de la Constitución.
>
> [...] **Por el fondo, se violan directamente los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 11, números 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9, 33, 66, números 4 y 5, 82, 84,132, número**

1, 133, número 2, y 326, número 2 de la Constitución [...][8] (énfasis añadido).[9]

14. En cuanto a la aducida violación del principio de la reserva de ley al regular el ejercicio de un derecho, se expone como primer cargo que:

> [...] Las normas objeto de esta demanda incurren en serios vicios de inconstitucionalidad como son la violación directa de las disposiciones contenidas en los artículos 11, número 3, inciso segundo, 132, número 1 y 133, número 2, de la Constitución [...]. El artículo 199 de la Constitución señala que el servicio notarial es público. Por su parte, el artículo 200 de la Norma Suprema es clara al señalar que la ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para la destitución de notarios [...]. La exigencia de que los estándares de rendimiento y las causales para la destitución del cargo de notario sean reguladas por una norma con rango de ley, se da por el hecho de que, precisamente, aquellos son aspectos que se encuentran en el núcleo esencial del derecho a acceder y permanecer en un cargo público [...]. En cumplimiento de la norma constitucional, el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial establece los estándares de rendimiento y las causales de remoción y de inhabilitación para la reelección de notarios [...] El inciso final del artículo en referencia señala, de modo claro, la única causal de remoción e inhabilitación para la reelección en el cargo de notario: no haber cumplido con al menos setenta puntos en las dos evaluaciones que deberá realizar el Consejo de la Judicatura. Es decir, la norma in examine establece la obligatoriedad de contar con dos evaluaciones para proceder a la remoción e inhabilitación para la reelección del cargo de notario.
>
> [...] **El artículo 21 de la resolución impugnada señala que, para superar la evaluación, los notarios deberán alcanzar al menos setenta (70) sobre cien (100) puntos, equivalente al nivel bueno de la escala de calificación. Por su parte, el artículo 23 de la resolución objetada indica que los efectos de la evaluación se encuentran previstos en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial.**
>
> [...] **Es claro, entonces, que los efectos de la evaluación son los previstos en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. Es decir, de aprobar las evaluaciones, los notarios quedan automáticamente habilitados para un período de reelección. Por el contrario, de no aprobar al menos setenta puntos en las dos evaluaciones, serían removidos de su cargo e inhabilitados para una reelección.**
>
> [...] **Sin embargo, la Disposición General Primera de la Resolución impugnada contempla una única evaluación, luego de lo cual, de no superarse los puntajes establecidos, los notarios estarían impedidos de continuar en el cargo y ser reelegidos.**

[8] El énfasis corresponde al párrafo 14.1 de la demanda.

[9] En adición se aduce: "[...] Además, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, número 1, 11, número 3, 417, 424 y 426 de la Constitución, se violan los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos conforme los artículos 11, número 7, y 417 de la Constitución, instrumentos y precedentes en materia de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad y que deben aplicarse en el orden jurídico interno, como lo ha señalado esta Corte Constitucional en casos previos […]".

> [...] **Es evidente que la disposición general no contempla las dos evaluaciones que expresamente señala el último inciso del artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. La norma impugnada indica, de forma expresa, que el efecto inmediato de la no superación del puntaje, en una sola evaluación, impediría la continuidad en el cargo y su posterior reelección, pues claramente habla ya de notarías vacantes a consecuencia de la no superación de la evaluación.**[10]
>
> [...] **En el caso que nos ocupa, los únicos límites que establece el artículo 200 de la Constitución, son los referentes al período de funciones, en tanto señala que los notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. De igual manera, la norma constitucional autoriza al legislador para que éste y no otro regule los estándares de rendimiento y las causales de remoción e inhabilitación para la reelección de un notario, lo que, como quedó explicado, consta previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial** [...][11] (énfasis añadido).[12]

15. En relación a la alegada vulneración el principio de la reserva de ley al regular la organización y funcionamiento de las instituciones constitucionales, aspectos reservados para una norma con rango de ley orgánica, se manifiesta como segundo cargo lo siguiente:

> [...] La Constitución crea varias instituciones que, al tener esta base, su organización y funcionamiento debe ser regulada por leyes orgánicas conforme lo establece el artículo 133, número 1, de la Constitución [...]. Dentro de esta mención se encuentran las funciones del Estado y sus órganos, esto es, las clásicas Funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, esta última con sus órganos jurisdiccionales, el Consejo de la Judicatura, la

[10] El énfasis corresponde a los párrafos 24, 25, 26 y 27 de la demanda, a fs. 21 vta. y 22 del expediente.
[11] El énfasis corresponde al párrafo 29.6.7 de la demanda, a fs. 23 vta. y 24 del expediente.
[12] En adición se aduce: "[...] En este caso, las normas objeto de esta demanda restringen, de forma arbitraria e inconstitucional, el derecho de permanecer en un cargo público [...] No es posible que una ley, ni mucho menos una norma de rango inferior a ella cree o imponga límites adicionales a ese derecho fundamental cuando la Constitución no ha obrado de esa manera [...] De este modo, el artículo 84 de la Constitución condena a la inconstitucionalidad a las normas que atenten contra los derechos reconocidos en la Constitución [...] El margen de libertad normativa para limitar un derecho consiste, precisamente, en no tornarlo impracticable, dificultar su ejercicio más allá de lo razonable o despojarlo de su necesaria protección, mucho más cuando se trata de derechos fundamentales relativos al trabajo, los cuales, no solo que son intangibles e indisponibles, sino que sobre ellos no cabe menoscabo o regresión alguna [...] De este modo, en el número 5 de su artículo 66, la Constitución determina: "Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás" [...] Por otra parte, el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece lo que sigue: "Art. 29.- [...] 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática" [...] Si de limitar un derecho se trata, esa restricción no puede ser arbitraria, sino basada en una de esas finalidades: garantizar los derechos de los demás, por razones de moral, de orden público y de bienestar general [...] Incluso en esos casos lo que dispone la Constitución y la Declaración Universal de Derechos Humanos es la posibilidad de limitar, no de incurrir en regresiones arbitrarias que despojen al derecho fundamental de su entorno natural de ejercicio y protección [...] En definitiva, una restricción adicional a la establecida en la propia Constitución respecto al ejercicio del derecho a permanecer en un cargo público solo podía decidirse, e incluso en esos casos sería discutible, por acto constituyente (originario en el caso ecuatoriano) y no por acto legislativo, menos aún por alguna norma de rango inferior. Por ello, lo que se intenta hacer a través de las normas objeto de esta demanda es, entonces, inconstitucional […]".

Fiscalía y la Defensoría Pública y las dos Funciones previstas en la Constitución de 2008: la Electoral y la de Transparencia y Control Social. La organización de las instituciones que conforman estas funciones debe ser regulada por ley orgánica [...] La organización y funcionamiento ad extra de las instituciones creadas por la Constitución es materia de ley orgánica, mientras que la organización y funcionamiento ad intra del ente público se puede ejercer a través de norma reglamentaria si la ley lo establece, conforme lo señala el artículo 132, número 6 de la Norma Suprema, aunque esa determinación, en ocasiones, lo hace la propia Constitución [...] En el caso del Consejo de la Judicatura, la potestad reglamentaria del ente se encuentra consagrada en el artículo 181 de la Constitución, lo que se complementa con el artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece la potestad reglamentaria del Consejo de la Judicatura para regular los aspectos referentes a la duración del cargo de notario [...] No es objeto de esta demanda desconocer la potestad reglamentaria del Consejo de la Judicatura consagrada tanto en la norma constitucional como en el Código Orgánico de la Función Judicial. Pero una cosa es que el ente administrativo tenga potestad reglamentaria para desarrollar de forma directa los aspectos de la ley y otra distinta que el reglamento contravenga o innove las disposiciones de la ley que desarrolla [...] No solo que las normas impugnadas invaden el ámbito competencial de una ley, sino que, al hacerlo, alteran e innovan, de forma restrictiva, lo establecido en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, al disponer la remoción e inhabilitación para la reelección de notarios que no superen al menos setenta puntos, en una sola evaluación y no en dos evaluaciones como lo señala la norma del Código Orgánico de la Función Judicial.

[...] **Por su parte el artículo 21 de la resolución impugnada señala que, para superar la evaluación, los notarios deberán alcanzar al menos setenta (70) sobre cien (100) puntos, equivalente al nivel bueno de la escala de calificación. Por su parte, el artículo 23 de la resolución objetada indica que los efectos de la evaluación se encuentran previstos en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial.**

[...] **Se entendería, entonces, que los efectos de la evaluación son los previstos en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. Es decir, de aprobar las evaluaciones, los notarios quedan automáticamente habilitados para un período de reelección. Por el contrario, de no aprobar al menos setenta puntos en las dos evaluaciones, serían removidos de su cargo e inhabilitados para una reelección.**

[...] **Sin embargo, la Disposición General Primera de la Resolución impugnada contempla una única evaluación, luego de lo cual, de no superarse los puntajes establecidos, los notarios estarían impedidos de continuar en el cargo y ser reelegidos [...] Es claro que la disposición general no contempla las dos evaluaciones que expresamente señala el último inciso del artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. La norma impugnada indica, de forma expresa, que el efecto inmediato de la no superación del puntaje, en una sola evaluación, impediría la continuidad en el cargo y su posterior reelección, pues claramente habla ya de notarías vacantes a consecuencia de la no superación de la evaluación** [...][13] (énfasis añadido).[14]

[13] El énfasis corresponde a los párrafos 40, 41, 42 y 43 de la demanda, a fs. 27 y vta. del expediente.

[14] En adición se alega: "[...] Las disposiciones impugnadas contradicen la norma en la que debería encontrar su fundamento. Que las normas reglamentarias no pueden innovar o contradecir las disposiciones que desarrolla, pues ello les corresponde solo a preceptos legales es una situación que ha sido confirmada por la Corte Constitucional, que ha declarado inconstitucionales disposiciones reglamentarias que, como en

16. En la demanda se señala como tercer cargo que la resolución impugnada incurre en violación de la prohibición de regresividad de los derechos y de la igualdad, así como del derecho a ocupar cargo público y al trabajo, vinculado a vulneración de la intangibilidad de un derecho laboral, así:

> [...] Si la Constitución establece que será la ley la que defina los estándares de rendimiento y las causales de remoción e inhabilitación para la reelección de los notarios y ésta, a su vez, ordena la realización de dos evaluaciones previas para la remoción e inhabilitación, se deben cumplir las condiciones establecidas en la Constitución y la Ley, con el fin de evitar un trato discriminatorio con relación a otros cargos públicos, y, en consecuencia, no violarse el derecho a la igualdad, consagrado en los artículos 11, número 2, y 66, número 4, de la Constitución. Es decir, para la remoción e inhabilitación se necesita el incumplimiento de al menos setenta puntos en las dos evaluaciones, no en una como establecen las normas impugnadas [...] Por ello, como se ha observado, para proceder a la remoción e inhabilitación para la reelección del cargo es necesaria la realización de dos evaluaciones que, de no ser superadas, habilitan a la separación del funcionario [...] Las condiciones para separar a los funcionarios de los cargos público deben cumplirse siempre, pues, de lo contrario se violenta el derecho a la igualdad, consagrado en los artículos 11, número 2, y 66, número 4, de la Constitución [...] Si las personas que ejercen función pública en razón de su nombramiento tienen derecho a la estabilidad en el cargo, como se ha indicado, su cesación no puede ser arbitraria [...] Las normas objeto de esta demanda, al disponer de forma arbitraria que para la remoción e inhabilitación para la reelección del cargo de notario se debe reprobar una sola evaluación y no dos, afectan a los principios de intangibilidad e inalíenabilidad que resguardan, específicamente, a los derechos laborales[...] De modo general, la Constitución reconoce la inalíenabilidad de los derechos fundamentales en su artículo 11, número 6 [...] Que un derecho fundamental sea inalienable implica no solo la imposibilidad de renuncia a la titularidad del mismo por parte del sujeto activo, sino también la prohibición al poder público de disponer de aquel mediante la implementación fórmulas arbitrarias que pretendan menoscabar o anular de forma injustificada su ejercicio, como ocurre en el presente caso en que, mediante las normas objeto de esta demanda, se restringe un derecho fundamental a través de la imposición de un límite no previsto ni autorizado a fijarse por la Constitución.
>
> [...] **Los únicos límites que establece el artículo 200 de la Constitución, son los referentes al período de funciones, en tanto señala que los notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. De igual manera, la norma constitucional autoriza al legislador para que éste y no otro regule los estándares de rendimiento y las causales de destitución de los notarios, lo que, como quedó explicado, consta previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial. Las normas materia de esta demanda se refieren, de modo restrictivo, a aspectos reservados para una norma con rango de ley.**[15]
>
> [...] Las causales y el procedimiento para la separación de funcionarios públicos son factores que forman parte de la garantía de estabilidad del derecho al trabajo, tal como lo reconoce su artículo 33 [...] Por lo tanto, al ser la garantía de estabilidad un derecho de naturaleza laboral se sustenta, entre otros tantos, en el principio de intangibilidad […]

---

este caso, alteran e innovan lo dispuesto en la ley [...] Es claro que las normas impugnadas cambian las reglas y efectos de la no superación de las evaluaciones contempladas por el legislador, invadiendo el ámbito competencial de una ley orgánica, lo que las condena a su inconstitucionalidad […]".

[15] El énfasis corresponde al párrafo 59.3 de la demanda, a fs. 30 vta. del expediente.

> artículo 326, número 2, de la Constitución [...] al desconocer situaciones jurídicas adquiridas previamente a su expedición, afecta de manera directa al derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82, de la Constitución [...] las normas objeto de esta demanda vulneran la cláusula constitucional de prohibición de regresión en materia de derechos fundamentales [...] artículo 11, número 8, de la Constitución [...] (énfasis añadido).[16]

17. En consecuencia, solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la normativa impugnada; y, otorgue un efecto retroactivo, retrotrayendo esta declaratoria a la fecha de entrada en vigencia de la resolución impugnada, esto es, al 15 de agosto de 2022.

4.2. Argumentos del Consejo de la Judicatura

18. En su escrito, el CJ afirma que acorde a los artículos 177 y 178 de la CRE, la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos y órganos auxiliares como el servicio notarial; que conforme al artículo 181 numeral 3 de la CRE al Consejo de la Judicatura le compete "Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas"; que el artículo 187 de la CRE determina que los servidores judiciales tienen derecho a permanecer en el desempeño de sus cargos "mientras no exista una causa legal para separarlos; estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, de acuerdo a parámetros técnicos que elabore el Consejo de la Judicatura y con presencia de control social. Aquellos que no alcancen los mínimos requeridos, serán removidos".

19. En cuanto al servicio notarial, indica que el artículo 200 de la CRE dispone que los notarios "serán nombrados por el Consejo de la Judicatura previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social", que estos servidores "permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez", en tanto que: "La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución".

20. Expone que al CJ le corresponde "asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y **auxiliares**, así como para expedir reglamentos para su **evaluación**"; así expresa que en la resolución impugnada:

[16] En adición, afirma: "[…] Resulta que el Consejo de la Judicatura, con la expedición de las normas objeto de esta demanda, incurren en una actuación absolutamente contraria a la ordenada por la Constitución: disponen de forma arbitraria de un derecho, desconocen que el mismo, por su naturaleza jurídica, goza de protección especial por ser intangible; y, como consecuencia de aquello, incurren en prácticas regresivas que no hacen sino confirmar la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas […]".

> [...] el Consejo de la Judicatura estableció la metodología de evaluación de estándares de rendimiento que será aplicada a las y los notarios a nivel nacional, conforme los estándares de rendimiento señalados en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial y la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, en la que establece "por esta única vez", evaluar el cumplimiento de los estándares de rendimiento de las y los notarios a nivel nacional que ingresaron mediante concurso público de méritos y oposición desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y que se encuentren en funciones prorrogadas.
>
> Así las cosas, y de la lectura de la Disposición Transitoria Decimocuarta, incorporada por la Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, se desprende lo siguiente: -La norma dispone al Consejo de la Judicatura que **por esta única vez**, realice una evaluación a fin de definir la reelección para un segundo período y sin que para el efecto medie un concurso público; solamente de aquellos notarios previstos en las premisas detalladas en el punto siguiente.
>
> -Las y los notarios sujetos a esta única evaluación serán aquellos que se encuentren dentro de las siguientes condiciones:
>
> 1. Que hubieren ingresado mediante concurso a partir del año 2013,
> 2. Que hubieren concluido su primer período, y;
> 3. Que se encuentren prorrogados en sus cargos.
>
> [...] De lo expuesto se colige que la Resolución 185-2022, regula la evaluación **extraordinaria** prevista en la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, que se llevará a cabo por una sola vez y únicamente a aquellos notarios que, habiendo finalizado su primer período, es decir que ya hubieren cumplido seis años en sus funciones, se encuentran en funciones prorrogadas [...] (énfasis en el original).

21. En este sentido diferencia la evaluación "extraordinaria" de los notarios regulada por la resolución impugnada de la contemplada en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial que "dispone al Consejo de la Judicatura la obligación de **evaluar de forma ordinaria** a las y los notarios a nivel nacional, respecto del cumplimiento de varios estándares de rendimiento, misma que debe darse en dos momentos, esto es: tanto a la mitad como antes de la finalización de su gestión", para lo cual indica:

> [...] Al respecto, es preciso referirnos al artículo 200 de la Constitución de la República del Ecuador, en el que establece que las notarias y notarios **permanecerán en sus funciones durante 6 años**. Por tanto, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, cada notario será **evaluado regularmente** en dos ocasiones: la primera vez a la mitad de su gestión, es decir a los 3 años; y la segunda, al terminar su sexto año.
>
> En mérito de lo señalado es necesario aclarar tres premisas importantes:
>
> 1. La evaluación de estándares de rendimiento, prevista en la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial y regulada en la Resolución

del Consejo de la Judicatura No. 185-2022, servirá para definir la reelección o no para un segundo período de 6 años de aquellos notarios que al momento se encuentran en ejercicio de funciones prorrogadas, por tanto, se trata de una evaluación extraordinaria y que se realizará por una sola vez.

2. De conformidad con los informes técnicos tanto de la Dirección Nacional de Talento Humano como de Innovación y Mejora Continua del Servicio Judicial, casi el total del universo de notarias y notarios a nivel nacional, ya han cumplido el tiempo total de su designación y por tanto se encuentran en funciones prorrogadas ergo, están sujetos a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial.

3. La referencia que hace la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial al artículo 301.2 del mismo cuerpo legal, se enmarca únicamente al listado de estándares de rendimiento que serán objeto de la evaluación, mas no al número de evaluaciones, puesto que textualmente la Disposición prevé que la evaluación en ella prevista, se deberá realizar por una única vez (énfasis en el original).

22. En suma, señala lo siguiente:

[...] Ahora bien, el Código Orgánico de la Función Judicial ha previsto dos aspectos respecto del puntaje de calificación de la evaluación a las y los notarios esto es: que todos los estándares deberán ser evaluados con el mismo valor y que la puntuación final será de cien puntos; así como que el incumplimiento de al menos setenta puntos en las dos evaluaciones sería causal de remoción y de inhabilitación para su reelección.

Es decir que el artículo 301 fija claramente que la puntuación a obtener sería de al menos 70 puntos sobre 100, es así que textualmente manda que, si las o los notarios incumplen o no alcanzan la puntuación de al menos 70 puntos, este incumplimiento sería causal para su remoción, más no se trata de causales no previstas en ley como considera el accionante.

Respecto de las consecuencias de la superación o no de la evaluación prevista en la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, es necesario hacer las siguientes precisiones:

1. El artículo 200 de la Constitución de la República, dispone que las y los notarios permanecerán en ejercicio de sus funciones durante el período de seis años con la posibilidad de ser reelectos por una sola vez; a su vez determina que en la ley, es decir el Código Orgánico de la Función Judicial, se establecerán los estándares de rendimiento que serán de su obligatorio cumplimiento.

2. En concordancia con lo citado, el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 300 manda que las y los notarios: "(...) permanecerán en el ejercicio de sus funciones por un período de seis años. Podrá reelegirse por una sola vez para la misma u otra notaría, quien ha cumplido con la evaluación de los estándares de rendimiento previstos en esta Ley, conforme con lo establecido en el reglamento que para el efecto expida el Consejo de la Judicatura."; y en su artículo 301.2 detalla los estándares de rendimiento bajo los cuales el Consejo de la Judicatura evaluará a las y los notarios, a fin de garantizar la eficiencia, eficacia, calidad y calidez en el servicio notarial.

3. La Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial,

como se ha mencionado ya a lo largo del presente informe, dispone la ejecución de una **evaluación extraordinaria** cuyo objeto no es otro que el de determinar la reelección automática para un segundo período de seis años, de aquellas notarias y notarios, que a consecuencia del cumplimiento de los estándares de rendimiento previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial, la superaren satisfactoriamente.

4. Sería por demás lógico aclarar que, por el contrario, aquellas notarias y notarios que no superaren la referida evaluación no podría acceder a esta reelección, tanto más si el período fijo de seis años para el que fueron nombrados ya ha finalizado y por tanto se encuentran en funciones prorrogadas.

5. El artículo 136 del Código Orgánico de la Función Judicial dispone que las y los notarios son servidores a periodo fijo, periodo que se encuentra determinado tanto por la Constitución como por el Código Orgánico de la Función Judicial, es decir que estos servidores, si bien pertenecen a la Función Judicial, no son servidores de carrera. Por lo tanto, una vez concluido el período fijo para el que fueron elegidos, cesa definitivamente en sus funciones, esto de conformidad a lo previsto en el artículo 120 del Código Orgánico de la Función Judicial.

6. Es pertinente recalcar que el universo de notarias y notarios a los que se les aplicaría la evaluación extraordinaria prevista en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, ya han cumplido con el período legal de funciones para el que fueron elegidos, y por tanto se encuentran en funciones prorrogadas, es decir que, como se explicó en líneas anteriores, no les sería aplicable la evaluación prevista en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, misma que se prevé en dos etapas; esto por cuanto su período fijo de funciones ya feneció.

Finalmente y a fin de no desatender el servicio notarial se ha previsto que las notarías cuyos titulares no superaren la evaluación, deberán ser encargadas, en el marco de lo previsto en la Resolución No. 116-2021, hasta que pueda ser titularizada.

En este orden de ideas [...] el Consejo expidió el Reglamento para la evaluación del cumplimiento de estándares de rendimiento de las y los notarios a nivel Nacional, **por esta única vez**, de conformidad con la disposición transitoria decimocuarta del COFJ a través de la Resolución 185-2022, la cual de ninguna manera establece parámetros que contemplen una vulneración al derecho al trabajo y a desempeñar empleos y funciones públicas [...] En definitiva, la Resolución impugnada en lo principal se encuentra acorde al artículo 200 de la Constitución, así como a la Disposición Transitoria Décima cuarta del COFJ, toda vez que como ya se dijo anteriormente, los estándares de rendimiento y procedimientos utilizados se encuentran establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial y por ello lo que hace el Consejo de la Judicatura únicamente es desarrollar la situación de los notarios por esa única vez [...] (énfasis en el original).

23. En tal virtud, solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

24. En su escrito, la PGE únicamente señala casillero y correo electrónico para notificaciones.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. En la demanda de inconstitucionalidad se indica que la resolución impugnada contradice el contenido contemplado en la CRE en las siguientes disposiciones constitucionales: artículo 11, numerales 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9 (principios de igualdad y no discriminación, no restricción, inalienabilidad, clausula abierta, progresividad y prohibición de regresividad de los derechos); artículo 33 (derecho al trabajo); artículo 66, números 4 y 5 (no discriminación y libre desarrollo); artículo 82 (seguridad jurídica); artículo 84 (garantía normativa de los derechos); artículo 132, numeral 1 (reserva de ley para regular el ejercicio de un derecho); artículo 133, número 2 (reserva de ley orgánica para regular la organización de instituciones creadas por la Constitución); y, artículo 326, número 2 (principio de intangibilidad del derecho al trabajo).[17]

26. En cuanto a la alegada violación del principio de reserva de ley, la entidad accionante aduce que no se puede regular a través de un reglamento el ejercicio del derecho de acceso y estabilidad en un cargo público, pues esto corresponde a una materia reservada a la ley, que incluso -a su criterio- es de jerarquía orgánica por referirse a la organización de una entidad contemplada constitucionalmente (artículos 132 numeral 1 y 133 número 2 de la CRE); y, que no corresponde regular mediante una norma reglamentaria procedimientos para establecer causales y estándares en relación al rendimiento en la función de los notarios que podría producir su remoción.

27. Enfatiza que el Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**"), en el artículo 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta se establece dos evaluaciones y los efectos en el periodo del servicio notarial, mientras que en la resolución impugnada se contempla una evaluación y un efecto distinto al previsto legalmente, lo que -a su parecer- vulnera los principios para el ejercicio de los derechos de igualdad, no restricción, progresividad y prohibición de regresividad; el derecho al trabajo; la no discriminación y libre desarrollo; la seguridad jurídica; la garantía normativa de los derechos; y, el principio de intangibilidad del derecho al trabajo (artículos 11 numerales 2, 3, 4, 6, 7 y 8; 33; 66 numerales 4 y 5; 82; 84 ; y, 326 número 2 de la CRE).

28. En este punto, la Corte Constitucional en función de lo expuesto en el parágrafo anterior, denota que la entidad accionante si bien considera en el párrafo 14.1 de la

[17] En adición, señala que la resolución impugnada contraviene el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (desarrollo progresivo de los derechos; el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (compromiso de desarrollar derechos); y, el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ejercicio de la libertad con el límite de respetar los derechos de los demás).

demanda que en las disposiciones de la resolución impugnada "Por el fondo, se violan directamente los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 11, números 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9, 33, 66, números 4 y 5, 82, 84,132, número 1, 133, número 2, y 326, número 2 de la Constitución" (véase párrafo 13 *ut supra* de esta sentencia); en los acápites que contienen los tres cargos desarrollados, la entidad accionante centra su impugnación en que la resolución impugnada contraviene lo previsto en la normativa legal, en específico el artículo 301.2 y la Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ.

29. En este contexto, en los cargos referentes a la aducida violación del principio de la reserva de ley al regular el ejercicio de un derecho y a la alegada vulneración el principio de la reserva de ley al regular la organización y funcionamiento de las instituciones constitucionales, aspectos reservados para una norma con rango de ley orgánica, se evidencia que la entidad accionante repite para las dos alegaciones, prácticamente el mismo cuestionamiento respecto de que los artículos 21 y 23, así como la Disposición Transitoria Primera de la resolución impugnada entrarían en conflicto con los artículos 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ, en lo relativo al número de evaluaciones al que deben ser sujetos los notarios.

30. Es así que lo aducido para el primer cargo en cuanto la violación del artículo 132 numeral 1 de la CRE contenido en los párrafos 24, 25, 26 y 27 de la demanda (véase párrafo 14 *ut supra* de esta sentencia), se replica en lo alegado para el segundo cargo en relación a la vulneración del artículo 133 numeral 2 de la CRE conforme los párrafos 40, 41, 42 y 43 de la demanda (véase párrafo 15 *ut supra* de esta sentencia), con el siguiente texto:

> [...] El artículo 21 de la resolución impugnada señala que, para superar la evaluación, los notarios deberán alcanzar al menos setenta (70) sobre cien (100) puntos, equivalente al nivel bueno de la escala de calificación. Por su parte, el artículo 23 de la resolución objetada indica que los efectos de la evaluación se encuentran previstos en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial.
>
> [...] Es claro, entonces, que los efectos de la evaluación son los previstos en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. Es decir, de aprobar las evaluaciones, los notarios quedan automáticamente habilitados para un período de reelección. Por el contrario, de no aprobar al menos setenta puntos en las dos evaluaciones, serían removidos de su cargo e inhabilitados para una reelección.
>
> [...] Sin embargo, la Disposición General Primera de la Resolución impugnada contempla una única evaluación, luego de lo cual, de no superarse los puntajes establecidos, los notarios estarían impedidos de continuar en el cargo y ser reelegidos.
>
> [...] Es evidente que la disposición general no contempla las dos evaluaciones que expresamente señala el último inciso del artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. La norma impugnada indica, de forma expresa, que el efecto inmediato

> de la no superación del puntaje, en una sola evaluación, impediría la continuidad en el cargo y su posterior reelección, pues claramente habla ya de notarías vacantes a consecuencia de la no superación de la evaluación.

31. En tanto que lo indicado para el primer cargo sobre la violación del artículo 132 numeral 1 de la CRE contemplado en el párrafo 29.6.7 de la demanda (véase párrafo 14 *ut supra* de esta sentencia), se reproduce en lo señalado para el tercer cargo sobre la violación de la prohibición de regresividad de los derechos y de la igualdad, así como del derecho a ocupar cargo público y al trabajo, vinculado a vulneración de la intangibilidad de un derecho laboral de conformidad con el párrafo 59.3 de la demanda (véase párrafo 16 *ut supra* de esta sentencia), al siguiente tenor:

> [...] Los únicos límites que establece el artículo 200 de la Constitución, son los referentes al período de funciones, en tanto señala que los notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. De igual manera, la norma constitucional autoriza al legislador para que éste y no otro regule los estándares de rendimiento y las causales de destitución de los notarios, lo que, como quedó explicado, consta previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial. Las normas materia de esta demanda se refieren, de modo restrictivo, a aspectos reservados para una norma con rango de ley […].

32. En este sentido, se evidencia que el artículo 200 de la CRE establece una reserva de ley general;[18] y, que las contradicciones entre lo regulado por la ley (en cumplimiento de la reserva prevista en la Constitución) y un reglamento posterior no corresponden a una acción pública de inconstitucionalidad. Así, una eventual contradicción entre los artículos 21 y 23, así como la Disposición Transitoria Primera de la resolución impugnada, con los artículos 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ,[19] se configuraría en una antinomia entre el reglamento y la ley.

---

[18] CRE: Art. 200.-Las notarias y notarios son depositarios de la fe pública; **serán nombrados por el Consejo de la Judicatura previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social**. Para ser notaria o notario se requerirá tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado por un lapso no menor de tres años. **Las notarias y notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución** (énfasis añadido).

[19] COFJ: Art. 301.2.- Estándares de rendimiento de las notarías y los notarios. - (Agregado por el num. 2 del Art. 59 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020). - Con el objeto de garantizar eficiencia, eficacia, calidad y calidez en el servicio notarial, **el Consejo de la Judicatura, a mitad del período de gestión de notarías y notarios, así como antes de concluir el mismo, evaluará el cumplimiento de los siguientes estándares de rendimiento:**

1. Manejo organizado y sistematizado de los archivos a su cargo, de conformidad con la ley;
2. Atención de casos y trámites bajo su responsabilidad en los plazos previstos por la ley;
3. Declaración patrimonial jurada, conforme con lo establecido en la ley;
4. Cumplimiento en el uso de herramientas tecnológicas que registren las actuaciones notariales;
5. Entrega de la información relativa a los contratos cuya cuantía debe ser reportada a la UAFE;
6. Entrega de las autorizaciones de salida del país de menores de edad al ministerio rector de movilidad humana, conforme con lo establecido en la ley;
7. No encontrarse inmerso en ninguna de las inhabilidades para pertenecer a la Función Judicial, previstas

33. Es necesario destacar que la Corte Constitucional emitió la sentencia 14-20-IN/24 en la que refiriendo la sentencia 1-20-IO/23, declaró la constitucionalidad del artículo 300 y de la Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ sobre la reelección de notarios, e incluso hizo una referencia al artículo 301.2 del COFJ respecto de su régimen de evaluación legal (párrafo 58, pie de página 31).[20]

---

en el artículo 77 del presente Código;
8. Encontrarse al día en el cumplimiento de sus obligaciones patronales y laborales respecto de los trabajadores de la notaría a su cargo;
9. Cumplimiento satisfactorio en el pago de la participación que le corresponde al Estado dentro del plazo y en los porcentajes establecidos en la normativa correspondiente;
10. Entrega dentro del plazo previsto en la Ley Notarial, el índice del contenido del protocolo;
11. Asistencia y aprobación de los cursos de capacitación impartidos por el Consejo de la Judicatura;
12. Observancia de las obligaciones establecidas por el Servicio de Rentas Internas, lo cual deberá acreditarse con la certificación correspondiente de dicho organismo; y,
13.Cumplimiento de las demás obligaciones previstas en la Ley Notarial y este Código.
Todos los estándares serán evaluados con el mismo valor y la puntuación final será de cien puntos.
En la evaluación a la notaría o el notario se considerará el haber sido sancionado por infracciones cometidas en la prestación del servicio de conformidad con la ley.
El incumplimiento de al menos setenta puntos en las dos evaluaciones será causal de remoción y de inhabilitación para la reelección.
DISPOSICIONES TRANSITORIAS (Agregadas por la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020)
Disposición Transitoria Decimocuarta. - Normas para la reelección de notarías y notarios. - **Por esta única vez**, las notarías y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y **se encuentren en funciones prorrogadas, podrán ser reelectas o reelectos para su segundo período conforme el artículo 200 de la Constitución, siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento** establecidos en este Código Orgánico (énfasis añadido).

[20] CCE, sentencia 14-20-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párrs. 44, 49 a 53, 55, 57 a 59.
"[…] **44.** El artículo 200 de la CRE, previsto en la sección relativa al "Servicio Notarial", dispone: Art. 200.-Las notarias y notarios son depositarios de la fe pública; **serán nombrados por el Consejo de la Judicatura previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social**. Para ser notaria o notario se requerirá tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado por un lapso no menor de tres años. **Las notarias y notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución** (énfasis añadido).
[…] **49. Bajo este orden de ideas, es necesario distinguir y hacer énfasis que el artículo 200 de la CRE, prevé dos escenarios**: **i) ser nombrado notario o notaria**, **para lo cual expresamente la norma constitucional establece que "serán nombrados […] previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social"; y, ii) ser reelegido por una sola vez. De forma concomitante, el artículo en cuestión establece adicionalmente que iii) la ley determinará los estándares de rendimiento y las causales para su destitución. 50. Como se puede evidenciar, la norma constitucional realiza una distinción entre el nombramiento o ingreso al Servicio Notarial de lo que es la reelección de los notarios.** Sobre aquello, este Organismo advierte que el requerir un concurso de méritos y oposición para ser nombrado notaria o notario no es un aspecto controvertido en el caso *in examine;* no obstante, la entidad accionante arguye la existencia de una figura de relección automática y ambigüedad respecto al escenario **ii). Cuestión que además se replicaría en la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial […] 51. En este contexto, es fundamental anotar que no se desprende de la disposición constitucional ningún mecanismo específico para que opere la reelección de las y los notarios** […] **52. Además, debe resaltarse que, quienes optan por la reelección han superado previamente las etapas de oposición, méritos, impugnación y control social para ingresar a la Función Judicial**, y a través de dicho mecanismo tienen la posibilidad de desempeñar sus funciones por un período adicional; sin que aquello requiera la existencia de un nuevo concurso público, a la luz de las disposiciones constitucionales

34. En tal virtud, lo expuesto en la acción del caso 73-22-IN respecto de una eventual antinomia entre los artículos 21 y 23, así como la Disposición Transitoria Primera de la resolución impugnada, con los artículos 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ (cuya constitucionalidad se ha declarado en la sentencia 14-20-IN/24), no corresponde dilucidarse a través de una acción de inconstitucionalidad, sino por medio de los mecanismos del control de legalidad que el ordenamiento jurídico prevé para el ámbito de un conflicto de normativa infraconstitucional.[21]

35. En efecto, al no contar la presente demanda con argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la alegada inconstitucionalidad de la resolución impugnada; y,

---

previamente analizadas. **53. Por otro lado, es importante tener en cuenta que el artículo 200 de la CRE determina que iii) los estándares de rendimiento aplicables a las y los notarios serán regulados a través del principio de configuración legislativa. Al respecto, se observa que tanto el artículo 300 del COFJ y la Disposición Transitoria, hacen referencia a los estándares de rendimiento […] 55. Esta Corte en la sentencia 1-20-IO/23 determinó que, a través de las reformas al COFJ del año 2020, el órgano legislativo cumplió con su deber de normar con detalle los estándares de rendimiento como lo ordena el artículo 200 de la CRE […] 57. Por lo que, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional previamente determinó que el órgano legislativo cumplió con su deber de normar dichos estándares según lo previsto en el artículo 200 de la CRE; se constata que el introducir o no una evaluación sobre el rendimiento de las y los notarios como requisito previo para que puedan ser reelegidos, no genera contradicción alguna con la Constitución.** Esto es así, en tanto, fundamentalmente, la Norma Suprema no determina expresamente que se requiere llevar a cabo un nuevo concurso de méritos y oposición para que opere dicha reelección. **58. La Corte considera importante resaltar que el proceso de evaluación de notarias y notarios debe sujetarse a los parámetros de rendimiento establecidos en la ley (pie de página 31: COFJ. Art 301.2)** y observar criterios de proporcionalidad en lo cuantitativo y cualitativo respecto a la *gestión, obligaciones, capacitación* y *prohibiciones* inherentes al cargo (pie de página 32: sentencia 1-20-IO/23, párr. 28). **59. Finalmente, al evidenciar que la CRE no establece un mecanismo específico para que las y los notarios puedan ser reelegidos y que las disposiciones normativas bajo análisis contemplan un procedimiento de evaluación que será aplicado a las y los notarios que opten por dicha reelección, se descarta que las normas analizadas sean incompatibles con el texto constitucional** […]" (énfasis añadido).

[21] CCE, sentencia 94-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párrs. 31-32: "[...]. 31. Por las razones expuestas, la Corte se separa de los anteriores fallos que resolvieron acciones públicas de inconstitucionalidad de ordenanzas de otros Cuerpos de Bomberos de diferentes cantones, por considerar que tienen por objeto el control de legalidad de una norma infraconstitucional. 32. La Corte reafirma que la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad [...]".
CCE, sentencia 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 36: "[...] 36. Además, en el argumento esgrimido en el párrafo 10, se observa que el accionante se limita a señalar que el decreto ejecutivo es contrario a la ley y la Constitución. Así se identifica que, en primer lugar, su argumento se encuentra sustentado en un conflicto decreto-ley, lo cual no es materia de control constitucional sino de legalidad. En tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional; mientras que sobre el argumento de que el decreto es contrario a la Constitución no señala las razones que justifiquen lo alegado [...]".
CCE, sentencia 60-16-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 37**:** "[...] 37. De lo expuesto, se verifica que tal como se señaló en los párrafos 29, 30 y 31 supra, los cargos alegados, también se traducen en conflictos de legalidad, pues los mismos radican en una incompatibilidad con normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley de Defensa contra Incendios, la Ley Orgánica de Servicio Público, los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio de Trabajo; y, toda vez que en virtud de la sentencia No. 94-15-IN/21, una norma legal deja ser objeto de control abstracto de constitucionalidad, cuando no requiere acudir a normas constitucionales para resolver su análisis jurídico, no procede el examen de dichos cargos […]".

partiendo de la presunción de constitucionalidad de las normas, no es posible plantear un problema jurídico al respecto en el presente caso 73-22-IN y pasar a resolver el fondo del asunto.[22]

[22] CCE, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto 2023, párr. 28**:** "[...] 28. Al respecto, la accionante asegura que la obligación de presentar una declaración juramentada de carecer de conflicto de intereses al momento de prescribir un medicamento contravendría el artículo 83.12 de la CRE que contiene el deber de las y los ecuatorianos de ejercer su profesión u oficio con sujeción a la ética (párr. 12 supra). Sin embargo, este Organismo considera que la alegación presentada no señala cómo esta obligación exigida por la norma impugnada para las y los médicos que prescriban medicamentos por fuera del CNMB resultaría contraria al deber de las y los ecuatorianos de ejercer la profesión con ética. En consecuencia, al no contar con un cargo mínimamente lógico sobre el cual pronunciarse, no resulta necesario entrar al fondo de este asunto [...]".
CCE, sentencia 31-17-IN/23, 12 de octubre de 2023, párrs. 37-38: "[…] 37. [...] es fundamental remarcar que este tipo de cuestiones no son materia de control constitucional, sino de legalidad, lo cual no es asunto de competencia de la justicia constitucional, y por lo tanto escapa del análisis de este Organismo mediante esta acción de inconstitucionalidad. 38. Por ende, estos argumentos no apuntan a una incompatibilidad entre el decreto y la CRE, sino a temas de legalidad presuntamente omitidos en el proceso de impugnación de limitación territorial, por lo que no es posible formular un problema jurídico al respecto mediante esta acción […]".
CCE, sentencia 18-17-IN/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 14: "[...] 14. [...] En consecuencia, se advierte que la accionante pretende que la Corte se pronuncie respecto de la solicitud de concesión de la pensión de montepío, asunto que no corresponde a la acción pública de inconstitucionalidad. Por lo tanto, en esta sentencia no es posible formular un problema jurídico a partir del cargo examinado [...]".
CCE, sentencia 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 27: "[...] 27. Tras el análisis supra, se observa que los argumentos de esta demanda se circunscriben en la contradicción entre la ordenanza y la ley, así como también en la inconformidad de la accionante por la regulación de la tasa y de las actividades que serían susceptibles de dicha tasa. Ergo, una vez examinada la carga argumentativa planteada en la demanda de la accionante, se desprende que esta no logra desvirtuar la constitucionalidad de la norma. Por lo tanto, se procede de manera similar a los casos 31-17-IN/23, 45-17-IN/21, 48-17-IN/23, y también en consideración del principio de presunción de constitucionalidad, la ordenanza deberá presumirse como tal, pues la accionante no ha proporcionado argumentos que cumplan con una carga argumentativa que permita derrotar efectivamente esta presunción [...]".
CCE, sentencia 128-21-IN/25, 18 de diciembre de 2025, párrs. 11-12.2: "[…] 11. En el contexto del control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe observar el principio de presunción de constitucionalidad, previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, según el cual las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se compruebe su inconstitucionalidad de manera suficientemente fundamentada. Por ello, es indispensable que los accionantes formulen alegaciones claras, ciertas, específicas y pertinentes que justifiquen el examen sustantivo de la norma impugnada. En ausencia de esta carga argumentativa, la Corte no puede pronunciarse sobre el fondo de la demanda […] 12.2. La alegación sintetizada en el párr. 7.2 supra se sustenta en la premisa de que los criterios de cumplimiento de normativa interna, legitimidad y transparencia no deben aplicarse a la evaluación de rendimiento de jueces provinciales y distritales pues, de acuerdo con el artículo 89.1 del COFJ, tales criterios estarían previstos de manera exclusiva para la evaluación de jueces y conjueces nacionales. En tal sentido, se advierte que la accionante plantea una presunta incompatibilidad normativa entre el art. 14 del Reglamento impugnado y la ley, al sostener que el art. 89.1 del COFJ debe ser interpretado a contrario sensu, es decir, que estaría prohibido por esta disposición legal aplicar los referidos criterios a la evaluación de desempeño de otros jueces, por lo que las disposiciones reglamentarias bajo análisis incurrirían en una contradicción con dicha norma legal. Por lo tanto, al no fundamentarse el cargo en una transgresión de un derecho o principio constitucional no es posible identificar un cargo claro, cierto, específico ni pertinente que permita plantear un problema jurídico […]".

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 pública de inconstitucionalidad **73-22-IN**.

2. Notifíquese y archívese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal que, la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de marzo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández y José Luis Terán Suárez, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 73-22-IN/26

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 26 de marzo de 2026, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 73-22-IN/26 (**"sentencia de mayoría"**). La referida decisión desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Jorge Enrique Machado Cevallos, por sus propios derechos y en calidad de presidente y representante del Colegio de Notarios de Pichincha (**"entidad accionante"**), en contra de los artículos 21 y 23, así como de la Disposición General Primera del "Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial", emitido mediante Resolución 185-2022 de 28 de julio de 2022 ("**resolución impugnada**") del Pleno del Consejo de la Judicatura ("**CJ**").[1]

2. Aunque estoy de acuerdo con la decisión de desestimar la presente acción pública de inconstitucionalidad, discrepo del razonamiento empleado por el voto de mayoría para arribar a dicha conclusión. En tal sentido, con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC respetuosamente formulo el siguiente voto concurrente.

2. Análisis

3. En este voto sostendré que la sentencia de mayoría, previo a desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, debía formular un problema jurídico relativo a si la resolución impugnada contraviene la reserva de ley y, luego del correspondiente análisis, desestimar la demanda.

4. La sentencia de mayoría desestimó la demanda sin plantear un problema jurídico porque consideró que la presente causa corresponde a una eventual "antinomia entre los artículos 21 y 23, así como la Disposición Transitoria Primera de la Resolución impugnada, con los artículos 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ (cuya constitucionalidad se ha declarado en la sentencia 14-20-IN/24)". Al respecto, señaló que, tal conflicto debe dilucidarse por los "mecanismos de control de legalidad previstos en el ordenamiento jurídico" y, en consecuencia, la demanda de la entidad

[1] Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 126 de 15 de agosto de 2022.

accionante no contaba con argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que permitan "plantear un problema jurídico".[2]

5. Sobre este punto, discrepo del análisis preliminar realizado con base en la sentencia 14-20-IN/24,[3] sin formular un problema jurídico, puesto que, en dicha decisión la Corte analizó los cargos de constitucionalidad únicamente contra el artículo 300 del COFJ y la disposición transitoria décimo cuarto del COFJ (por conexidad), en el contexto de la reelección de los notarios para un segundo periodo sin que intermedie un concurso de méritos y oposición.[4] Situación distinta a los cargos de constitucionalidad expuestos por la entidad accionante en la presente causa.

6. Ahora bien, de la lectura integral de la demanda se advierte que el accionante presenta argumentos sobre la alegada inconstitucionalidad de la resolución impugnada.[5] En lo principal, se observa que la entidad accionante argumenta que la resolución contraviene la reserva de ley porque:

6.1. (i) Las condiciones de evaluación a los notarios-puntaje superior y la realización de un solo concurso- previstas en el reglamento impugnado, estarían extendiéndose y estableciendo condiciones más gravosas a lo ya previsto por el COFJ. Sobre este punto, señala que, la facultad de evaluación a los notarios debe efectuarse mediante ley, conforme lo manda el artículo 200 de la Constitución.

6.2. (ii) Existe regulación del derecho a ocupar un cargo público, al trabajo, a la intangibilidad e inalienabilidad de un derecho laboral, situación que sería regresiva de dichos derechos y contravendría la reserva de ley por parte de la resolución impugnada.

---

[2] Párrs. 34-35 de la sentencia de mayoría.

[3] En dicha sentencia formulé un voto salvado y sostuve que debía aceptarse la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, pues mediante una interpretación literal y sistemática sí correspondía que, en la reelección de los notarios deba intermediar concurso de méritos y oposición. Además, disentí con el voto de mayoría por la referencia a la sentencia 1-20-IO/23, ya que, en tal decisión la Corte únicamente se limitó a analizar el cumplimiento del mandato constitucional respecto de los estándares de rendimiento y no sobre el mecanismo de reelección.

[4] El problema jurídico planteado en dicha decisión fue: "¿El artículo 300 vigente del COFJ y la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ, son inconstitucionales por contravenir los artículos 170 y 200 de la CRE?".

[5] Artículo 79 numeral 5, letra b) de la LOGJCC. "Contenido de la demanda de inconstitucionalidad. - La demanda de inconstitucionalidad contendrá: 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. En sentencia 52-18-IN/25 (ver nota al pie 4) y dictamen 2-25-OP/25 (ver párr. 32), esta Corte señaló que (i) un argumento claro consiste en dar razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional, (ii) un argumento cierto consiste en que las razones se refieran a textos del proyecto de ley, (iii) un argumento específico consiste en que las razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas, y (iv) un argumento pertinente consiste en que las razones deben ser de naturaleza constitucional.

7. En tal virtud, en atención a los cargos de inconstitucionalidad, correspondía formular el siguiente problema jurídico: ¿La resolución impugnada contraviene la reserva de ley establecida en los artículos 132 y 133 de la Constitución, al regular las condiciones de evaluación a los notarios y el derecho a ocupar un cargo público?

8. Esta Corte ha manifestado que el principio de reserva de ley se encuentra consagrado en los artículos 132 y 133 de la Constitución. En estas normas constitucionales se postula qué tipo de asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley y, además, se distingue qué asuntos -en específico- deben regularse a través de una ley orgánica. El artículo 132 de la Constitución determina los casos en los que se requerirá ley, entre los que se encuentra "regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales".[6]

9. Cuando se alegue una vulneración a la reserva de ley, este Organismo debe verificar que:

> (i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley. (ii) En el caso de que [el] acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.[7]

10. En la presente causa, no se observa que se encuentre comprometido un derecho constitucional que implique la vulneración de la reserva de ley por parte del reglamento. En el caso que nos ocupa, se alega la vulneración de la reserva de ley, por cuanto el reglamento impugnado estaría regulando el "derecho" a ocupar un cargo público (notarios) y a la permanencia en el mismo. Sobre este punto, cabe precisar que, los derechos constituyen atributos esenciales e inherentes a las personas, por ello la Constitución reconoce a las personas, pueblos, comunidades y nacionalidad la titularidad de estos en esta y en los instrumentos internacionales.[8]

11. En ese orden de ideas y con base en la premisa descrita en el párrafo que antecede, no se configura como características propias de un derecho lo alegado por la entidad accionante, en lo referente a ocupar el cargo de notario y su permanencia. En particular, se observa que, acceder, desempeñar y permanecer en el cargo de notario no se trata de un derecho reconocido constitucionalmente y tampoco se ha establecido una forma

---

[6] CCE, sentencia 114-20-IN/22, 08 de junio de 2022, párr. 86 y sentencia 15-21-IN/23, 12 de julio de 2023, párr. 25.
[7] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 55.
[8] CCE, sentencia 282-13-JP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28. Además, la Corte determinó que: "[…] salvo los derechos de la naturaleza expresamente señalados en la Constitución1, los titulares de derechos son los seres humanos17, sea individual o colectivamente".

de estabilidad especial, sino que su permanencia se encuentra sujeta al periodo previsto en la Constitución y al cumplimiento de requisitos delimitados en la ley, conforme el mandato del artículo 200 de la Constitución.

12. Por otra parte, se observa que la entidad accionante cuestiona que, la resolución impugnada contraviene la reserva de ley porque establece ciertas condiciones para la evaluación de los notarios (ver párrafo 6.2 *supra*). Lo cual, conforme el mandato del artículo 200 de la Constitución, únicamente puede efectuarse mediante ley. De este modo, se evidencia que el artículo 200 de la Constitución dispone, entre otros aspectos que: "La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución". En ese sentido, se constata que, el artículo 301.2 del COFJ, desarrolla los estándares de rendimiento de los notarios, al igual que, las causales para la destitución de los notarios. Con base en estas normas se verifica que existe una habilitación legal para la adopción de la norma impugnada.

13. En tal sentido, se concluye que, no existe vulneración alguna a la reserva de ley puesto que: i) resolución impugnada no regula derechos; ii) los estándares de rendimiento y evaluación de los notarios se encuentran contenidos en el COFJ; iii) el reglamento desarrolla los requisitos de rendimiento y evaluación ya previstos en la norma *ibídem.*

14. En suma, por las razones expuestas coincido en que la presente acción pública de inconstitucionalidad 73-22-IN debe ser desestimada, pero previa la verificación de que el reglamento impugnado no contraviene el principio de reserva de ley establecido en los artículos 132 y 133 de la Constitución.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 73-22-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 08 de abril de 2026, a las 17:11; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto salvado
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 73-22-IN/26

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 73-22-IN/26, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 26 de marzo de 2026, que desestimó la demanda presentada contra los artículos 21 y 23 y la disposición general primera de la resolución 185-2022 de 28 de julio de 2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura ("**CJ**"). Esta resolución contiene el "Reglamento para la evaluación del cumplimiento de estándares de rendimiento de los notarios a nivel nacional, por esta única vez, de conformidad con la disposición transitoria decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial" ("**resolución impugnada**").

2. La sentencia de mayoría no realizó un análisis de fondo pues concluyó que los cargos formulados en la demanda evidencian una contradicción el Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**") -referente a los estándares de rendimiento y las causales para la destitución de los notarios- y la resolución impugnada, lo cual no corresponde ser resuelto a través de una acción pública de inconstitucionalidad, sino por medio de los mecanismos de control de legalidad previstos en el ordenamiento jurídico para un conflicto entre normas infraconstitucionales.

3. Respetuosamente, discrepo con el análisis de la sentencia de mayoría, pues considero que la demanda sí tiene cargos suficientes para plantear un problema jurídico en torno a si el CJ habría excedido su potestad reglamentaria al regular una materia prevista como reserva de ley en el artículo 200 de la Constitución, en concordancia con los artículos 132.1 y 133.2 del mismo cuerpo normativo.

4. Al respecto, cabe precisar que en la sentencia 1-20-IO/23, este Organismo determinó que el artículo 200 de la Constitución contiene un mandato constitucional -dirigido a la Asamblea Nacional- de normar dos aspectos específicos: los estándares de rendimiento y las causales para la destitución de los notarios.[1] A partir de ello, la Asamblea Nacional incorporó reformas al COFJ y a la Ley Notarial, que regulan los estándares de rendimientos de los notarios, así como las causales para su destitución.[2] De este modo se constató que la Asamblea Nacional no ha omitido su mandato constitucional de normar a través de una ley.

[1] CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 22.
[2] Los estándares de rendimiento de los notarios se encuentran regulados en el artículo 301.2 del COFJ; y las causales para su destitución en los artículos 107 a 109 del COFJ (en lo atinente a las infracciones gravísimas), y 44 a 46 de la Ley Notarial. CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párrs. 29 y 30.

5. De lo anterior, resulta claro que -como bien lo señala la sentencia de mayoría- el artículo 200 de la Constitución establece una reserva de ley general, por la cual la regulación de los estándares de rendimiento de los notarios y las causales para su destitución únicamente pueden ser desarrolladas por la Asamblea Nacional, a través de una ley. Sobre esta base, a mi criterio, resultaba procedente que la Corte Constitucional analice si el CJ excedió su potestad reglamentaria al normar aspectos que debían ser regulados a través de una ley aprobada por la Asamblea Nacional, y no por el Pleno de dicha entidad.

6. Considero que a la Corte no le corresponde analizar si existen contradicciones entre la resolución impugnada y las disposiciones del COFJ; pero sí le corresponde, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, determinar si se han regulado aspectos que conciernen de manera exclusiva al legislativo. Tal es así que este Organismo ha precisado que la presentación paralela de una acción pública de inconstitucionalidad y acciones objetivas en sede ordinaria es complementaria, pues ambas persiguen fines distintos.[3]

7. En el caso bajo análisis, la resolución impugnada contiene el "Reglamento para la evaluación del cumplimiento de estándares de rendimiento de los notarios a nivel nacional, por esta única vez, de conformidad con la disposición transitoria decimocuarta del [COFJ]". La disposición transitoria decimocuarta del COFJ establece lo siguiente:

> Normas para la reelección de notarias y notarios. - Por esta única vez, las notarias y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y se encuentren en funciones prorrogadas, podrán ser reelectas o reelectos para su segundo período conforme el artículo 200 de la Constitución, siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento establecidos en este Código Orgánico.

8. En la demanda de inconstitucionalidad, se plantea concretamente que los artículos 21[4] y 23,[5] así como la disposición general primera[6] de la resolución impugnada vulneran el principio de reserva de ley. Dichas normas establecen que el puntaje mínimo a superar en la evaluación es de 70/100 puntos, de conformidad con el artículo 301.2 del COFJ, y que, como consecuencia de ello **(i)** los notarios que superen la evaluación podrán ser reelectos para un segundo periodo (disposición transitoria decimocuarta del

[3] CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21.
[4] Resolución 185-2022. Artículo 21.- Puntaje mínimo a superar. - Para superar la evaluación, las y los notarios deberán alcanzar al menos setenta (70) sobre cien (100) puntos, equivalente al nivel bueno en la escala de calificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial.
[5] Resolución 185-2022. Artículo 23.- Efectos de la evaluación. - Los efectos de la evaluación se encuentran previstos en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial.
[6] Resolución 185-2022. Disposición General Primera. - Las notarías que quedaren vacantes a consecuencia de la no superación de la evaluación de su titular prorrogado, serán encargadas conforme se determina en la Resolución 116-2021, de 27 de julio de 2021.

COFJ); o **(ii)** las notarías quedarían vacantes respecto de aquellos notarios que no hayan superado la evaluación, mismas que deberán ser encargadas (disposición general primera de la resolución impugnada).

9. A partir de una lectura integral de las normas, se evidencia que la consecuencia más gravosa de la no superación de la evaluación es la destitución, pues las notarías quedarían vacantes sin la posibilidad de reelección para un nuevo periodo. Aquello no ha sido regulado por el COFJ ni por la Ley Notarial, que actualmente contienen las causales de destitución para los notarios, conforme lo observó la sentencia 1-20-IO/23. Por lo tanto, a mi criterio, las normas impugnadas resultan inconstitucionales por violar el principio de reserva de ley, al regular la posible destitución de notarios a través de un reglamento.

10. Por los motivos expuestos, respetuosamente formulo un voto salvado.

CLAUDIA HELENA SALGADO LEVY
Firmado digitalmente por CLAUDIA HELENA SALGADO LEVY
Fecha: 2026.04.17 15:35:17 -05'00'

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 73-22-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 10 de abril de 2026, a las 11:57; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 73-22-IN/26

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 73-22-IN/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 26 de marzo de 2026.

2. El 27 de septiembre de 2022, Jorge Enrique Machado Cevallos, por sus propios derechos y en calidad de presidente y representante del Colegio de Notarios de Pichincha ("**accionante**"), presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 21 y 23, así como de la Disposición General Primera del "Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial", emitido por Resolución número 185-2022 ("**resolución impugnada**") del Consejo de la Judicatura.

3. Las normas impugnadas establecían: i) el puntaje mínimo a superar en la evaluación de las y los notarios; ii) los efectos de la evaluación, conforme a la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial; y, iii) la consecuencia de la no superación de la evaluación del titular prorrogado. A su vez, la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, con base a la cual se emitió la resolución impugnada, establece que:

> Por esta única vez, las notarías y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y se encuentren en funciones prorrogadas, podrán ser reelectas o reelectos para su segundo período conforme el artículo 200 de la Constitución, siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento establecidos en este Código Orgánico.

4. En la sentencia de mayoría, el Pleno de este Organismo concluyó que la demanda no permitía formular un problema jurídico de constitucionalidad, porque los argumentos expuestos por la parte accionante se limitarían a evidenciar una antinomia infraconstitucional entre la resolución impugnada y los artículos 301.2 y la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial. Sobre esa base, la mayoría estimó que el conflicto planteado no correspondía al ámbito del control abstracto de constitucionalidad, sino al del control de legalidad.

5. Coincido con la decisión de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, pero no con esa fundamentación. A mi criterio, la demanda sí contenía un cargo mínimamente completo, en particular respecto de la presunta vulneración de la reserva de ley. Por ello, lo que correspondía era formular el problema jurídico y resolverlo en el fondo, para concluir, luego del análisis respectivo, que las disposiciones impugnadas no vulneran la Constitución.

6. Al respecto, conforme a la LOGJCC, una acción de inconstitucionalidad debe contener argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que sustenten la incompatibilidad normativa entre el acto o la norma impugnada y las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas. La Corte ha establecido que un cargo reúne estas características y satisface la carga argumentativa mínima cuando expone:

> cuáles son las razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional (argumento claro), considerando que estas razones se refieran a textos […] de ley (argumento cierto). Asimismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), mostrando además que se trata de razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).[1]

7. En este caso, la demanda sí satisface ese umbral mínimo. La parte accionante identifica expresamente las disposiciones impugnadas —los artículos 21 y 23 y la Disposición General Primera del reglamento expedido mediante Resolución 185-2022—, identifica también las disposiciones constitucionales que considera vulneradas —en particular, los artículos 200, 132 y 133 de la Constitución— y desarrolla una razón jurídica reconocible: que el reglamento habría alterado, en una materia reservada a la ley, las condiciones y efectos de la evaluación aplicable a notarias y notarios.

8. Más precisamente, el núcleo del cargo consiste en afirmar que mientras el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial prevé dos evaluaciones y vincula a ambas la remoción y la inhabilitación para la reelección, la normativa reglamentaria impugnada produciría esos efectos a partir de una sola evaluación, con lo cual el Consejo de la Judicatura habría innovado en una materia que la propia Constitución reservó a la ley. Ese argumento puede finalmente ser desestimado, pero no puede decirse que no exista o que carezca, desde el inicio, de un referente normativo concreto.

9. Por ello, no comparto que la sola comparación entre el reglamento impugnado y el Código Orgánico de la Función Judicial convierta automáticamente el cargo en un mero problema de legalidad. En controversias relativas a la reserva de ley, esa comparación no es accidental ni impropia: con frecuencia es precisamente el camino necesario para verificar si una norma infralegal se limitó a desarrollar lo dispuesto por

[1] CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

el legislador o si, por el contrario, innovó en un ámbito que la Constitución sustrajo de la potestad reglamentaria. En estos casos, la eventual tensión entre reglamento y ley no desplaza el debate constitucional; más bien puede ser el modo en que el debate constitucional se manifiesta.

10. En otras palabras, la pregunta planteada por la demanda no era solamente si la Resolución 185-2022 contradice el Código Orgánico de la Función Judicial. La cuestión de fondo era si el Consejo de la Judicatura podía, mediante reglamento, incidir en los estándares de rendimiento y en los efectos jurídicos de su incumplimiento respecto del cargo de notario, cuando el artículo 200 de la Constitución dispone que esos aspectos deben ser establecidos por la ley. Esa es, en sentido estricto, una cuestión de constitucionalidad.

11. Bajo esa comprensión, el problema jurídico sí podía y debía formularse. Podía plantearse, por ejemplo, en los siguientes términos: si los artículos 21 y 23 y la Disposición General Primera del Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, desconocen la reserva de ley prevista en los artículos 200, 132 y 133 de la Constitución, al innovar en las condiciones y efectos de la evaluación aplicable a las y los notarios; o si, por el contrario, se limitan a desarrollar la Disposición Transitoria Decimocuarta y el régimen legal previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial para un supuesto excepcional y transitorio.

12. A mi juicio, una vez formulado así el problema, la respuesta debía ser negativa. La Constitución reserva a la ley el establecimiento de los estándares de rendimiento y de las causales para la destitución de notarias y notarios, pero no constitucionaliza por sí misma un número determinado de evaluaciones ni predetermina exhaustivamente el modo de operativizar, en todo supuesto, el régimen de reelección.[2] A su vez, el propio legislador configuró, junto con el régimen ordinario del artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, un régimen transitorio y excepcional en la Disposición Transitoria Decimocuarta para quienes habían concluido su primer período y se encontraban en funciones prorrogadas. En ese marco, las disposiciones reglamentarias impugnadas no introducen autónomamente una nueva causal constitucionalmente prohibida, sino que desarrollan la operatividad de ese régimen legal excepcional.

13. Esto no significa que toda referencia del reglamento a consecuencias jurídicas de la

[2] Art. 200.- Las notarias y notarios son depositarios de la fe pública; serán nombrados por el Consejo de la Judicatura previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social. Para ser notaria o notario se requerirá tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado por un lapso no menor de tres años. Las notarias y notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución.

evaluación quede, por definición, exenta de control constitucional. Significa, más modestamente, que en este caso concreto el análisis de fondo permite concluir que la resolución impugnada no desborda la habilitación legal ni invade una materia reservada de manera incompatible con la Constitución. Por tanto, la acción debía ser desestimada pero no por la supuesta inexistencia de un cargo cierto.

14. Además, conviene distinguir entre dos cosas que no son equivalentes: que un cargo no prospere tras el examen constitucional y que no exista, desde el inicio, un problema jurídico formulable. La admisión de la demanda no obliga a la Corte a acoger la pretensión ni le impide concluir después que la norma impugnada es constitucional; pero sí hace metodológicamente necesario no confundir la derrota del cargo en el fondo con la negación retrospectiva de su existencia mínima. En este caso, a mi juicio, había base suficiente para discutir, constitucionalmente, sobre la reserva de ley.

15. En consecuencia, considero que la sentencia debía reconocer que la parte accionante sí articuló un cargo cierto, específico y pertinente en torno a la reserva de ley, formular el correspondiente problema jurídico y, luego de resolverlo, concluir que los artículos 21 y 23 y la Disposición General Primera del reglamento impugnado no vulneran la Constitución, en tanto constituyen un desarrollo de la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial para un supuesto excepcional previsto por el propio legislador.

16. Por estas razones, concurro con la decisión de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, pero me aparto de la fundamentación de mayoría en cuanto sostiene que no era posible formular un problema jurídico de constitucionalidad en este caso.

XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES

Firmado digitalmente por XIMENA ALEJANDRA CARDENAS REYES
Fecha: 2026.04.17 13:34:54 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que, el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 73-22-IN, fue presentado mediante correo electrónico el 10 de abril de 2026, a las 14:06; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

7322IN-8e271

Caso 73-22-IN

Razón: Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes diecisiete de abril de dos mil veintiséis por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz, así como el voto concurrente en su calidad de juez constitucional. El voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy el día viernes diecisiete de abril de dos mil veintiséis. El voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes el día viernes diecisiete de abril de dos mil veintiséis. Luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

Auto de aclaración y ampliación 73-22-IN/26
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito, D.M., 16 de julio de 2026.

VISTOS: Agréguese al expediente el escrito ingresado el 20 de abril de 2026 por la entidad accionante en relación al recurso de aclaración y ampliación sobre la sentencia 73-22-IN/26. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la presente causa emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. La presente acción pública de inconstitucionalidad inició por la demanda planteada el 27 de septiembre de 2022 por el presidente actuante del Colegio de Notarios de Pichincha, Jorge Machado Cevallos, quien la propone también por sus propios y personales derechos, cuya impugnación fue ratificada en escrito presentado el 30 de julio de 2024 por la presidenta en funciones del Colegio de Notarios de Pichincha, Hiroshima Nathali Villalva Miranda, deducida en contra de los artículos 21 y 23, así como de la Disposición General Primera del "Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, de conformidad con la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial" emitido por Resolución del Consejo de la Judicatura 185-2022.

2. El 26 de marzo de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional mediante voto de mayoría emitió la sentencia 73-22-IN/26 que desestimó la demanda, siendo notificada el 17 de abril de 2026.

3. La presidenta en funciones del Colegio de Notarios de Pichincha, Hiroshima Nathali Villalva Miranda ("**entidad accionante**"), el 20 de abril de 2026, presentó un pedido en relación al recurso de aclaración y ampliación sobre la sentencia 73-22-IN/26.

2. Oportunidad del pedido

4. En virtud de que el pedido fue ingresado el 20 de abril de 2026, en tanto que la sentencia 73-22-IN/26 fue notificada el 17 de abril de 2026, se observa que ha sido presentado dentro del término de tres días establecido en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), en concordancia con el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**").

3. Fundamentos y pretensión

5. La entidad accionante indica:

> […] 1. El viernes 17 de abril de 2026, a las 16h17, fue notificada con la diminuta Sentencia Nº 17-22-IN/26 por la que, **con un tribunal integrado por seis de los nueve miembros de la Corte Constitucional, en un acto de denegación de justicia, deciden desestimar mi demanda de inconstitucionalidad.**
> […] 2. […] solicito que Sus Señorías Excelentísimas **amplíen el fallo** indicado por lo que sigue:
> 2.1. La demanda de inconstitucionalidad se basa en la violación del principio de competencia, por la invasión por parte de norma reglamentaria impugnada a **materias reservadas a la ley**, y no la oposición entre la ley y el reglamento.
> […] 2.2 **Esta Corte, con solo tres miembros, indica que en la demanda no hay argumentos claros, ciertas, específicos y pertinentes sobre la alegada inconstitucionalidad:**
> 2.2.1. No solo que en el **voto salvado de la Excma. Jueza Salgado se indica que esos argumentos sí existen, sino que en la concurrencia de los dos jueces con los que se hizo mayoría, esto es, las de los Excmos. Jueces Cárdenas y Escudero, se indica que se debía resolver la cuestión relativa a la contravención del principio de reserva de ley** y que sí había un problema jurídico de constitucionalidad en este caso.
> […] 2.2.2.3. Que la fijación de estándares de rendimiento y causales de remoción e inhabilitación no previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial, en directa contradicción del artículo 200 de la Constitución, **se traduce en la inobservancia del requisito de superar al menos setenta puntos en las dos evaluaciones** previas para, en el caso de reprobarlas, proceder a la remoción e inhabilitación para la reelección en el cargo de Notario […].
> […] 2.3 **Nada de motivada tiene una sentencia** que se limita a resumir los cargos (párrs. 26-33), para, simplemente, concluir que lo impugnado no se dilucida en una demanda de inconstitucionalidad y que no hay argumentos claros:
> 2.3.1. Si la Corte cree, arbitrariamente o no, que no se produce violación de las reservas normativas, debe expresarlo en el fallo y no esquivar el pronunciamiento.
> 2.3.2. Hago presente que no solo **no estoy pretendiendo que se modifique la decisión desestimatoria, sino que deseche el cargo de violación de la reserva argumentadamente**.
> 2.3.3. De hecho, **por el contrario, esta Corte, en la ampliación de sentencia estimatoria de inconstitucionalidad, ha agregado causal de inconstitucionalidad no establecidas en el fallo primigenio**, por lo que, en este caso, pido lo mismo: que se despache el cargo señalado en la demanda (pie de página 11: Corte Constitucional. **Auto de 23 de junio de 2021, sobre la Sentencia Nº 27-16-IN/21)** […] (énfasis añadido).

6. En adición, señala:

> […] 3. Desde su integración con los miembros removidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, la anterior **Corte inició la irregular costumbre *contra legem* de fallar sin el número constitucional de miembros:**
> 3.1. La Corte Constitucional **está integrada por nueve miembros**, de conformidad con el artículo 432 de la Constitución.
> 3.2. No resulta extraño que, para dictar los fallos, **la decisión se adopte "sin contar con la presencia" de uno o varios miembros de la Corte y que, pese a esa ausencia, no se convoque al miembro suplente** de la Magistratura por ausencia temporal del titular, como ordena el inciso primero del artículo 184 de la Ley de Garantías […].
> […] 3.5. […] **expresamente declaro que no estoy solicitando la nulidad** de la

> sentencia, sino, únicamente, dejando sentada mi protesta […] (énfasis añadido).

7. La entidad accionante solicita:

> 4. Por lo expuesto, solicito **se despache la ampliatoria, en el correspondiente auto, en los términos indicados en el párrafo 2** de este pedido, insistiendo en que **no tiene por finalidad que esta Corte varíe su decisión desestimatoria, la que adoptó sin su número constitucional de miembros** (énfasis añadido).

4. Análisis del pedido

8. La Corte Constitucional emite decisiones que son definitivas e inapelables, acorde al artículo 440 de la Constitución.

9. En relación a las sentencias emitidas en el control abstracto de constitucionalidad, procede la interposición de los recursos horizontales de aclaración o ampliación, conforme al artículo 94 de la LOGJCC.

10. La aclaración opera 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.[1]

11. En tanto que la ampliación procede si la decisión no resolviere 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.[2]

12. La entidad accionante aduce que:

> un tribunal integrado por seis de los nueve miembros […] deciden desestimar […] tres miembros, indica que en la demanda no hay argumentos […] el voto salvado […] indica que esos argumentos sí existen […] la concurrencia de los dos jueces […] indica que se debía resolver […] la contravención del principio de reserva de ley (párrafo 5 *ut supra*).

13. En adición, cuestiona lo que a su parecer sería:

> la irregular costumbre *contra legem* de fallar sin el número constitucional […] nueve miembros […] No resulta extraño que, para dictar los fallos, la decisión se adopte 'sin contar con la presencia' de uno o varios miembros y […] pese a esa ausencia, no se convoque al miembro suplente" (párrafo 6 *ut supra*); e, insiste en su opinión de que la decisión se "adoptó sin su número constitucional de miembros" (párrafo 7 *ut supra*).

[1] CCE, sentencia 1651-12-EP/20, 02 de septiembre de 2020, párr. 124.
[2] CCE, auto de aclaración y ampliación 2724-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 13.

14. La entidad accionante indica "expresamente declaro que no estoy solicitando la nulidad de la sentencia, sino, únicamente, dejando sentada mi protesta (párrafo 6 *ut supra*); y, que la solicitud "no tiene por finalidad que esta Corte varíe su decisión desestimatoria" (párrafo 7 *ut supra*).

15. En función de lo expuesto, por una parte, se reprueba el número de miembros para decidir y la existencia de un voto de mayoría con tres apoyos a la ponencia y dos votos concurrentes para desestimar la demanda; y, se reprocha una práctica que se estima equivocada sobre la integración del quorum deliberativo de juezas y jueces constitucionales, es decir, que implícitamente la entidad accionante pide una **aclaración sobre la adopción de la decisión y deliberación de la Corte Constitucional**.

16. La entidad accionante requiere "amplíen la sentencia" (párrafo 5 *ut supra*), así como expone que "no estoy pretendiendo que se modifique la decisión desestimatoria, sino que deseche el cargo de violación de la reserva argumentadamente" (párrafo 6 *ut supra*); y, que "se despache la ampliatoria" (párrafo 7 *ut supra*).

17. En este sentido, por otra parte, se solicita una **ampliación a fin de que se proceda a plantear y resolver el problema jurídico de la reserva de ley** para regular la cuestión materia de la impugnación.

4.1. Aclaración sobre la adopción de la decisión y deliberación de la Corte Constitucional

18. En la sentencia 73-22-IN/26, la ponencia del juez constitucional sustanciador fue respaldada por parte de una jueza y un juez constitucionales (tres apoyos a la ponencia);[3] considerándose que la falta de argumentos claros, ciertos, específicos y

[3] **CCE, sentencia 73-22-IN/26, 26 de marzo de 2026, ponencia del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, párrs. 32, 34 y 35:** "32. En este sentido, se evidencia que el artículo 200 de la CRE establece una reserva de ley general; y, que las contradicciones entre lo regulado por la ley (en cumplimiento de la reserva prevista en la Constitución) y un reglamento posterior no corresponden a una acción pública de inconstitucionalidad. Así, una eventual contradicción entre los artículos 21 y 23, así como la Disposición Transitoria Primera de la resolución impugnada, con los artículos 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ, se configuraría en una antinomia entre el reglamento y la ley […] 34. En tal virtud, lo expuesto en la acción del caso 73-22-IN respecto de una eventual antinomia entre los artículos 21 y 23, así como la Disposición Transitoria Primera de la resolución impugnada, con los artículos 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ (cuya constitucionalidad se ha declarado en la sentencia 14-20-IN/24), no corresponde dilucidarse a través de una acción de inconstitucionalidad, sino por medio de los mecanismos del control de legalidad que el ordenamiento jurídico prevé para el ámbito de un conflicto de normativa infraconstitucional.35. En efecto, **al** no contar la presente demanda con argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la alegada inconstitucionalidad de la resolución impugnada; y, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las normas, no es posible plantear un problema jurídico al respecto en el presente caso 73-22-IN y pasar a resolver el fondo del asunto" (énfasis añadido).

pertinentes de la acción de inconstitucionalidad, impidió el planteamiento de un problema jurídico desde el ámbito constitucional de la aducida violación de la reserva de ley; e, imposibilitó pasar a resolver el fondo del asunto; por lo que procedía la desestimación de la demanda, al centrarse en la eventual antinomia entre la resolución impugnada y la normativa legal que es remitida de forma general por el artículo 200 de la Constitución.

19. La sentencia 73-22-IN/26 citó para el efecto la múltiple jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto de la falta de construcción argumentativa desde la dimensión constitucional para desestimar las acciones de inconstitucionalidad al referirse a cuestiones de legalidad, contenida en las sentencias: 94-15-IN/21 (unánime); 60-16-IN/21 (unánime); 18-17-IN/23 (seis votos a favor y tres salvados); 31-17-IN/23 (siete votos favorables, un concurrente y un salvado); 45-17-IN/21 (ocho votos a favor, sin contar con la presencia de una jueza); 48-17-IN/23 (siete votos favorables, sin contar con la presencia de dos jueces); 46-24-IN/24 (seis votos a favor y un concurrente, sin contar con la presencia de dos jueces por licencia); y, 128-21-IN/25 (siete votos favorables y dos salvados).

20. Existe por lo tanto una línea jurisprudencial de decisiones desestimatorias de acciones de inconstitucionalidad que se circunscriben a conflictos de índole infraconstitucional.

21. La decisión de desestimar la acción de inconstitucionalidad del caso 73-22-IN mereció la concurrencia por parte de una jueza y un juez constitucionales, que estimaron que si bien la demanda sí contenía una argumentación desde la dimensión constitucional que permitía plantear un problema jurídico de la alegada vulneración de la reserva de ley, sin embargo, no se configuró la inconstitucionalidad dada la habilitación legal remitida por el artículo 200 de la Constitución y que la norma reglamentaria desarrolla la operatividad del régimen legal (sentencia de mayoría con cinco votos a favor siendo dos votos concurrentes).[4]

[4] **CCE, sentencia 73-22-IN/26, voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, párrs. 6, 11 y 12:** "6. Coincido con la decisión de desestimar la acción pública de inconstitucionalidad, pero no con esa fundamentación. A mi criterio, la demanda sí contenía un cargo mínimamente completo, en particular respecto de la presunta vulneración de la reserva de ley […]. 11. Bajo esa comprensión, el problema jurídico sí podía y debía formularse. Podía plantearse, por ejemplo, en los siguientes términos: si los artículos 21 y 23 y la Disposición General Primera del Reglamento para la Evaluación del Cumplimiento de Estándares de Rendimiento de las y los Notarios a Nivel Nacional, por esta única vez, desconocen la reserva de ley prevista en los artículos 200, 132 y 133 de la Constitución, al innovar en las condiciones y efectos de la evaluación aplicable a las y los notarios; o si, por el contrario, se limitan a desarrollar la Disposición Transitoria Decimocuarta y el régimen legal previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial para un supuesto excepcional y transitorio. 12. A mi juicio, una vez formulado así el problema, la respuesta debía ser negativa. La Constitución reserva a la ley el establecimiento de los estándares de rendimiento y de las causales para la destitución de notarias y notarios, pero no constitucionaliza por sí misma un número determinado de evaluaciones ni predetermina exhaustivamente el modo de operativizar, en todo supuesto, el régimen de reelección. A su vez, el propio legislador configuró, junto con el régimen

22. El voto de mayoría contenido en la sentencia 73-22-IN/26 de desestimar la demanda, contó con la respetable salvedad de criterio expuesta por parte de una jueza constitucional que indicó que el cargo de la demanda permitía plantear y resolver la invocada transgresión de la reserva de ley, siendo a su juicio la normativa impugnada inconstitucional (un voto salvado).[5]

23. La LOGJCC en el artículo 90 numeral 2 determina: "2. **La decisión se adoptará por la mayoría absoluta**, se aclara que la mayoría corresponde a **cinco (5) votos**, de las juezas o jueces de la Corte Constitucional". El artículo 92 de la misma ley establece: "Art. 92.-Votos concurrentes y votos salvados. -Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar **votos concurrentes o salvar el voto** […]". Y el artículo 190 de mismo cuerpo legal indica: "Art.- 190.- Quórum. -**El Quórum deliberatorio del Pleno será de cinco juezas o jueces**. **Las decisiones se tomarán por al menos cinco votos** de las juezas o jueces de la Corte" (énfasis añadido).

24. En este sentido, el artículo 37 del RSPCCC dispone: "Art. 37.- **Decisiones. -Las**

---

ordinario del artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, un régimen transitorio y excepcional en la Disposición Transitoria Decimocuarta para quienes habían concluido su primer período y se encontraban en funciones prorrogadas. En ese marco, las disposiciones reglamentarias impugnadas no introducen autónomamente una nueva causal constitucionalmente prohibida, sino que desarrollan la operatividad de ese régimen legal excepcional" (énfasis añadido).

CCE, sentencia 73-22-IN/26, voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, párrs. 10, 11, 12 y 14: "10. En la presente causa, no se observa que se encuentre comprometido un derecho constitucional que implique la vulneración de la reserva de ley por parte del reglamento. En el caso que nos ocupa, se alega la vulneración de la reserva de ley, por cuanto el reglamento impugnado estaría regulando el "derecho" a ocupar un cargo público (notarios) y a la permanencia en el mismo […]. 11. […] En particular, se observa que, acceder, desempeñar y permanecer en el cargo de notario no se trata de un derecho reconocido constitucionalmente y tampoco se ha establecido una forma de estabilidad especial, sino que su permanencia se encuentra sujeta al periodo previsto en la Constitución y al cumplimiento de requisitos delimitados en la ley, conforme el mandato del artículo 200 de la Constitución […]. 12. […] [que] dispone, entre otros aspectos que: "La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución". En ese sentido, se constata que, el artículo 301.2 del COFJ, desarrolla los estándares de rendimiento de los notarios, al igual que, las causales para la destitución de los notarios. Con base en estas normas se verifica que existe una habilitación legal para la adopción de la norma impugnada […]. 14. En suma, por las razones expuestas coincido en que la presente acción pública de inconstitucionalidad 73-22-IN debe ser desestimada […]" (énfasis añadido).

[5] **CCE, sentencia 73-22-IN/26, 26 de marzo de 2026, voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, párrs. 5, 9 y 10:** "5. De lo anterior, resulta claro que -como bien lo señala la sentencia de mayoría- el artículo 200 de la Constitución establece una reserva de ley general, por la cual la regulación de los estándares de rendimiento de los notarios y las causales para su destitución únicamente pueden ser desarrolladas por la Asamblea Nacional, a través de una ley. Sobre esta base, a mi criterio, resultaba procedente que la Corte Constitucional analice si el CJ excedió su potestad reglamentaria al normar aspectos que debían ser regulados a través de una ley aprobada por la Asamblea Nacional, y no por el Pleno de dicha entidad […]. 9. A partir de una lectura integral de las normas, se evidencia que la consecuencia más gravosa de la no superación de la evaluación es la destitución, pues las notarías quedarían vacantes sin la posibilidad de reelección para un nuevo periodo. Aquello no ha sido regulado por el COFJ ni por la Ley Notarial, que actualmente contienen las causales de destitución para los notarios, conforme lo observó la sentencia 1-20-IO/23. Por lo tanto, a mi criterio, las normas impugnadas resultan inconstitucionales por violar el principio de reserva de ley, al regular la posible destitución de notarios a través de un reglamento. 10. Por los motivos expuestos, respetuosamente formulo un voto salvado" (énfasis añadido).

sentencias y dictámenes serán expedidos con el voto conforme de por lo menos cinco integrantes del Pleno, salvo que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determine lo contrario. **Los votos serán a favor, salvados o concurrentes**" (énfasis añadido).

25. La posibilidad de presentar votos particulares, sean concurrentes que se contabilizan para conformar la decisión de mayoría; o, salvados que se apartan del voto mayoritario, se contempla en el 38 del RSPCCC que establece:

> Art. 38.- Votos concurrentes y votos salvados. -Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.
> **Los votos concurrentes son aquellos que muestran su acuerdo con la parte resolutiva** del proyecto de sentencia o dictamen presentado por la jueza o juez sustanciadora, **pero** expresan discrepancia o **exponen argumentos adicionales respecto a la fundamentación jurídica, sin que esto implique desacuerdo con la decisión.**
> **Los votos salvados son aquellos que expresan un desacuerdo total o parcial con la decisión**.
> […] Para efectos de proclamación del resultado de la votación, **los votos concurrentes se contabilizarán con los votos a favor** del proyecto de sentencia o dictamen […] (énfasis añadido).

26. El voto de mayoría con el que se aprobó la sentencia 73-22-IN/26 se emitió cumpliéndose la mayoría legal y reglamentaria exigida para adoptar decisiones en el Pleno de la Corte Constitucional, tanto para la instalación de la sesión, como en el quórum deliberativo para la emisión de decisiones jurisdiccionales, es decir, cinco votos a favor de los nueve integrantes del Organismo, consistente en el presente caso en tres apoyos a la ponencia y dos concurrentes; contando con un voto salvado; y, sin contar con la presencia de tres miembros del Organismo.

27. La razón del secretario general de la Corte Constitucional del fallo 73-22-IN/26 indica:

> […] **la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor** de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (**voto concurrente**), Jhoel Escudero Soliz (**voto concurrente**) y Richard Ortiz Ortiz; y, **un voto salvado** de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de marzo de 2026**. Sin contar con la presencia de los jueces** constitucionales Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández y José Luis Terán Suárez, **por uso de licencias por comisión de servicios** […] (énfasis añadido).

28. En el pedido la entidad accionante alude que: "la Corte Constitucional está integrada por nueve miembros" y cuestiona que "la decisión se adopte 'sin contar con la presencia' de uno o varios miembros y […] pese a esa ausencia, no se convoque al miembro suplente […] como ordena el inciso primero del artículo 184 de la Ley de Garantías" (párrafo 6 *ut supra*); no obstante, conforme a los artículos 90 numeral 2 y

190 de la LOGJCC, así como al artículo 37 del RSPCCC el número de juezas y jueces constitucionales para la instalación de la sesión del Pleno de la Corte Constitucional y el quórum deliberativo para la resolución es de cinco votos a favor de los nueve integrantes del Organismo (párrafos 23 y 24 *ut supra*).

29. La presencia de al menos cinco juezas y jueces constitucionales permite la instalación de la sesión del Pleno de la Corte Constitucional; y, una vez alcanzado se posibilita la adopción de la decisión para lo cual se requiere también de cinco votos a favor (párrafo 26 *ut supra*), sin que resulte necesario en el escenario de "Sin contar con la presencia de los jueces […] por uso de licencias por comisión de servicios" (párrafo 27 *ut supra)*, la invocada implementación de convocar al miembro suplente del banco de elegibles, pues desde una lectura sistemática y teleológica del artículo 184 de la LOGJCC, los artículos 90 numeral 2 y 190 de la LOGJCC y el artículo 37 del RSPCCC; y, en aplicación de la disposición clara y expresa del artículo 15 del RSPCCC que dispone que dicha convocatoria se efectúa únicamente "cuando afecte el quórum deliberativo del Pleno",[6] lo que no ocurrió en la sentencia 73-22-IN/26.

30. En conclusión, en este punto relativo a la **adopción de la decisión y deliberación de la Corte Constitucional**, no existe ambigüedad, imprecisión u oscuridad que requiera ser aclarada; por lo que resulta improcedente la aclaración sobre este tema.

4.2. Ampliación a fin de que se proceda a plantear y resolver el problema jurídico de violación de la reserva de ley

31. La decisión de desestimar la demanda del presente caso 73-22-IN, se fundamentó en que por no contener la acción de inconstitucionalidad argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes de la aducida violación de la reserva de ley, no procedía plantear un problema jurídico desde el enfoque constitucional y pasar a resolver el fondo del asunto, porque la demanda se circunscribe a aspectos de índole infra constitucional de un eventual conflicto entre el reglamento y la ley remitida de modo

[6] **El artículo 184 de la LOGJCC determina:** "Art. 184.- Listado de elegibles. - Las personas que no resultaren designadas pasarán a formar parte del listado de elegibles, que harán los reemplazos para los casos de la ausencia temporal o definitiva en las judicaturas de la Corte Constitucional.
Las personas que formen parte del listado de elegibles podrán participar en el siguiente concurso para judicaturas de la Corte Constitucional, pero durante su participación no podrán reemplazar temporal o definitivamente a ningún juez.
En el caso de la falta temporal, el reemplazo se designará a través de sorteo, y caso de falta definitiva, se designará del banco de elegibles en estricto orden de puntajes obtenidos".
El artículo 15 del RSPCCC establece: "Art. 15.- Convocatoria a integrantes del listado de elegibles. - En caso de ausencia temporal de una jueza o juez de la Corte Constitucional, se convocará a las o los integrantes del listado de elegibles cuando afecte el quórum deliberatorio del Pleno; para tal efecto se llevará a cabo el sorteo respectivo conforme lo previsto en el artículo 184, inciso tercero, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
En caso de ausencia definitiva se procederá conforme a la Ley" (énfasis añadido).

general por el artículo 200 de la Constitución.

32. En función de lo descrito la desestimación se basó en que no se podía configurar un cargo de constitucionalidad por la vulneración de la reserva de ley, debido a que la demanda efectúa una mera referencia al artículo 200 de la Constitución, que incluso no es una disposición citada dentro de los artículos constitucionales que se invocan como infringidos y que es mencionado de forma colateral por la entidad accionante, que en su lugar se centra en que el Reglamento impugnado "no contempla las dos evaluaciones que expresamente señala el último inciso del artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial" (véase párrafos 13 y 16 de la sentencia 73-22-IN/26).

33. La sentencia 73-22-IN/26 denotó que la demanda "[e]nfatiza que el Código Orgánico de la Función Judicial ("COFJ"), en el artículo 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta se establece dos evaluaciones y los efectos en el periodo del servicio notarial, mientras que en la resolución impugnada se contempla una evaluación y un efecto distinto"; así como que "la entidad accionante centra su impugnación en que la resolución impugnada contraviene lo previsto en la normativa legal, en específico el artículo 301.2 y la Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ"; y, que si bien se expone que aquello abarcaría "aspectos reservados para una norma con rango de ley orgánica", en lo principal "se evidencia que la entidad accionante repite para las dos alegaciones, prácticamente el mismo cuestionamiento respecto de que los artículos […] de la resolución impugnada entrarían en conflicto con los artículos 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ, en lo relativo al número de evaluaciones" (véase párrafos 27, 28 y 29 de la sentencia 73-22-IN/26).

34. El examen de legalidad se generaría por las disposiciones involucradas en el caso 73-22-IN/26, de tal modo que no se podría considerar la alegada violación de la reserva de ley como un cargo claro, cierto, específico y pertinente, porque implicaría corregir y enmendar la demanda, lo que excedería el principio *iura novit curia* (también empleado para el control abstracto de constitucionalidad).

35. La Constitución en el artículo 200 establece una remisión general para que la ley determine los estándares de rendimiento, al disponer:

> Art. 200.-Las notarias y notarios son depositarios de la fe pública; serán nombrados por el Consejo de la Judicatura previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social. Para ser notaria o notario se requerirá tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado por un lapso no menor de tres años. **Las notarias y notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución** (énfasis añadido).

36. El Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**"), en el artículo 301.2 y Disposición Transitoria Decimocuarta determina:

> **Art. 301.2.- Estándares de rendimiento de las notarías y los notarios. – (Agregado por el num. 2 del Art. 59 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020). –** Con el objeto de garantizar eficiencia, eficacia, calidad y calidez en el servicio notarial, el Consejo de la Judicatura, a mitad del período de gestión de notarías y notarios, así como antes de concluir el mismo, evaluará el cumplimiento de los siguientes estándares de rendimiento […] Todos los estándares serán evaluados con el mismo valor y la puntuación final será de cien puntos. En la evaluación a la notaría o el notario se considerará el haber sido sancionado por infracciones cometidas en la prestación del servicio de conformidad con la ley. **El incumplimiento de al menos setenta puntos en las dos evaluaciones será causal de remoción y de inhabilitación para la reelección.**
> **Disposición Transitoria Decimocuarta. – Normas para la reelección de notarías y notarios. – Por esta única vez,** las notarías y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y se encuentren en funciones prorrogadas, podrán ser reelectas o reelectos para su segundo período conforme el artículo 200 de la Constitución, **siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento establecidos en este Código Orgánico** (énfasis añadido).

37. La Resolución del Consejo de la Judicatura 185-2022 impugnada establece:

> **Artículo 21: Puntaje mínimo a superar. – Para superar la evaluación, las y los notarios deberán alcanzar al menos setenta (70) sobre cien (100) puntos**, equivalente al nivel bueno en la escala de calificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 301.2 del Código Orgánico de la Función Judicial.
> **Artículo 23: Efecto de la evaluación. –** Los efectos de la evaluación se encuentran previstos en la **Disposición Transitoria Décimo Cuarta** del Código Orgánico de la Función Judicial.
> **DISPOSICIONES GENERALES PRIMERA. – Las notarías que quedaren vacantes** a consecuencia de la no superación de la evaluación de su titular prorrogado, serán encargadas conforme se determina en la Resolución 116-2021, de 27 de julio de 2021 (énfasis añadido).

38. El contraste del contenido del artículo 301.2 del COFJ que emplea el plural "El incumplimiento de al menos **setenta puntos en las dos evaluaciones**"; de la Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ que se refiere al término "Por esta **única vez**"; y, del Reglamento impugnado que utiliza el singular "Para superar **la evaluación**, las y los notarios deberán alcanzar al menos **setenta (70) sobre cien (100) puntos**" y "**Efecto de la evaluación**", "que quedarán **vacantes**", no corresponde dilucidar a través de una acción de inconstitucionalidad. No obstante, la entidad accionante en el presente pedido insiste en que se amplíe la sentencia 73-22-IN/26 "en la inobservancia del requisito de superar al menos **setenta puntos en las dos evaluaciones"** (párrafo 5 *ut supra*) (énfasis añadido).

39. La indicada insistencia en un tema legalidad no se justifica, pues la entidad accionante tiene conocimiento de los mecanismos del control de legalidad que el ordenamiento

jurídico prevé para el ámbito de un conflicto de normativa infra constitucional entre el reglamento y la ley.[7]

40. La entidad accionante afirma que no pretende modificar la decisión desestimatoria, no obstante, en su solicitud exige que este Organismo reformule la estructura argumentativa de la sentencia principal, plantee un problema jurídico que la mayoría descartó y emita un pronunciamiento de fondo sobre la reserva de ley. Aquello excede la naturaleza de la ampliación, pues no se dirige a completar un punto omitido, sino a reabrir el razonamiento que condujo a la desestimación.

5. Decisión

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

1. **NEGAR** por improcedente el pedido presentado el 20 de abril de 2026 por la entidad en relación al recurso de aclaración y ampliación sobre la sentencia 73-22-IN/26. En consecuencia, se dispone estar a lo resuelto en la sentencia 73-22-IN/26 aprobada por voto de mayoría el 26 de marzo de 2026 y notificada el 17 de abril de 2026.

2. Notifíquese y cúmplase.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

[7] **En el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano ("SATJE"), Expediente Electrónico ("EXPEL"), consta el juicio contencioso administrativo objetivo número 17811-2023-00314** en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, iniciado por demanda planteada el 14 de febrero de 2023 por el presidente del Colegio de Notarios de Pichincha actuante (Jorge Machado Cevallos) en contra de la misma resolución que ha sido impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, esto es, la Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura 185-2022 emitida el 28 de julio de 2022.
En auto de 06 de febrero de 2023 se calificó la demanda sin conceder la suspensión del acto. El 24 de abril de 2023 consta las razones de citación del presidente y director general del CJ, así como de la PGE. En adición, consta el ingreso del escrito de la PGE el 24 de abril de 2023; y, de la contestación a la demanda del director general del CJ el 05 de junio de 2023, calificada en auto de 06 de junio de 2023. En providencia de 30 de agosto de 2023 se indica que la convocatoria a audiencia preliminar se notificará oportunamente de acuerdo al cronograma que mantiene el Tribunal Distrital (énfasis añadido).

Razón: El auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien manifestó "debido a que presenté un voto salvado, presentaré un voto salvado oral", en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY



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

JL/PC

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

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

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