

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

6-22-IN/25 En el Caso No. 6-22-IN Se acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 6-22-IN	2
12-22-IN/25 En el Caso No. 12-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 12-22-IN.....	20
20-20-IN/25 En el Caso No. 20-20-IN y acumulados Se declara la inconstitucionalidad por la forma del Decreto Ejecutivo No. 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020	38
172-23-IS/25 En el Caso No. 172-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 172-23-IS.....	77



Sentencia 6-22-IN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

CASO 6-22-IN

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

SENTENCIA 6-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción pública de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 363, numeral 5 y 104, numerales 1, 2 y 4 del Código Orgánico General de Procesos, que aluden al requisito de homologación de laudos arbitrales expedidos en el extranjero previo a su ejecución.

La Corte determina que, a partir de las reformas introducidas por la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal a los artículos 102 al 106 del COGEP, los numerales 1, 2 y 4 del artículo 104 del COGEP actualmente no se refieren a la homologación de laudos arbitrales expedidos en el extranjero. Por ello, analizó únicamente los cargos de inconstitucionalidad relativos al numeral 5 del artículo 363 del COGEP. Este Organismo aceptó parcialmente la acción, pues la jurisprudencia emitida por esta Corte previamente constató que el requisito de homologación previsto en el numeral 5 del artículo 363 del COGEP es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, por exigir el cumplimiento de un requisito que constituye una barrera injustificada a este derecho. En consecuencia, declara la constitucionalidad condicionada de esta disposición, en tanto se interprete que los laudos arbitrales expedidos en el extranjero serán considerados títulos de ejecución que no requieren homologación para tal efecto.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de enero de 2022, Bárbara Brenda Terán Picconi, Rossana Lizeth Torres Rivera, Bernarda Alegría Haro Aillón, Mariela Sara Camacho Baquera y Melissa Coba profesoras y alumnas de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra de los artículos 363, numeral 5 y 104, numerales 1, 2 y 4 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”).¹
2. El 8 de marzo de 2022, de manera previa a emitir un pronunciamiento de admisibilidad de la demanda de acción de inconstitucionalidad, el juez ponente requirió a las accionantes que completen su demanda y precisen los requisitos contenidos en el artículo 79, numeral 5, literales a) y b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”). El 15 del mismo

¹ Publicado en el Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.

mes y año las accionantes presentaron su escrito precisando lo requerido por el juez sustanciador.

3. El 8 de abril de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción, y dispuso a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) que intervengan defendiendo u objetando la constitucionalidad de las normas impugnadas. El 13 de mayo de 2022 la Asamblea Nacional remitió su informe. No se evidencia en el expediente que la PGE haya remitido informe alguno.
4. El 5 de diciembre de 2024, el juez sustanciador de la causa, Jhoel Escudero Soliz,³ avocó conocimiento y dispuso a la Asamblea Nacional que presente un informe actualizado sobre los cargos de inconstitucionalidad de las normas impugnadas. El 12 del mismo mes y año la Asamblea Nacional remitió la información solicitada. Además, en la misma fecha, la Presidencia de la República presentó un escrito y señaló que las accionantes tienen la obligación de “[...] sustentar y demostrar [...] las inconstitucionalidades que alega[n], de tal forma que las presunciones de constitucionalidad e *in dubio pro legislatore* de la norma sean desvirtuadas [...]”.

2. Disposiciones impugnadas

5. Las accionantes impugnan por el fondo los artículos 363, numeral 5 y 104, numerales 1, 2 y 4 del COGEP (“**normas impugnadas**”), que establecen:

Art. 104.-Homologación de sentencias, laudos arbitrales y actas de mediación expedidos en el extranjero.- Para la homologación de sentencias, laudos arbitrales y actas de mediación expedidos en el extranjero, la sala competente de la Corte Provincial deberá verificar:

1. Que tengan las formalidades externas necesarias para ser considerados auténticos en el Estado de origen.
2. Que la sentencia pasó en autoridad de cosa juzgada conforme con las leyes del país en donde fue dictada y la documentación anexa necesaria está debidamente legalizada. [...]
4. Que se acredite con las piezas procesales y certificaciones pertinentes que la parte demandada fue legalmente notificada y que se haya asegurado la debida defensa de las partes. [...]

Art. 363.- Títulos de ejecución. Son títulos de ejecución los siguientes: [...]

5. La sentencia, el laudo arbitral o el acta de mediación expedidos en el extranjero, homologados conforme con las reglas de este Código.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

³ El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

6. El artículo 104 fue reformado por la disposición derogatoria segunda de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (“LFP”),⁴ en virtud de la cual se eliminó la referencia a “laudos arbitrales” del régimen de homologación contenido en los artículos 102 al 106 del COGEP.

3. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 436, numeral 2 de la Constitución de la República (“CRE”); 75, numeral 1, literal d, y 98 de la LOGJCC.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

8. Las accionantes aducen que las normas impugnadas transgreden los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y a la seguridad jurídica, así como los principios de celeridad y economía procesal, así como el orden jerárquico de aplicación de normas (artículos 75, 76 numeral 1, 82, 169 y 425 de la CRE).
9. Sobre el derecho a la seguridad jurídica señalan lo siguiente:
 - 9.1. Si bien la LFP reformó los artículos 102 a 106 del COGEP, así como el artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación (“LAM”),⁵ ésta “[...] omitió la eliminación de otra norma del COGEP en donde consta que los laudos expedidos en el extranjero deben homologarse, pues sigue vigente [...]”⁶ el numeral 5 del artículo 363 del COGEP.

⁴ Publicada en el Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de agosto de 2018.

⁵ Ley de Fomento Productivo, disposición derogatoria segunda:

Segunda.- Elimínese en los artículos 102 al 106 del Código Orgánico General de Procesos – COGEP las palabras ‘laudo arbitral’. Déjese sin efecto la Disposición Derogatoria Décima Tercera del COGEP y restablézcase el último inciso del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación, que dispone: ‘Los laudos dictados dentro de un procedimiento de arbitraje internacional, tendrán los mismos efectos y serán ejecutados de la misma forma que los laudos dictados en un procedimiento de arbitraje nacional.’; y, deróguese el artículo 27 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión – COPCI, ‘Resolución de Conflictos’ [...].

⁶ CCE, causa 6-22-IN, [demanda](#) acción pública de inconstitucionalidad, foja 9 del expediente constitucional.

- 9.2.** El numeral 5 del artículo 363 del COGEP reconoce a los laudos arbitrales expedidos en el extranjero como títulos de ejecución, siempre que estén “[...] homologados conforme a las reglas [...]” de ese cuerpo normativo. Sin embargo, con la reforma de la LFP al COGEP, el proceso judicial de homologación de laudos arbitrales expedidos en el extranjero habría “[...] sido eliminado para este tipo de documentos. Es decir, [el numeral 5 del artículo 363 del COGEP] contiene disposiciones imposibles [...]”⁷ de cumplir.
- 9.3.** Aducen que, si bien el numeral 1 del artículo 15⁸ del Reglamento a la Ley de Arbitraje y Mediación (“**RLAM**”)⁹ establece que para la ejecución de un laudo arbitral expedido en el extranjero no se requerirá su homologación, las inconsistencias del COGEP no pueden ser superadas por esta norma, que es de carácter infra legal.
- 9.4.** La incongruencia normativa advertida en los párrafos precedentes genera inseguridad jurídica, pues “[...] ni los ciudadanos e incluso ni los jueces tienen certidumbre acerca del proceso que deben seguir para la ejecución [...]”¹⁰ de laudos arbitrales expedidos en el extranjero.
- 9.5.** Por tanto, a su criterio, el numeral 5 del artículo 363 del COGEP es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica, ya que impide ejecutar un laudo arbitral expedido en el extranjero al exigir que éste sea sometido a un procedimiento de homologación que se habría eliminado del ordenamiento jurídico para este tipo de instrumentos. Así, en la práctica, los laudos arbitrales expedidos en el extranjero serían inejecutables en Ecuador.
- 10.** Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y los principios de celeridad y economía procesal señalan que:
- 10.1.** Antes de la promulgación del COGEP, el ordenamiento jurídico ecuatoriano trataba a los laudos arbitrales expedidos en el extranjero de forma similar a los laudos emitidos en procedimientos locales, pues no exigía su homologación para

⁷ CCE, causa 6-22-IN, [demanda](#) acción pública de inconstitucionalidad, foja 10 (reverso) del expediente constitucional.

⁸ Reglamento a la LAM: “Art. 15.- Ejecución de laudos internacionales.- 1. Los laudos dictados dentro de un procedimiento de arbitraje internacional, sea que la sede del arbitraje esté dentro o fuera del territorio ecuatoriano, tendrán los mismos efectos y serán ejecutados ante el mismo juez y de la misma forma que los laudos dictados en un procedimiento de arbitraje nacional, sin que se exija previamente un proceso de homologación [...]”.

⁹ Publicado en el Registro Oficial Suplemento 524 de 26 de agosto de 2021.

¹⁰CCE, causa 6-22-IN, [demanda](#) acción pública de inconstitucionalidad, foja 11 del expediente constitucional.

su ejecución. Sin embargo, a partir de la expedición del COGEP en 2015, se instauró un trato diferenciado entre los laudos emitidos en arbitrajes domésticos y aquellos dictados en procesos internacionales, pues los primeros son ejecutados directamente sin la necesidad de homologación.

10.2. Señalan que el numeral 1 del artículo V de la Convención sobre el reconocimiento y ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras (“**Convención de Nueva York**”) únicamente admite el

[...] ‘reconocimiento y la ejecución’ [de laudos arbitrales expedidos en el extranjero], sin referencia alguna a un proceso de homologación. Por tanto, un análisis sistemático de la Convención [de Nueva York] concluye que imponer un proceso de homologación a laudos arbitrales extranjeros es una condición más gravosa con respecto a los laudos arbitrales nacionales [...].¹¹

10.3. Los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 104 del COGEP son contrarios a la Convención de Nueva York ya que ésta

[...] presume la validez del laudo arbitral, por consiguiente, el requisito para obtener el reconocimiento y la ejecución de un laudo arbitral extranjero consiste únicamente en adjuntar el original del laudo y del acuerdo arbitral, o en su defecto, copias auténticas. De esta manera las disposiciones del COGEP son contrarias a la Convención de Nueva York al imponer requisitos más gravosos, lo cual vulnera el artículo 3 del mismo instrumento [...].¹²

10.4. Aducen que el artículo 104 del COGEP contraviene el artículo V de la Convención de Nueva York que: **i)** presume la validez del laudo arbitral; **ii)** detalla taxativamente los supuestos de oposición al reconocimiento y ejecución del laudo arbitral; y, **iii)** asigna la carga de la prueba a la parte que se opone al reconocimiento y ejecución del laudo arbitral expedido en el extranjero.¹³

11. Sobre la incompatibilidad de las normas impugnadas con el reconocimiento constitucional del arbitraje como un método alternativo de solución de conflictos y con el orden jerárquico de aplicación de normas, señalan que la constitucionalidad del procedimiento de homologación (artículos 102 al 106 del COGEP), “[...] se encuentra condicionada [...]” al artículo 425 de la CRE.

¹¹ CCE, causa 6-22-IN, [demanda](#) acción pública de inconstitucionalidad, foja 10 del expediente constitucional.

¹² CCE, causa 6-22-IN, [demanda](#) acción pública de inconstitucionalidad, foja 12 del expediente constitucional.

¹³ CCE, causa 6-22-IN, [demanda](#) acción pública de inconstitucionalidad, foja 8 (reverso) del expediente constitucional.

12. Finalmente, señalan que las normas impugnadas serían incompatibles con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.¹⁴

4.2. De la Asamblea Nacional del Ecuador

13. La Asamblea Nacional se refiere a la naturaleza y estructura del laudo arbitral, la cual considera tiene “[...] concordancia con el artículo 90 [...]”¹⁵ del COGEP, y señala que éste es similar a una sentencia judicial. Agrega que la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia que los laudos y decisiones arbitrales son actos jurisdiccionales. Por ello, “[...] el legislador ha consagrado la homologación, con la finalidad de proteger la soberanía del país [...]”.

14. Respecto a la posible contravención del derecho a la seguridad jurídica por parte de las normas impugnadas, señala que el artículo 82 de la Constitución exige que “[...] las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas [...]”.¹⁶

15. En cuanto a la incompatibilidad de las normas impugnadas con el artículo 75 de la Constitución, señala que “[...] la tutela judicial implica una serie de actuaciones por parte del Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la [...]”¹⁷ Constitución.

16. Agrega que, de conformidad con el artículo 84 de la Constitución, la Asamblea Nacional tiene la potestad para emitir las normas impugnadas. Por ello, “[...] el proceso de construcción de la normativa, en el presente caso del artículo 363 numeral 5 del Código Orgánico General de Procesos, [ha sido] acorde a [sic] relaciones y situaciones jurídicas establecidas en la Constitución [...]”.¹⁸

17. Concluye señalando que:

el efecto principal del laudo, es el de hacer cosa juzgada sobre las cuestiones de fondo que fueron sometidas al arbitraje y resueltas en él, al igual que las sentencias de la justicia ordinaria. Este efecto demuestra la obligatoriedad que proviene de la convención entre las partes, puesto que, quien voluntariamente aceptó ser juzgado por un tribunal arbitral, no puede luego desconocer la fuerza vinculante de la resolución dictada por los árbitros,

¹⁴ CCE, causa 6-22-IN, [demanda](#) acción pública de inconstitucionalidad, foja 10 (reverso) del expediente constitucional.

¹⁵ CCE, causa 6-22-IN, [escrito](#) presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 13 mayo de 2022.

¹⁶ CCE, causa 6-22-IN, [escrito](#) presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 13 mayo de 2022.

¹⁷ CCE, causa 6-22-IN, [escrito](#) presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 13 mayo de 2022.

¹⁸ CCE, causa 6-22-IN, [escrito](#) presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 13 mayo de 2022.

y por los principios que rigen los mismos deben supeditarse al cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

18. En su escrito presentado el 12 de diciembre de 2024, la Asamblea Nacional se ratificó en estos argumentos.

5. Cuestión previa

19. Esta Corte observa que la disposición derogatoria segunda de la LFP reformó el artículo 104 del COGEP y, con esa reforma, se eliminó la referencia a los laudos arbitrales expedidos en el extranjero en el acápite de homologación del COGEP. Por ello, esta Corte se circunscribirá a analizar los cargos de inconstitucionalidad formulados en relación con el numeral 5 del artículo 363 del COGEP.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que el análisis de posibles inconstitucionalidades requiere que las accionantes cumplan con cierta carga argumentativa que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹⁹ Además, respecto de las alegaciones de inconstitucionalidad por cuestiones de fondo, ha determinado que los argumentos de la demanda deben demostrar las posibles incompatibilidades normativas entre las normas constitucionales y el contenido de las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad.²⁰
21. Así, si bien las accionantes señalan que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, no presentan un argumento que evidencie cómo se configuraría la inconstitucionalidad alegada. En la misma línea, esta Corte advierte que el cargo reseñado en los párrafos 11 y 12 de esta sentencia no cuenta con una carga argumentativa mínima que tenga la capacidad de cuestionar de forma suficiente la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas. Así, las accionantes se limitan a identificar disposiciones constitucionales que supuestamente serían transgredidas por las normas impugnadas, sin sustentar la forma en la que se produciría la inconstitucionalidad acusada. Por tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.

¹⁹ CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

²⁰ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

22. De los cargos reseñados en el párrafo 9 de esta sentencia, esta Corte observa que las accionantes acusan la incompatibilidad de las normas impugnadas con el derecho a la seguridad jurídica. A su criterio, el numeral 5 del artículo 363 del COGEP contendría una condición para la ejecución de laudos arbitrales expedidos en el extranjero que es imposible de cumplir, pues las reformas introducidas por la LFP a los artículos 102 al 106 del COGEP eliminarían la homologación de estos instrumentos previo a su ejecución. Por ello, señalan que “[...] al coexistir normas jurídicas con disposiciones diversas [...]” se vulnera la seguridad jurídica. A partir de este cargo, la Corte Constitucional identifica el siguiente problema jurídico:

¿El numeral 5 del artículo 363 del COGEP es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica al contener una antinomia con las reformas introducidas por la LFP a los artículos 104 al 106 del COGEP y al artículo 42 de la LAM?

23. En cuanto a los cargos reseñados en el párrafo 8 de esta sentencia, este Organismo observa que las accionantes acusan la incompatibilidad de las normas impugnadas con el derecho a la tutela judicial efectiva. A criterio de las accionantes, la exigencia de homologación de laudos arbitrales expedidos en el extranjero sería más gravosa que el régimen de ejecución previsto en la Convención de Nueva York. Por ello, el numeral 5 del artículo 363 del COGEP sería incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva al obstaculizar el derecho a la ejecutoriedad de estas decisiones. A partir de este cargo, la Corte Constitucional identifica el siguiente problema jurídico:

¿El numeral 5 del artículo 363 del COGEP es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva al exigir la homologación de laudos arbitrales expedidos en el extranjero?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El numeral 5 del artículo 363 del COGEP es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica al contener una antinomia con las reformas introducidas por la LFP a los artículos 104 al 106 del COGEP y al artículo 42 de la LAM?

24. En este apartado, la Corte sostendrá que los cargos presentados por las accionantes en relación con una supuesta incompatibilidad de las normas impugnadas con el artículo 82 de la Constitución, se refieren a un conflicto de normas infra constitucionales, contradicción normativa que se resuelve mediante criterios de solución de antinomias. Por ello, una contradicción entre normas de rango inferior a la Constitución no es,

prima facie, una inconstitucionalidad. Por tanto, el problema jurídico planteado no es de naturaleza constitucional y corresponde desestimar este cargo.

25. En el marco del ejercicio de su facultad de control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe examinar posibles contradicciones normativas, ya sea por aspectos sustantivos o procedimentales, entre las disposiciones constitucionales y el resto del ordenamiento jurídico. Para ello, los argumentos de la demanda deben evidenciar dicha incompatibilidad.
26. Así, de la revisión integral de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, este Organismo advierte que las accionantes cuestionan la constitucionalidad del numeral 5 del artículo 363 del COGEP por existir inconsistencias entre esta disposición y los artículos 102 al 106, que fueron reformados por la LFP, pues la disposición bajo análisis exige la homologación de un laudo arbitral expedido en el extranjero para que éste sea considerado un título de ejecución, a pesar de que este instrumento no es objeto del régimen de homologación previsto en el COGEP. Por ello, el numeral 5 del artículo 363 del COGEP sería incompatible con el inciso final del artículo 42 de la LAM, que prevé que los laudos arbitrales expedidos en el extranjero “[...] serán ejecutados de la misma forma que los laudos dictados en un procedimiento de arbitraje nacional [...]”.
27. Aunque la contradicción alegada podría generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, esta no es objeto del control abstracto de constitucionalidad. Ello, debido a que, de existir dicha incompatibilidad, la misma debe resolverse a través de las reglas de resolución de antinomias previstas en la Constitución o en la legislación correspondiente al caso concreto. Por esa razón, este Organismo ha establecido, como regla general, que cuando el análisis jurídico de una norma no requiera acudir a normas constitucionales para resolverlo, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad,²¹ teniendo presente que conforme al artículo 425 de la Constitución los criterios de aplicación de normas contradictorias son la generalidad, especialidad, la jerarquía y el criterio de competencia.
28. En particular, el argumento planteado por las accionantes se centra en una presunta antinomia entre las normas impugnadas y lo dispuesto en el artículo 42 de LAM. Es decir, lo que en realidad cuestionan es la conformidad de las disposiciones del artículo 363, numeral 5 del COGEP con normas infra constitucionales.
29. Si bien la antinomia alegada por las accionantes podría responder a un problema de técnica legislativa, por parte de la Asamblea Nacional, al potencialmente existir dos

²¹ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 29.

disposiciones e interpretaciones contrapuestas sobre la homologación de un laudo arbitral expedido en el extranjero, esta Corte, a partir exclusivamente de los cargos de la presente demanda, no puede analizar si se configura o no la inconstitucionalidad acusada. Esta antinomia no se refiere a una incompatibilidad de la ley con la Constitución que pueda abordarse a través de una acción pública de inconstitucionalidad, pues lo que se cuestiona es la posible contradicción de dos normas de rango infra constitucional.²² No obstante, la Asamblea Nacional, podría armonizar y proponer una reforma para resolver esta aparente contradicción normativa.

30. Por las consideraciones expuestas, al constatarse que la presunta incompatibilidad con el derecho a la seguridad jurídica se refiere a una antinomia entre normas infra constitucionales, habiéndose demandado la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 363 del COGEP por contraponerse a lo dispuesto en el artículo 42 de la LAM y a la Convención de Nueva York, no se constata que exista una incompatibilidad entre las normas impugnadas, en los términos planteados por las accionantes. Por tanto, corresponde desestimar este cargo.

7.2. ¿El numeral 5 del artículo 363 COGEP es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva al exigir la homologación de laudos arbitrales expedidos en el extranjero?

31. En este apartado, la Corte declara la constitucionalidad condicionada del numeral 5 del artículo 363 del COGEP, en tanto se interprete que los laudos arbitrales expedidos en el extranjero serán considerados títulos de ejecución que no requieren homologación para tal efecto. Ello debido a que este requerimiento es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva pues la Corte en decisiones previas ya ha constatado que se configura como una barrera irrazonable para la ejecución de un laudo arbitral expedido en el extranjero.
32. Las accionantes sostienen que la Convención de Nueva York no contempla la homologación como un requisito para la ejecución de laudos arbitrales expedidos en el extranjero, sino que únicamente prevé su reconocimiento y ejecución. Por ello, el requisito de homologación previsto en el numeral 5 del artículo 363 del COGEP establece un trato más gravoso en comparación con los laudos domésticos, que pueden ejecutarse directamente.
33. Al respecto, en virtud del artículo 425 de la Constitución, los instrumentos internacionales que no versan sobre temas de derechos humanos, una vez

²² CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 51.

promulgados en el Registro Oficial, se integran con jerarquía infra constitucional al ordenamiento jurídico. Por ello, el análisis propio de la acción pública de inconstitucionalidad impide a esta Corte realizar un control sobre la conformidad del COGEP respecto de otras normas de jerarquía inferior a la Constitución. En esa medida, el análisis constitucional de las normas impugnadas se limitará a determinar si las disposiciones bajo análisis inobservan el derecho a la tutela judicial efectiva.

- 34.** El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la Constitución en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
- 35.** Este Organismo ha determinado que el derecho a “[...] la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión [...]”.²³
- 36.** En particular, el argumento planteado por las accionantes, y respecto al cual reclaman la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 363 del COGEP, se centra en el primer y tercer componentes del derecho a la tutela judicial efectiva pues sostienen que tanto la exigencia de homologación como los requisitos dispuestos por esta norma serían más gravosos para quienes persiguen su cumplimiento y, con ello, obstaculizarían el derecho a la ejecutoriedad de laudos arbitrales expedidos en el extranjero.
- 37.** Respecto al componente de acceso a la administración de justicia, el derecho a la tutela judicial efectiva exige que el órgano legislativo, al formular las normas que dicta, evite establecer trabas o barreras irrazonables que dificulten la ejecución de las decisiones jurisdiccionales. Así, si bien el legislador tiene la potestad de establecer normas procesales para tal efecto, estas disposiciones deben ser claras, razonables y no pueden convertirse en exigencias normativas excesivas. Por otro lado, la ejecutoriedad de las decisiones jurisdiccionales es un pilar fundamental de la administración de justicia y se traduce en el deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado.²⁴

²³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

²⁴ *Ibid.*, párr. 135.

38. Así, en la sentencia 3232-19-EP/24²⁵ esta Corte determinó que la exigencia de homologación es un “[...] requisito irrazonable, porque su procedimiento fue eliminado del ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo cual impide el acceso a la administración de justicia para ejecutar una decisión jurisdiccional previamente obtenida, que según el mismo ordenamiento jurídico debe ser ejecutada ‘de la misma forma’ que los laudos nacionales [...]”.²⁶ En esa medida, al seguir vigente en el ordenamiento jurídico el requisito de homologación de un laudo arbitral expedido en el extranjero, contenido en el numeral 5 del artículo 363 del COGEP, aquella exigencia es inejecutable pues, desde 2018, los laudos arbitrales expedidos en el extranjero no son objeto del régimen de homologación previsto en el COGEP. Ello, debido a que las reformas introducidas por la LFP eliminaron a los laudos arbitrales del régimen de homologación previsto en los artículos 102 al 106 del COGEP.²⁷
39. Por lo analizado, este Organismo concluye que el numeral 5 del artículo 363 del COGEP es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva en los componentes de ejecución de decisiones jurisdiccionales y acceso a la justicia, por configurarse como una barrera irrazonable para la ejecución de un laudo arbitral expedido en el extranjero, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia de este Organismo. Por tanto, esta Corte determina que el numeral 5 del artículo 363 del COGEP es constitucional, siempre que los laudos arbitrales expedidos en el extranjero sean tratados como títulos de ejecución que no requieren homologación para tal efecto.

8. Efectos de la sentencia

40. El artículo 95 de la LOGJCC prescribe que “[...] [l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro [...]”. Ahora bien, señala que “[...] [d]e manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general [...]”. En este caso, la constitucionalidad condicionada resuelta en esta sentencia, por su naturaleza, se

²⁵ La sentencia determinó el contenido constitucional del régimen de ejecución de un laudo arbitral expedido en el extranjero. Por ello, si bien el juez ponente en esa causa consignó un voto salvado a la sentencia 3232-19-EP/24, al constatar que se trata sobre el mismo punto de derecho, y que esta Corte ya resolvió que el numeral 5 del artículo 363 del COGEP constituye una barrera irrazonable para el pleno ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de la ejecución de laudos arbitrales expedidos en el extranjero, se adhiere – en respeto al precedente – a la posición de mayoría en esta ponencia, en consideración al estado del derecho vigente al momento de resolución de esta causa.

²⁶ CCE, sentencia 3232-19-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 63.

²⁷ CCE, sentencia 3232-19-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 59.

entiende que produce efectos desde que se expidió la LFP, cuya disposición derogatoria segunda eliminó el régimen de homologación para los laudos arbitrales expedidos en el extranjero.

9. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción pública de inconstitucionalidad **6-22-IN**.
2. **Declarar** la constitucionalidad condicionada del numeral 5 del artículo 363 del Código Orgánico General de Procesos, de tal forma que se interprete que los laudos arbitrales expedidos en el extranjero se considerarán títulos de ejecución que no requieren homologación para tal efecto. Este condicionamiento de constitucionalidad surtirá efectos desde la expedición de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, cuya disposición derogatoria segunda eliminó el régimen de homologación para los laudos arbitrales expedidos en el extranjero.
3. Notifíquese y publíquese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 6-22-IN/25

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente presento mi voto concurrente a la sentencia 6-22-IN/25, con las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La Corte Constitucional emitió la sentencia 6-22-IN/25 mediante la cual aceptó parcialmente la acción, ya que determinó que el requisito de homologación para los laudos arbitrales expedidos en el extranjero, previsto en el numeral 5 del artículo 363 del COGEP,¹ es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al exigir el cumplimiento de un requisito que constituye una “barrera injustificada”. En consecuencia, declaró la constitucionalidad condicionada de esta disposición, en tanto se interprete que los laudos arbitrales expedidos en el extranjero serán considerados títulos de ejecución que no requieren homologación para tal efecto.
3. Si bien comparto la decisión de aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad, estimo necesario realizar ciertas precisiones sobre: i) el voto salvado presentado en la sentencia 3232-19-EP/24; y, ii) el análisis de la seguridad jurídica.

1. Voto salvado presentado en sentencia 3232-19-EP/24

2. El análisis efectuado dentro de la sentencia 6-22-IN/25 se basó en lo que estableció la sentencia 3232-19-EP/24, para arribar a su conclusión. Así, se determinó lo siguiente:

el numeral 5 del artículo 363 del COGEP es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva en los componentes de ejecución de decisiones jurisdiccionales y acceso a la justicia, por configurarse como una barrera irrazonable para la ejecución de un laudo arbitral expedido en el extranjero, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte.

3. La sentencia 3232-19-EP/24 estableció que las judicaturas accionadas de ese caso trasgredieron el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), porque inadmitieron la demanda de la compañía accionante “interpretando de forma aislada la disposición del numeral 5 del artículo 363 del COGEP, sin observar [...] [que el] procedimiento

¹ Art. 363.- Títulos de ejecución. Son títulos de ejecución los siguientes: [...] 5. La sentencia, el laudo arbitral o el acta de mediación expedidos en el extranjero, homologados conforme con las reglas de este Código.

[de homologación] fue eliminado del ordenamiento jurídico ecuatoriano [...]”, y que la exigencia de homologación es un:

requisito irrazonable, porque su procedimiento fue eliminado del ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo cual impide el acceso a la administración de justicia para ejecutar una decisión jurisdiccional previamente obtenida, que según el mismo ordenamiento jurídico debe ser ejecutada ‘de la misma forma’ que los laudos nacionales.²

4. Ahora bien, dentro de la mentada sentencia 3232-19-EP/24 presenté mi voto salvado -también lo hizo el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz-. Específicamente respecto a la homologación de laudos expedidos en el extranjero, señalé que la adecuación legal dispuesta de los artículos 102 al 106 del COGEP, mediante la cual se eliminó la palabra “laudos arbitrales extranjeros” del régimen de homologación del COGEP, no permite afirmar que respecto del artículo 363 número 5 del COGEP operó una “derogatoria tácita”. Así concluí que la resolución de antinomias legales les correspondía a los jueces ordinarios y no a la justicia constitucional.
5. Al respecto, debo señalar que arribé a esa conclusión toda vez que se trataba de una acción extraordinaria de protección. Por lo que, al analizar un caso determinado, la Corte Constitucional no podía hacer una interpretación respecto a si operó una derogatoria tácita de una norma, ya que aquello corresponde a la justicia ordinaria.
6. Una vez realizada esta precisión, debo señalar que lo expresado en el voto salvado que presenté, no resulta contradictorio con lo establecido en la sentencia 6-22-IN/25, puesto que en esta última se hace un control abstracto de constitucionalidad, el cual es el mecanismo idóneo para determinar la compatibilidad de la ley con la Constitución en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

2. El análisis de seguridad jurídica (art. 82 CRE)

3. En la sentencia 6-22-IN/25 se concluyó que el argumento planteado por las accionantes se centra en una presunta antinomia entre las normas impugnadas y lo dispuesto en el artículo 42 de LAM y que la misma “no se refiere a una incompatibilidad de la ley con la Constitución que pueda abordarse a través de una acción pública de inconstitucionalidad, pues lo que se cuestiona es la posible contradicción de dos normas de rango infra constitucional.”
4. Al respecto, debo señalar que en la demanda se alegó un cargo completo respecto a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Las accionantes manifestaron que la existencia de un proceso de homologación de laudos arbitrales expedidos extranjeros sería incompatible con la seguridad jurídica. Esto no se daría por contradicción entre normas

² CCE, sentencia 3232-19-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 63.

infralegales, sino por el hecho de que no existe una regulación para el trámite de homologación de laudos arbitrales expedidos en el extranjero; sin embargo, el numeral 5 del artículo 363 del COGEP lo menciona expresamente. Por lo tanto, afirman que el hecho de que una norma mencione a una regulación inexistente, es lo que contraviene la Constitución, por no ser una norma clara y que causa incertidumbre en el ordenamiento jurídico.

5. A partir de este cargo, considero que se debió haber planteado un problema jurídico relacionado con la seguridad jurídica, pues la Corte Constitucional ha establecido de manera clara que el artículo 82 de la Constitución prevé “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídica previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. De este modo, la persona debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.
6. Bajo este contexto, resulta claro que el artículo 363 numeral 5 del COGEP es contrario a la Constitución, porque refiere a un procedimiento de homologación para laudos arbitrales expedidos en el extranjero, que dejó de existir en el ordenamiento jurídico, en virtud de la reforma de los artículos 102 al 106 del COGEP. Esta reforma eliminó las palabras “laudo arbitral extranjero”. Entonces, una norma que no contiene claridad y que ha generado una falta de previsibilidad respecto a la forma en la que se aplica el ordenamiento jurídico llega a tener una trascendencia constitucional que transgrede la Constitución.
7. De tal forma, resultaba evidente que el artículo 363 numeral 5 del COGEP es contrario a la Constitución por su falta de claridad. Lo anterior, pone en evidencia que el problema de constitucionalidad de la norma impugnada versaba sobre una incompatibilidad con la seguridad jurídica, más no sobre una presunta transgresión de la tutela judicial efectiva. Por lo tanto, este Organismo debió haber analizado esta demanda por medio de la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
8. En virtud de lo expuesto, coincido con la decisión de la sentencia 6-22-IN/25, pero con las consideraciones expuestas previamente.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2025.06.04
14:44:20 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 6-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 21 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 11:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

622IN-7ec6f



Caso Nro. 6-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes veintiséis de mayo y el día miércoles cuatro de junio de dos mil veinticinco respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 12-22-IN/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

Quito, D.M., 22 de mayo de 2025

CASO 12-22-IN

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

SENTENCIA 12-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el cual dispone a las instituciones de educación superior la presentación anual de un informe de auditoría externa al Consejo de Educación Superior. La Corte concluye que el artículo impugnado no se contrapone a las competencias de la Contraloría General del Estado, respecto al control a las instituciones de educación superior. En ese sentido se constata que el control que ejerce la Consejo de Educación Superior y la Contraloría General del Estado es complementario y coordinado, cuyo propósito es garantizar la transparencia, la legalidad y la responsabilidad institucional dentro del sistema nacional de educación superior del país.

1. **Antecedentes procesales**.....
2. **Competencia**
3. **Normas impugnadas**
4. **Argumentos de los sujetos procesales**.....
 - 4.1. Argumentos del accionante.....
 - 4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional.....
 - 4.3. Argumentos de la Presidencia.....
 - 4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado
5. **Planteamiento y resolución del problema jurídico**.....
 - 5.1. ¿El artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior es contrario a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución, al duplicar la competencia de fiscalización y control asignadas a la Contraloría General del Estado, al obligar a las instituciones de educación superior a presentar un informe de auditoría externa? ..
6. **Decisión**

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de febrero de 2022, el doctor Francisco Morán Peña, rector de la Universidad de Guayaquil (“**accionante**”), presentó una demanda de inconstitucionalidad en la que impugnó el artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior (“**LOES**”), publicada en el registro oficial 297 suplemento, de 2 de agosto de 2018.

2. La causa fue signada con el número 12-22-IN y, por sorteo, la competencia para su sustanciación recayó, en su momento, en el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 11 de marzo de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ con voto de mayoría,² admitió a trámite la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada y dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada. Asimismo, ordenó la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
4. El 18 y 20 de abril de 2022 la Secretaría General y la Procuraduría Judicial de la Asamblea Nacional, respectivamente, remitieron a la Corte Constitucional los documentos que dieron origen a la norma impugnada, así como un informe defendiendo la constitucionalidad de la LOES.
5. En virtud de la renovación parcial de los miembros de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada el 18 de marzo de 2025 y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez.
6. El 03 de abril de 2025, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad. En el auto se insistió a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del texto normativo impugnado.
7. El 07 de abril de 2025, el secretario General Jurídico de la Presidencia de la República ingresó un escrito a la presente causa.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo

¹ El tribunal estuvo conformado por el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

² La jueza Teresa Nuques Martínez emitió voto salvado dentro de la causa 12-22-IN, resolviendo inadmitir a trámite la acción pública de inconstitucionalidad. La jueza determinó que “de los argumentos expuestos se denota que el accionante hace referencia a la LOES y explica una supuesta contradicción normativa entre la norma impugnada y el estatuto de la Universidad de Guayaquil; mientras que la acción de inconstitucionalidad va dirigida a la incompatibilidad normativa con la Constitución. Por otro lado, los argumentos expuestos hacen referencia al supuesto déficit presupuestario que posee la Universidad por el cual no pueden dar cumplimiento a la norma impugnada, y no a la supuesta inconstitucionalidad de la norma con la carta magna”.

436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, número 1, letra c y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

9. El accionante impugnó el artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que prevé lo siguiente:

Art. 161.- Carácter no lucrativo.- Las instituciones de educación superior no tendrán fines de lucro según lo prevé la Constitución de la República. Dicho principio será garantizado por el Consejo de Educación Superior con la coordinación del Servicio de Rentas Internas. Para el efecto, las instituciones de educación superior presentarán anualmente al Consejo de Educación Superior, un Informe de auditoría externa, que será contratado por las instituciones de una lista de empresas auditoras previamente calificada por el Consejo de Educación Superior.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo será sancionado por el Consejo de Educación Superior, de forma proporcional a la falta, conforme lo siguiente:

- a) Multa económica de hasta un diez por ciento (10%) del monto de los contratos, convenios o transacciones.
- b) Destitución inmediata del cargo de la persona natural responsable de la infracción.
- c) Inhabilitación de hasta diez (10) años para ejercer cargos públicos, ser miembro del Órgano Colegiado Superior, ser miembro del Consejo de Regentes, autoridad en el Sistema de Educación Superior y para promover la creación de una institución de educación superior.
- d) Las demás establecidas en el ordenamiento legal vigente.

El Consejo de Educación Superior desarrollará la normativa para la aplicación de este principio con la concurrencia del Servicio de Rentas Internas.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

10. El accionante refiere que existe transgresión a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución, en tanto la Contraloría General del Estado (“CGE”) es la institución encargada del control de la utilización de los recursos estatales, así como dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

11. Se afirma que la CGE, órgano creado en la Constitución, tiene como fin controlar la utilización de recursos estatales y la consecución de los objetivos institucionales, por lo que no puede ser considerado “insuficiente para controlar que las Instituciones de Educación Superior Públicas no tengan fines de lucro”.

12. Señala el accionante que:

La universidad de Guayaquil, cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, por la exigencia del Art. 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior, además de afectar el presupuesto de la Universidad y de forma indirecta a los estudiantes y otros miembros de la comunidad universitaria, resulta contraria a la disposición constitucional de que la Contraloría General del Estado es la entidad competente para realizar la auditoría externa en las entidades del sector público y AÚN de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

13. Asimismo, sostiene que existe una antinomia, debido a que el artículo 169 de la LOES establece las competencias de la Consejo de Educación Superior (“CES”), entre las cuales se encuentra “p) Fiscalizar, supervisar, controlar, investigar y normar el cumplimiento de la prohibición de lucro en las instituciones de educación superior y sancionar a quienes violen o atenten contra la prohibición, sin perjuicio de las atribuciones y competencias de los demás organismos del Estado”; de ahí que el accionante afirma que la competencia en cuestión se contrapone a las atribuciones conferidas al CES y a la CGE, debido a que dicha atribución es exclusiva de la CGE y, por tanto, no puede ser ejercida por el CES mediante auditorías externas.

14. De otro lado, en la demanda se hace mención a la sentencia 12-11-IN/20 por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 42 de la LOES, señalando que:

De conformidad con estas disposiciones constitucionales, se permite un grado de control sobre las IES dirigido a garantizar que se respete su carácter de instituciones sin fines de lucro así como que su manejo financiero sea transparente. Las normas impugnadas garantizan el principio de transparencia en la información financiera de las IES y permiten a las entidades de control verificar que las IES respeten su carácter de instituciones sin fin de lucro y no facultan a los organismos de control a revisar la forma en la cual las IES deciden ejecutar sus presupuestos, por lo tanto, guardan armonía con la Constitución. Las formas de control del presupuesto de la IES particulares que excedan este fin, no están cubiertas por la LOES ni por la Constitución, y podrán implicar una intromisión ilegítima en el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera.

15. El accionante también se refiere al recorte presupuestario. Afirma que el Ministerio de Economía y Finanzas ha disminuido los valores asignados a la Universidad de Guayaquil “tanto para gasto corriente como de inversión, dificultando aún más el cumplimiento del Art. 161 de la LOES, que exige la contratación de una empresa de auditoría externa, violentando las competencias de la Contraloría General”.

16. Adicionalmente en la demanda consta la consulta realizada por la Universidad de Guayaquil a la Contraloría General del Estado:

[...] toda vez que el Consejo de Educación Superior se encuentra disponiendo mediante resolución No. RPC-SO-13-No.368-2021 de fecha 23 de junio de 2021, que hasta el 31 de diciembre de 2021 se remita un informe de auditoría externa en que se incluyan los estados financieros completos y auditados e información financiera suplementaria y en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, realizó la presente consulta respecto a que la Contraloría General del Estado se pronuncie si dicha auditoría se realice a través del órgano encargado de auditoría externas de su entidad o si autoriza que se realice a través de la contratación de una auditoría por parte de auditores privados.

17. La respuesta a la consulta fue puesta en conocimiento del Consejo de Educación Superior, sin embargo “una vez más, ratificó la obligatoriedad de las IES de contratar con una empresa auditora externa”.

18. Finalmente, el accionante colige que:

[...] existe una incompatibilidad normativa entre lo dispuesto en el Art. 161 de la LOES y en los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República; antinomia jurídica que no se materializa en los informes divergentes expedidos por las autoridades del estado involucradas en el cumplimiento de la disposición legal y que afecta GRAVEMENTE al presupuesto no solo de la Universidad de Guayaquil sino de todas las IES perjudicando de forma indirecta el derecho al acceso gratuito a la Educación de Tercer Nivel de todos los ecuatorianos.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

19. Mediante escrito de 20 de abril de 2022, el procurador judicial de la presidencia de la Asamblea Nacional indicó que la educación al ser considerada como un servicio público, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución de la República, obliga a las Instituciones de Educación Superior a rendir cuentas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al acceso a la educación gratuita; ya que permite que la sociedad y sobre todo los estudiantes tengan el pleno conocimiento de la forma de utilización de los recursos que manejan las IES.
20. En ese sentido, el Consejo de Educación al ser un organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior, tiene la obligación conjuntamente con la Contraloría General del Estado de asegurarse que las IES no se alejen de ser entidades sin fines de lucro, ya que el CES lo realiza a través de la auditoría externa contratada por las IES; y la Contraloría lo realiza en cumplimiento

de su deber otorgado por la Constitución, que es el de fiscalizar. En consecuencia, no existe una incompatibilidad normativa que ocasione una antinomia.

21. Sobre esta base, manifiesta que los argumentos expuestos por parte de la Universidad de Guayaquil carecen de sustento y fundamentos jurídico y constitucional en tanto, el objetivo de la contratación de una auditoría externa, es evitar un conflicto de intereses entre la institución y la auditoría interna; así mismo, permite garantizar el principio de transparencia en la información financiera de las IES y certificar que las IES respeten su carácter de instituciones sin fines de lucro. Sobre esta base, se solicita a la Corte desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo.

4.3. Argumentos de la Presidencia

22. Mediante escrito de 7 de abril de 2025, el secretario general jurídico de la Presidencia de la República señaló que el control abstracto de constitucionalidad es una herramienta plenamente vigente para el control de la potestad normativa que aplican varias autoridades del Estado; de ahí que, el accionante tiene derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. Mediante auto de 3 de abril de 2025, se instó a la Procuraduría General del Estado a fin de que en el término de tres días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del texto normativo impugnado. Sin embargo, de la revisión del expediente no se advierte la remisión de ningún documento por parte de la Institución.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

24. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.³ De ahí que la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,⁴ la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—⁵ incompatibilidades

³ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

⁴ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

⁵ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

entre los preceptos de las normas infraconstitucionales⁶ y lo dispuesto en la Constitución.⁷

25. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. Este requisito obedece a que la Corte Constitucional solo puede examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se le hayan ofrecido razones mínimamente suficientes que cuestionen su presunción de constitucionalidad (art. 76.2 LOGJCC), pues son los argumentos de la demanda los que “deben demostrar dicha incompatibilidad normativa”.⁸ En el caso de no cumplirse con la carga argumentativa expuesta, le corresponde a la “Corte aplica[r] el principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC”.⁹
26. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.¹⁰
27. También se recuerda que si bien el auto de admisión, de forma general, pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos de la demanda cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester señalar que la fase de admisión es preliminar. La última valoración respecto del contenido del cargo se realiza en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.¹¹
28. En el presente caso, el argumento central del accionante es el conflicto que genera la existencia de dos instituciones que a su criterio estarían realizando las mismas funciones de control; debido a que el informe de auditoría externa que dispone el

⁶ Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

⁷ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51

⁸ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25.

⁹ CCE, sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 51; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

¹⁰ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

¹¹ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 46.

artículo 161 de la LOES que se genere de forma anual y sea entregado al CES por parte de las Instituciones de Educación Superior (“IES”), desnaturaliza la función del organismo técnico creado en la Constitución, es decir la CGE, la cual tiene como finalidad controlar la utilización de los recursos estatales. Adicionalmente, sostiene que la referida disposición afecta al presupuesto de la IES, esto atiende a la contratación de los servicios de auditoría externa.

29. Con base en estos cargos, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior es contrario a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución, al duplicar la competencia de fiscalización y control asignadas a la Contraloría General del Estado, al obligar a las instituciones de educación superior a presentar un informe de auditoría externa?

30. Previo al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada, es pertinente precisar que el control abstracto está destinado a examinar la incompatibilidad de las normas jurídicas con la Constitución en abstracto, sin atender a casos concretos ni a la aplicación particular de dichas disposiciones en contextos específicos; en este sentido, los argumentos planteados por el accionante (párrs. 12, 15, 16 y 17) se enmarcan en una situación fáctica particular que afecta directamente a la universidad, circunstancia que excede los límites del control,¹² motivo por el cual no serán examinados por esta Corte.

31. Ahora bien, en esta sección, la Corte determinará que el artículo 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior no es contrario a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución. Esto atiende a que la norma impugnada, al disponer que las IES presenten anualmente al CES un informe de auditoría externa, no se contrapone a las funciones de control atribuidas a la CGE, sino que, por el contrario, refuerza dicho control. La obligación de las IES de someterse a auditorías externas independientes complementa el sistema de fiscalización pública, ya que permite contar con un análisis adicional que valida la transparencia y la correcta utilización de los recursos públicos gestionados por las instituciones.

32. Los artículos en mención, textualmente disponen:

Art. 211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las

¹² CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51 y 52; También ver: CCE, sentencia 94-15IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25, 29, 32 y 34; sentencia 60-16-IN /21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30; sentencia 53-18-IN/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 35.

instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Art. 212.- Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.¹³

33. En este contexto, el artículo 355 de Constitución determina que el Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica. Sin embargo, dicha autonomía “no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional. Disposición que guarda relación con el artículo 352 de la misma norma, respecto carácter no lucrativo de las instituciones del sistema de educación superior, sean públicas o particulares.

34. La LOES en el artículo 18 literal h determina que la autonomía responsable consiste en “la libertad para administrar los recursos, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor interno o externo, según lo establezca la Ley”.

35. Sobre esta base la Corte en la sentencia 12-11-IN/20¹⁴ estableció que:

[...] la garantía de gobierno y gestión de sí mismos debe, al mismo tiempo, ser respetuosa de los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos, así como del inciso final del artículo 355 que establece que esta dimensión de la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

36. Así también, en la sentencia 9-20-IA/20¹⁵ al reflexionar sobre el uso responsable de los recursos asignados a las IES, se indicó que:

En el caso de las IES públicas, esto implica una administración responsable de los recursos públicos, entre otros mecanismos mediante la optimización del gasto, la ejecución presupuestaria adecuada y la adecuada fiscalización, responsabilidad social y rendición de cuentas social [...]

[...] Por el contrario, las universidades y escuelas politécnicas públicas están obligadas, por esta responsabilidad, a garantizar al país la adecuada inversión de los recursos públicos. Además, las IES están sujetas por la propia Constitución y por la ley, tanto a su fiscalización como a la respectiva rendición de cuentas.

¹³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial 568, tercer suplemento, 30 de mayo de 2024.

¹⁴ CCE, sentencia 12-11-IN/20, 29 de julio de 2020, párr. 72.

¹⁵ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto 2020, párrs. 100 y 101.

37. La Constitución, la ley, así como la jurisprudencia de la Corte han establecido de manera precisa los fines de la fiscalización en materia de rendición de cuentas por parte de las IES, esto en razón de las implicaciones derivadas del manejo de recursos públicos. Dicha fiscalización resulta exigible tanto a las instituciones de carácter público como a aquellas de naturaleza privada que perciban financiación estatal, en virtud del principio de responsabilidad en el uso de fondos públicos.
38. La LOES en el Capítulo II denominado “Patrimonio y financiamiento de las instituciones de educación superior” en el artículo 25 “Rendición anual de cuentas de fondos públicos” determina que las IES “deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos en relación con sus fines, mediante el mecanismo que establezca la Contraloría General del Estado, en coordinación con el órgano rector de la política pública de educación superior”. En tanto que el artículo 27 “Rendición social de cuentas” dispone a las instituciones que forman parte del Sistema tienen la “obligación anual de rendir cuentas a la sociedad, sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos. La rendición de cuentas también se lo realizará ante el Consejo de Educación Superior”.
39. Es evidente la coexistencia de dos entidades con competencia en materia de control y fiscalización respecto de las IES: por una parte, la Contraloría General del Estado y por otra, el Consejo de Educación Superior, instituciones que ejercen funciones de supervisión y control en el marco de sus competencias. En ese sentido, corresponde analizar las funciones y objetivos del CES y la CGE en materia de fiscalización y control respecto de las Instituciones de Educación superior.
40. La Constitución¹⁶ y la Ley Orgánica de Educación Superior¹⁷ establecen que el Consejo de Educación Superior es parte de los organismos de control del Sistema Nacional de Educación Superior. Organismo que tiene a su cargo “la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana”;¹⁸ de ahí que entre sus atribuciones y deberes¹⁹ se desprendan:

k) **Imponer sanciones a las máximas autoridades** de las instituciones del Sistema de Educación Superior, que transgredan la presente Ley, sus reglamentos y los estatutos de

¹⁶ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial 568, tercer suplemento, 30 de mayo de 2024. Art. 351.1 y 355.

¹⁷ Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial 298, suplemento, 12 de octubre de 2010, Registro Oficial 588, tercer suplemento, 27 de junio de 2024. Art. 15

¹⁸ *Ibid.* Art. 166.

¹⁹ *Ibid.* Art. 169.

las Instituciones de Educación Superior de ser el caso, previo el trámite correspondiente; se garantiza el derecho de repetición a favor de las instituciones de Educación Superior; p) **Fiscalizar, supervisar, controlar, investigar y normar el cumplimiento de la prohibición del lucro en las instituciones de educación superior** y sancionar a quienes violen o atenten contra esta prohibición, sin perjuicio de las atribuciones y competencias de los demás organismos del Estado; (Énfasis añadido)

41. El artículo 39 de la LOES dispone que:

[l]as actividades económicas, productivas o comerciales que realicen las instituciones de educación superior, que sean ajenas al proceso académico y a la gestión universitaria, **no se beneficiarán del régimen de exoneraciones o exenciones tributarias ni de exclusividad en el ejercicio de tales actividades.** (Énfasis añadido)

42. En tanto que, el Reglamento General a la Ley de Educación Superior, en el artículo 5 “Carácter no lucrativo de las instituciones de educación superior” determina que:

[...] las **actividades económicas, productivas** o comerciales que realicen las instituciones de educación superior, que sean **ajenas al proceso académico y a la gestión universitaria, no se beneficiarán del régimen de exoneraciones o exenciones tributarias** [...]

Se entenderá por gestión universitaria la administración de los recursos bajo el principio de autonomía responsable, siempre que tal administración tenga por destino el incremento de su patrimonio institucional.

Las instituciones de educación superior remitirán anualmente al Consejo de Educación Superior los informes de auditoría externa independiente, único órgano competente para verificar el cumplimiento de su carácter no lucrativo.

En el ámbito de sus respectivas competencias, la Contraloría General del Estado y el Servicio de Rentas Internas podrán requerir información al Consejo de Educación Superior.

En todo procedimiento se observará la naturaleza específica de las instituciones de educación superior y se respetará el principio de autonomía administrativa y financiera de las instituciones de educación superior, tomando en cuenta los fines sustantivos de la educación superior [...] (Énfasis añadido)

43. Así también, el artículo 10 de la norma referida, establece que:

Con el **propósito de verificar el cumplimiento del carácter no lucrativo de las instituciones de educación superior** [...] estas contratarán un servicio de auditoría externa independiente que **deberá emitir un informe en el que conste que los excedentes han sido incorporados al patrimonio de la institución.** Se entiende por excedente el monto sobrante luego de restar de sus ingresos totales, los gastos en los que incurrió para conseguirlos, las obligaciones con terceros y cualquier otro costo necesario para el funcionamiento de la Universidad. Este informe deberá ser previamente aprobado por el órgano colegiado superior. El informe será presentado al Consejo de Educación Superior hasta el treinta (30) de junio del año fiscal posterior. El pleno del Consejo de Educación Superior podrá otorgar una prórroga de hasta treinta (30) días término, previa solicitud motivada. (Énfasis añadido)

44. En virtud de las disposiciones referidas, el Consejo de Educación Superior mediante Resolución RPC-SO-26-No.426-2019, expidió el “Instructivo de calificación de empresas de auditoría externa”.²⁰ Documento que regula y establece el procedimiento para la calificación de las empresas auditoras a fin de que éstas puedan prestar sus servicios a las instituciones de educación superior.
45. Del marco normativo vigente se desprende que el control ejercido por el Consejo de Educación Superior está orientado a verificar que las actividades económicas, productivas o comerciales desarrolladas por las IES, tanto públicas como privadas, estén directamente vinculadas al proceso académico y a la gestión universitaria. Esta fiscalización se fundamenta en el carácter no lucrativo que rige a todas las instituciones de educación superior, sin distinción de su naturaleza jurídica, conforme lo dispuesto en la LOES y su reglamento. En este contexto, el CES ejerce su función de control dentro del Sistema Nacional de Educación Superior, velando por que las IES destinen los excedentes generados, al fortalecimiento de su patrimonio institucional, en cumplimiento al principio de autonomía responsable.
46. A efectos de dar cumplimiento a la finalidad prevista, se ha establecido un procedimiento de naturaleza normativa y de carácter obligatorio, el cual comprende la contratación de auditorías externas, mismas que son calificadas previamente a prestar sus servicios. Así también se ha determinado que el informe correspondiente debe ser presentado anualmente ante el CES.
47. El incumplimiento de las disposiciones previstas en este procedimiento, sea en lo relativo a la contratación, a la presentación o al contenido del informe de auditoría, da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes a las máximas autoridades institucionales, conforme al régimen disciplinario y sancionatorio aplicable.
48. Las actuaciones descritas se orientan a garantizar el cumplimiento del principio de autonomía responsable que rige a las IES. Este principio implica que, si bien las IES gozan de autonomía académica, administrativa y financiera, sus máximas autoridades están obligadas a ejercer dicha autonomía en consonancia con los fines públicos que justifican su existencia, así como con las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el Sistema Nacional de Educación Superior. En este sentido, el sometimiento a los procesos de auditoría externa, la sujeción a los controles del Consejo de Educación Superior y la obligación de rendir cuentas del uso de los recursos y del carácter no lucrativo de sus actividades constituyen manifestaciones concretas de una autonomía ejercida con responsabilidad institucional.

²⁰ Instructivo de calificación de empresas de auditoría externa, Registro Oficial 26, de 27 de agosto de 2019, Registro Oficial 623, de 21 de enero de 2022.

49. En este contexto, es necesario destacar que la Corte en la sentencia 009-17-SIN-CC²¹ al analizar la potestad sancionadora del CES precisó que “requiere que las normativas reglamentarias expedidas por el Consejo de Educación Superior, mantengan conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a fin de respetar y no contrariar la jerarquía normativa, toda vez que el fundamento de este derecho se ve reflejado en el máximo respeto a la Constitución y a la ley.”
50. En consecuencia, la normativa analizada en los párrafos precedentes, guarda relación con la Constitución, dado que el control ejercido por el Consejo de Educación Superior está orientado a verificar que las actividades económicas, productivas o comerciales desarrolladas por las Instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas, estén directamente vinculadas al proceso académico y a la gestión universitaria. Esta fiscalización se fundamenta en el carácter no lucrativo que rige a todas las IES, sin distinción de su naturaleza jurídica, conforme lo determina la CRE y la LOES.
51. Por su parte, la CGE en atención a lo dispuesto en el artículo 2²² de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado expidió el Acuerdo No. 040-CG-2017²³ el cual contiene las “Instrucciones generales para la ejecución de la acción de control de Instituciones de Educación Superior públicas y en las de derecho privado que reciban fondos públicos”.
52. La norma referida en el artículo 1 determina que el objeto de la reglamentación es otorgar instrucciones generales para la realización de la acción de control en las IES. En ese sentido se determina que la Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“SENESCYT”); el Consejo de Educación Superior, así como el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (“CEAACES”) están sujetas a actuar:

[...]en el ámbito de sus competencias establecidas en la Ley Orgánica de Educación Superior, respecto del Sistema de Educación Superior; quienes, de encontrar elementos que hagan presumir la existencia de irregularidades por parte de los entes examinados, pondrán en conocimiento de la Contraloría General del Estado, para que en el ámbito de sus competencias ejecuten las acciones de control pertinentes, sin perjuicio de aquellas que se hayan planificado.

²¹ CCE sentencia 009-17-SIN-CC, 12 de abril de 2017, pág. 20.

²² Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial 595, suplemento, 12 de junio de 2002, Registro Oficial 631, segundo suplemento, 28 agosto 2024. Art. 2. Ámbito de aplicación de la Ley.- Las disposiciones de esta Ley rigen para las instituciones del sector público determinadas en los artículos 225, 315 y a las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de la Constitución.

²³ Acuerdo No. 040-CG-2017, Registro Oficial 145, suplemento, 21 de diciembre de 2017.

53. Por su parte los artículos 2 y 3²⁴ de las instrucciones generales establecen que:

Art. 2.- Generalidades.- Las **Instituciones de Educación Superior que manejan recursos públicos** de acuerdo al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, [...] están **sujetas al cumplimiento del marco legal aplicable en el sector público y al examen, evaluación y verificación de la Contraloría General del Estado.** El régimen de control en las Instituciones de Educación Superior de derecho privado, con participación estatal, será exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualquiera sea su monto, pues éstas no pierden su calidad de tales al ser administrados conforme lo dispone el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [...].

En atención a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la acción de control, que incluye aquellas que se ejecutan en las Instituciones de Educación Superior, tiene **como objetivo el examinar las actividades de las entidades, con posterioridad a su ejecución, a fin de establecer si la información financiera que producen es oportuna, útil, correcta, confiable y adecuada.** (Énfasis añadido)

Art. 3.- Instrucciones específicas.- En las labores de control se considerará la normativa aplicable para el sector público en el manejo de los recursos públicos; y, de manera particular las siguientes orientaciones:

1. Presupuestos.- [...] los auditores observarán lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Superior sobre financiamiento, patrimonio y gestión de recursos de las universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, institutos superiores de arte y conservatorios superiores. El organismo de control tomará en cuenta igualmente, lo establecido en el ordenamiento jurídico sobre los recursos obtenidos de autogestión, cuya fuente de financiamiento sea de origen público, en las instituciones de educación superior.

La máxima autoridad ejecutiva de la Institución de Educación Superior dispondrá, conforme a la normativa que se emita sobre la materia, que se efectúe el seguimiento y evaluación del cumplimiento y logro de los objetivos, frente a los niveles de recaudación óptima de los ingresos y ejecución efectiva de los gastos. De encontrarse indicios que hagan presumir la existencia de irregularidades los pondrá en conocimiento de la Contraloría General del Estado. (Énfasis añadido)

54. Es evidente que, el control que ejerce la Contraloría General del Estado sobre las IES está orientado a garantizar la correcta administración de los recursos públicos, conforme lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Este control, de *carácter posterior*, tiene como finalidad examinar, evaluar y verificar que la gestión financiera de las IES sea eficiente, transparente y ajustada a la normativa aplicable al sector público. La reglamentación es aplicable tanto a instituciones públicas como a privadas que manejen fondos, bienes o

²⁴ Acuerdo No. 040-CG-2017, Registro Oficial 145, suplemento, 21 de diciembre de 2017. El artículo 3 al referirse a las labores de control establece que éstas de manera particular seguirán las siguientes orientaciones: 1) Presupuesto; 2) Inversiones financieras; 3) Documentación de respaldo y su archivo; 4) Administración de bienes; y, 5) Administración del talento humano.

subvenciones de origen estatal, sin que la naturaleza pública de estos recursos se vea alterada por la forma de administración.

55. La Contraloría, a través de diferentes tipos de auditoría (como las financieras, de gestión, aspectos ambientales, obras públicas e ingenierías, de cumplimiento y forenses), tiene la facultad de emitir recomendaciones, así como de establecer responsabilidades civiles, administrativas e indicios de responsabilidad penal, de acuerdo con los hallazgos obtenidos en el proceso de auditoría.
56. Se debe enfatizar que las auditorías realizadas por la CGE se encuentran estructuradas de acuerdo con un Plan Anual de Control (“PAC”),²⁵ que establece las prioridades y objetivos de fiscalización para el año correspondiente. Este plan, aprobado anualmente, atiende a criterios técnicos como la materialidad, la relevancia social, los riesgos asociados a la gestión de recursos públicos y las denuncias o indicios de irregularidades detectadas en períodos anteriores.
57. Sobre esta base, se puede afirmar que el marco normativo vigente configura un sistema de control dual sobre las IES, ejercido de manera diferenciada pero complementaria por la Contraloría General del Estado y el Consejo de Educación Superior. El CES, en su calidad de órgano rector del sistema, desarrolla un control²⁶ de carácter anual y obligatorio para todas las instituciones —tanto públicas como privadas—, centrado en la fiscalización del cumplimiento del principio de autonomía responsable y del uso adecuado de los recursos institucionales, especialmente en lo que respecta al carácter no lucrativo de sus actividades económicas.

²⁵ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General, Registro Oficial 852, 5 de agosto de 2020, Registro Oficial 648, segundo suplemento, 20 de septiembre de 2024. Art. 8.1. numeral 6. Funciones y atribuciones del Contralor General de Estado: 6) Aprobar el Plan Estratégico Institucional, Planes Operativos Anuales de las Unidades Administrativas de la Contraloría General del Estado, Plan Anual de Control y los Planes Operativos Anuales: de Contrataciones y de Inversiones de la institución.

²⁶ Es necesario precisar que, en el marco normativo ecuatoriano, el control y la fiscalización constituyen funciones diferenciadas que responden a objetivos específicos, aunque pueden coexistir en una misma entidad según sus competencias. La CGE ejerce el control gubernamental sobre las instituciones de educación superior cuando estas administran recursos públicos, conforme lo determina la CRE y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, control que es de carácter externo, técnico y financiero, y tiene por finalidad garantizar la legalidad, eficiencia y transparencia en el uso de los fondos públicos. Por su parte, CES, en calidad de ente rector del sistema de educación superior, y conforme a la LOES, ejerce también funciones de control, específicamente en el ámbito normativo, académico y administrativo, sin invadir la esfera de la autonomía universitaria ni el control del manejo de fondos públicos, que corresponde exclusivamente a la Contraloría. En este sentido, el CES actúa como órgano de control y fiscalización del cumplimiento del marco jurídico que rige el funcionamiento de las instituciones de educación superior, asegurando la sujeción al ordenamiento constitucional y legal vigente. Esta complementariedad permite una supervisión integral del sistema de educación superior, enmarcada en el respeto a las competencias, atribuciones y finalidades propias de cada órgano, conforme a los principios y disposiciones establecidos en la Constitución.

58. Por su parte, la CGE ejecuta auditorías gubernamentales conforme al PAC que responde a criterios de priorización y riesgo, motivo por el cual no todas las IES son auditadas anualmente.²⁷ Este control se limita a las universidades públicas y a las privadas que manejan fondos públicos. Las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento también difieren: el CES puede imponer sanciones pecuniarias y administrativas a las máximas autoridades institucionales, en tanto que los informes de la CGE contienen recomendaciones de cumplimiento obligatorio, esto “en base de los resultados de auditoría contenidos en informes que se determinan las responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal”.²⁸ Esta estructura evidencia un sistema de control integral, cuyo propósito es garantizar la transparencia, la legalidad y la responsabilidad institucional dentro del sistema nacional de educación superior del país.
59. En conclusión, la norma impugnada no resulta contraria a los artículos 211 y 212 numeral 1 de la Constitución ya que no se contrapone a las competencias de la Contraloría General del Estado, respecto al control a las instituciones de educación superior.
60. Es evidente que las competencias atribuidas a los organismos de control de las instituciones de educación superior emanan directamente del texto constitucional, el cual establece de manera expresa su ámbito de actuación; competencias que han sido ulteriormente desarrolladas por la LOES, esto en estricta observancia de los principios y disposiciones constitucionales, ratificando su plena compatibilidad con la Norma Suprema. En tal sentido, no se configura una vulneración al orden constitucional, sino el ejercicio legítimo de atribuciones conferidas por el constituyente y desarrolladas por el legislador orgánico.

²⁷ Los artículos 2, 4 y 31 número 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, facultan a la CGE ejercer el control de los recursos públicos en las Instituciones del Estado y a las personas jurídicas de derecho privado, que dispongan de recursos públicos. El Plan Anual de Control (PAC) es el instrumento que orienta, cada año, el cumplimiento de los objetivos misionales de la Contraloría General de Estado (CGE). Su elaboración parte de un proceso de planificación sistemático y minucioso, en el cual se aplican los siguientes criterios técnicos: *Materialidad*: consideración del monto de los recursos económicos puestos a disposición de las entidades del Estado. *Conflictividad*: experiencia histórica de los riesgos asociados a las acciones de control de años anteriores. *Caducidad*: análisis de los años transcurridos desde que se realizaron las operaciones, con el fin de evitar que la Contraloría pierda la competencia para examinarlas en razón del tiempo. *Participación ciudadana*: denuncias ciudadanas recogidas a través de los canales institucionales y en actividades participativas, como talleres y eventos de rendición de cuentas. *Impacto socio-ambiental*: análisis de actividades, contratos, programas y proyectos que pueden afectar al medioambiente y el funcionamiento de la sociedad. Ver:

<https://www.contraloria.gob.ec/Portal/Sistema/PlanAnualControl>

²⁸ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 39.

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 **12-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.



Firmado electrónicamente por:
**JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ**

Validar únicamente con Firma@C

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1222IN-7ec98



Caso Nro. 12-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles cuatro de junio de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 20-20-IN/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 01 de mayo de 2025

CASO 20-20-IN y acumulados¹

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

SENTENCIA 20-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020, el cual dispone: “Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público”; y, del acuerdo ministerial MDT-2020-117 emitido por Ministerio del Trabajo, de 20 de mayo de 2020, el cual tiene por objeto “expedir las directrices que permitan aplicar y regular la jornada especial diferenciada en el sector público”. Se concluye que las normas son contrarias a la reserva de ley por cuanto regulan derechos laborales, tales como la jornada laboral de los servidores públicos y su remuneración.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1.1.1. Causa 20-20-IN

1. El 28 de mayo de 2020, Christian Daniel Veloz Villareal, por sus propios y personales derechos y en representación de la Asociación de Profesionales de la Educación, demandó (“**demanda 1**”) la inconstitucionalidad por el fondo del Decreto Ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020, el cual dispone: “Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público” (“**norma impugnada**”).
2. El 4 de junio de 2020, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la causa. En dicho auto, además, se corrió traslado al presidente de la República (“**Presidencia**”), a la Asamblea Nacional (“**AN**”) y al procurador general del Estado (“**PGE**”) a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

¹ Casos 18-20-IN, 19-20-IN, 21-20-IN, 28-20-IN, 41-20-IN, 44-20-IN, 45-20-IN, 74-20-IN.

² Conformado por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

3. El 9 de julio de 2020, la PGE; el 13 de julio de 2020, la Presidencia; y, el 14 de julio de 2020, la AN presentaron sus respectivos escritos para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

1.1.2. Causa 18-20-IN

4. El 26 de mayo de 2020, Geovanni Javier Atarihuana Ayala y Mery Segunda Zamora García, por sus propios y personales derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo y la forma, en contra de la norma impugnada (“**demanda 2**”).
5. El 4 de junio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la causa y el 29 de junio de 2020 el Pleno de esta Organismo dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En el auto de admisión, además, se corrió traslado a la Presidencia y a la PGE a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
6. El 1 de julio de 2020, la Presidencia presentó su escrito para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
7. El 6 de julio de 2020, la PGE presentó su escrito para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo 5 *supra*.

1.1.3. Causa 19-20-IN

8. El 28 de mayo de 2020, Raúl Estupiñán Tello Benalcázar, en su calidad de asambleísta por la provincia de Pastaza, en ese entonces, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la norma impugnada (“**demanda 3**”).
9. El 9 de julio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto, además, se corrió traslado a la Presidencia, a la PGE y a la AN a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

³ Conformado por el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

⁴ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet; y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

10. El 4 de agosto de 2020, la PGE y la Presidencia presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
11. El 6 de agosto de 2020, la AN presentó su escrito para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo 9 *supra*.

1.1.4. Causa 21-20-IN

12. El 28 de mayo de 2020, Richard Steveens Intriago Barreno, por sus propios derechos y en representación del Movimiento Nacional Campesino FECAOL, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma impugnada (“**demandas 4**”).
13. En la misma fecha, la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín solicitó al Movimiento Nacional Campesino FECAOL que complete su demanda respecto de los requisitos contenidos en el numeral 5 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
14. El 4 de junio de 2020, el Movimiento Nacional Campesino FECAOL dio cumplimiento con lo mencionado en el párrafo *ut supra*.
15. El 17 de junio de 2020, el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto, además, se corrió traslado a la Presidencia a fin de que intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
16. El 13 de julio de 2020, la Presidencia presentó un escrito dando cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

1.1.5. Causa 28-20-IN

17. El 4 de junio de 2020, Laura Isabel Vargas Torres, por sus propios y personales derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo y forma, en contra de la norma impugnada (“**demandas 5**”).

⁵ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

18. El 25 de junio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 18-20-IN.⁷
19. El 15 de julio de 2020, la PGE presentó un escrito para contestar a la demanda antes mencionada.
20. El 22 de julio de 2020, la Presidencia presentó un escrito para contestar a la demanda antes mencionada.

1.1.6. Causa 41-20-IN

21. El 26 de junio de 2020, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, presidente, de ese entonces, de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores y presidente de turno del FUT; Ángel Eduardo Sánchez Zapata, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres CEOSL; Wilson Roberto Álvarez Bedón, presidente de la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales; José Fabián Villavicencio Cañar, presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador; Luis Alberto Cherres Arana, presidente de la Federación Nacional de Obreros de los Consejos y Gobiernos Provinciales del Ecuador FENOGOPRE, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de la norma impugnada (“**demanda 6**”).
22. El 9 de julio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁸ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto se corrió traslado a la Presidencia, a la PGE y la AN a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
23. El 4 de agosto de 2020, la PGE y la Presidencia presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo *ut supra*.
24. El 6 de agosto de 2020, la AN presentó su escrito para dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo 22 *supra*.

⁶ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

⁷ Posteriormente, la causa 18-20-IN fue acumulada a la causa 20-20-IN.

⁸ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

1.1.7. Causa 44-20-IN

25. El 30 de junio de 2020, Edison Fernando Ibarra Serrano y otros miembros del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE e Iván Kennedy Bastidas y otros miembros de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador – CONASEP presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma impugnada (“**demanda 7**”)
26. El 31 de julio de 2020, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁹ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto se corrió traslado a la Presidencia, a la PGE y a la AN a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
27. El 26 de agosto de 2020, la PGE y la AN presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
28. El 27 de agosto de 2020, la Presidencia presentó su escrito para dar cumplimiento a lo mencionado en el párrafo 26 *supra*.
29. El 4 de septiembre de 2020, Rosa Pavanelli¹⁰ presentó un *amicus curiae*.

1.1.8. Causa 45-20-IN

30. El 30 de junio de 2020, Jorge Patricio Tenesaca Rojas, por sus propios derechos y como presidente del Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Energía Eléctrica del Ecuador – Enlace, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma impugnada (“**demanda 8**”).
31. El 9 de julio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹¹ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto se corrió traslado a la Presidencia y a la PGE a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

⁹ Conformado por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, y las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

¹⁰ El *amicus curiae* lo presentó en calidad de secretaria general de la Internacional de Servicios Públicos-ISP, federación sindical global que representa a trabajadores y trabajadoras de los servicios públicos, con sede en Ferney Voltaire.

¹¹ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

32. El 4 de agosto de 2020, la PGE y la Presidencia presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo mencionado en el párrafo *ut supra*.

1.1.9. Causa 74-20-IN

33. El 29 de julio de 2020, Jeannine del Cisne Cruz Vaca, por sus propios derechos y como asambleísta, en ese entonces, de la provincia de Loja, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra (i) de la norma impugnada, por el fondo y la forma; y, (ii) del Acuerdo Ministerial MDT-2020-117 (“**acuerdo ministerial**”) emitido por el Ministerio del Trabajo, el 20 de mayo de 2020, publicado en el Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020 (“**demanda 9**”).
34. El 11 de agosto de 2020, el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹² admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto, además, se corrió traslado a la Presidencia, a la PGE y al Ministerio del Trabajo a fin que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
35. El 11 de septiembre de 2020, la Presidencia y el Ministerio del Trabajo presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
36. De acuerdo con el resorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 17 de febrero de 2022,¹³ la sustanciación de la presente causa, y acumulados, correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento el 26 de enero de 2024.¹⁴

2. Competencia

37. De conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución, 75 y 98 de la LOGJCC y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Corte es competente para conocer, resolver y pronunciarse sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad.

¹² Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

¹³ La causa fue inicialmente sorteada al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantez.

¹⁴ El 13 de marzo de 2025, con motivo de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy, Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

- 38.** En todas las causas se impugna el Decreto Ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020, el cual dispone: “Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo ateniende a las jornadas especiales en el sector público”. Dicha norma establece:

Artículo 1.- En el artículo 25 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, a continuación de la letra b), incorpórese lo siguiente:

c) Por excepción y con la aprobación de la máxima autoridad, por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión, la jornada de trabajo podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales.

Si se terminare la relación de prestación de servicios, las indemnizaciones y bonificaciones, se calcularán sobre la última remuneración recibida antes del ajuste de la jornada; de igual manera, mientras dure la reducción, las aportaciones a la seguridad social que corresponden al empleador y al servidor público serán pagadas sobre ocho horas diarias de trabajo.

Al efecto, se contará con un informe aprobado por la máxima autoridad expedido por la Unidad de Administración de Talento Humano o quien haga sus veces. La presente disposición podrá ser modificada en caso de expedirse otra norma, de igual o mayor jerarquía, que regule esta jornada especial diferenciada.

- 39.** Por otra parte, en la causa 74-20-IN, Jeannine del Cisne Cruz Vaca impugna también el acuerdo ministerial MDT-2020-117 emitido por Ministerio del Trabajo, el 20 de mayo de 2020 y publicado en el Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020, el cual tiene por objeto “expedir las directrices para establecer la jornada especial diferenciada en el sector público”.
- 40.** El acuerdo ministerial consta de 8 artículos y 7 disposiciones generales. El artículo 1 establece el objeto del acuerdo, que es aplicar y regular la jornada especial diferenciada en el sector público “en virtud de las necesidades institucionales que se han generado por la emergencia sanitaria declarada por el coronavirus”. El artículo 2 determina el ámbito del acuerdo, para la administración pública central, señalando que las demás funciones del Estado podrán adoptar estas disposiciones en el ámbito de sus competencias. El artículo 3 explica la jornada especial diferenciada, hace referencia expresa al artículo 25 de la LOSEP, al informe de la Unidad de Talento Humano, a la reducción de la jornada hasta un límite no menor de 30 horas semanales, por un período de seis meses, renovables por una ocasión hasta por seis meses más. El artículo 4 se refiere a las consideraciones para la jornada especial diferenciada, al respecto indica que dicha jornada puede deberse a razones funcionales (modificaciones en las

atribuciones de la institución), técnicas (déficit en las condiciones presupuestarias de la institución); de caso fortuito o fuerza mayor (se refiere a la existencia de circunstancias o imprevistos imposibles de prever y que impidan realizar el trabajo con normalidad).

41. El artículo 5 se refiere a que la jornada especial diferenciada se aplicará a los regímenes contractuales previstos en los artículos 225 de la Constitución y 3 de la LOSEP y señala que para las personas servidoras públicas contratadas bajo el Código de Trabajo se aplicará el artículo 47.1 del Código de Trabajo. El artículo 6 establece las excepciones a la jornada especial diferenciada, por tanto, enumera a qué servidores públicos no podría aplicarse esta jornada: a servidores o servidoras que pertenezcan a los grupos de atención prioritaria, a los que mantengan jornadas especiales de trabajo a la luz del artículo 25 de la LOSEP, los trabajadores del sector público amparados en el Código de Trabajo, profesionales de la salud o investigadores en esa área, al personal de las Fuerzas armadas y quienes forman parte del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
42. El artículo 7 establece el procedimiento para la aprobación de la jornada especial diferenciada y el artículo 8 indica las razones para la terminación de esta jornada. Las disposiciones generales primera y segunda determinan responsabilidades para el Ministerio de Trabajo. La disposición general tercera establece que de emitirse una norma de igual o mayor jerarquía que afecte la remuneración mensual unificada del servidor público la aprobación de la jornada especial diferenciada quedará sin efecto y el servidor regresará a su condición previa. La disposición general cuarta reitera el artículo 3 del acuerdo y señala que la seguridad social será pagada sobre ocho horas diarias de trabajo. La disposición general quinta indica que las indemnizaciones y/o bonificaciones se calcularán sobre la última remuneración recibida antes de ajuste de la jornada del servidor público. La disposición general sexta señala las normas que sancionan el incumplimiento del acuerdo. La disposición general séptima dispone que el ente rector de finanzas efectúe las regulaciones presupuestarias que corresponda.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Fundamentos y pretensiones de las acciones de inconstitucionalidad

43. De modo general, en las demandas acumuladas a la presente causa se alega que la norma impugnada es contraria a los artículos 11 numerales 1, 2, 4, 6, 8 y 9; 33; 66 numeral 4; 82; 120; 132; 133; 134; 147; 165 numeral 2; 226; 229; 325; 326; 327; 328; 424; y, 425 de la Constitución. En esa medida, en las demandas se alega la inconstitucionalidad de la norma por razones de forma y fondo. Sobre la forma, los accionantes indican que la norma impugnada es contraria al principio de legalidad y

reserva de ley. Sobre la inconstitucionalidad por el fondo se alega que la norma impugnada es contraria a los derechos a la seguridad jurídica y dignidad humana; y, a los principios de igualdad y no discriminación, no regresividad, irrenunciabilidad, progresividad e intangibilidad de derechos laborales.

4.1.1 Inconstitucionalidad por la forma

44. Sobre la inconstitucionalidad por la forma, en las demandas 2, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 se argumenta lo siguiente.
45. Los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución determinan los casos en los que se requiere de una ley para la emisión de normas. Así, dichos artículos indican qué leyes deben ser ordinarias u orgánicas, y finalmente la competencia o la capacidad para la iniciativa de determinada ley.¹⁵
46. El artículo 25 de la LOSEP señala que las jornadas de trabajo pueden ser de dos tipos -ordinaria y especial- y dicha norma no abre la puerta para que se cree una jornada de trabajo distinta a las mencionadas. Alegan que “[e]stas jornadas laborales, no pueden por ningún concepto ser disminuidas, ni por ley, peor aún a través de un Decreto Ejecutivo; puesto que, con ello, se disminuye la remuneración previamente acordada que normalmente viene percibiendo la persona trabajadora”.¹⁶ Con base en lo señalado, se argumenta que el reglamento no puede contravenir ni alterar lo dispuesto en una ley orgánica.¹⁷
47. De acuerdo con los accionantes, para agregar una nueva modalidad de jornada de trabajo, correspondería al presidente, con iniciativa legislativa, presentar a la AN un proyecto de reforma a la LOSEP para que el órgano parlamentario decida si el proyecto se acopla al ordenamiento jurídico o no.¹⁸ Por tal motivo, el presidente estaría incorporando una nueva jornada laboral, cosa que solo podría realizarse mediante ley y no mediante la reforma de un reglamento.¹⁹
48. Los accionantes agregan que la expedición del decreto constituye un abuso de poder e “invade las competencia (sic) propias y exclusivas de la [AN], [...] es un exceso de la facultad reglamentaria asignada al Presidente de la República en el Art. 147.13., (sic)

¹⁵ Demanda de la causa 74-20-IN.

¹⁶ Demanda de la causa 41-20-IN.

¹⁷ Demanda de la causa 74-20-IN; demanda de la causa 28-20-IN.

¹⁸ Demanda de la causa 74-20-IN.

¹⁹ Demanda de la causa 18-20-IN; demanda de la causa 45-20-IN.

del Estatuto Supremo, que le pone como límites a esta potestad reglamentar las leyes sin contravenirlas ni alterarlas”.²⁰

49. Finalmente, advierten que “el Decreto Ejecutivo 1053, inconstitucionalmente dispone modificar el Art. 47 inciso primero del Código del Trabajo y los artículos 232 y 236 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público”, lo que a su juicio resulta inconstitucional porque “al ser una norma de inferior jerarquía no puede prevalecer sobre una ley orgánica [...] [y] transformar el Código del Trabajo”.²¹

4.1.2 Inconstitucionalidad por el fondo

50. Las distintas demandas desarrollan varios argumentos sobre la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada. Entre ellos, se alega la contradicción de la norma con el principio de igualdad y no discriminación. Dichas alegaciones se evidencian en las demandas 1, 7 y 8.
51. Al respecto, los accionantes afirman que, en el contexto de pandemia y la nueva modalidad de trabajo, los servidores del sector público laboraron por más de 8 horas al día.²² Además, argumentan que hay un trato distinto entre los trabajadores del sector público que se rigen por el Código de Trabajo, en donde se aplicó el artículo 47.1, y los servidores regidos por la LOSEP.²³
52. En la demanda 8 se alega la vulneración del derecho al trabajo. En ella se afirma que, al disminuirse la jornada laboral, se pretende disminuir la remuneración de los servidores públicos, lo cual vulnera los artículos 33, 327 y 328 de la Constitución.²⁴
53. Por otra parte, en las demandas 1, 3, 4, 7 y 8 se argumenta que la norma impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, se indica que la norma irrespeta el mandato constitucional al contener disposiciones desfavorables y contrarias a los principios y derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.²⁵ Además, se alega que el Decreto Ejecutivo es contrario a normas jurídicas previas como el Código del Trabajo y el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público.²⁶ En esa medida, se afirma que la norma impugnada al “alterar de manera unilateral las reglas previstas en las relaciones contractuales de los servidores públicos con el Estado, abusando de su potestad reglamentaria, y con

²⁰ Demanda de la causa 44-20-IN.

²¹ Demanda de la causa 21-20-IN.

²² Demanda de la causa 20-20-IN.

²³ Demanda de la causa 44-20-IN.

²⁴ Demanda de la causa 44-20-IN.

²⁵ Demanda de la causa 20-20-IN; demanda de la causa 21-20-IN.

²⁶ Demanda de la causa 21-20-IN; demanda de la causa 19-20-IN.

ello ir más allá del texto legal, viola la seguridad jurídica que guarda la relación laboral contraída en un marco normativo previo y claro”.²⁷

54. Otro de los argumentos que se identifica en las demandas es que la norma impugnada vulnera la dignidad humana. Aquello se verifica en las demandas 4, 8 y 9. En dichas demandas se argumenta que la norma impugnada no solamente afecta el derecho al trabajo de los servidores públicos, sino también los de su núcleo familiar, como el derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad social y otros que sustentan el buen vivir.²⁸ Según los accionantes, el Estado debe buscar la protección de los derechos de las personas, entendiendo que el ejercicio de los mismos logrará la satisfacción de una vida digna de sus habitantes, cosa que no sucede con la norma impugnada.²⁹

55. Además, señalan que se vulnera el derecho a la vida digna por cuanto:

la jornada laboral como mecanismo para rebajar la remuneración mensual de los servidores públicos y sus otros derechos económicos conexos como la Décima Tercera Remuneración, el aporte a la Seguridad Social y con ello su derecho a una mejor pensión por jubilación, constituye un grave perjuicio a su derecho a una vida digna y más en el caso de quienes se aproximan a jubilarse; impactos que además irán en desmedro del legítimo derecho de brindarle a sus núcleos familiares, la vida digna a las que también tienen derecho de conformidad con la Constitución.³⁰

56. Por otra parte, en todas las demandas se sostiene que la norma impugnada es regresiva y contraria a los principios de irrenunciabilidad, progresividad e intangibilidad de derechos.

57. Al respecto, se argumenta que la norma impugnada reduce la jornada y remuneración de los servidores públicos, lo que a su juicio provoca inestabilidad laboral y precarización. Consideran que la norma ocasiona un retroceso en los derechos laborales establecidos en la Constitución.³¹ De igual manera, se afirma que “por ningún concepto las normas podrán retroceder o menoscabar un derecho ya reconocido”.³²

58. Así, se arguye que “[e]s inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los

²⁷ Demanda de la causa 44-20-IN; demanda de la causa 45-20-IN.

²⁸ Demanda de la causa 21-20-IN y 74-20-IN.

²⁹ Demanda de la causa 74-20-IN.

³⁰ Demanda de la causa 45-20-IN.

³¹ Demanda de la causa 20-20-IN; demanda de la causa 21-20-IN.

³² Demanda de la causa 74-20-IN.

derechos”.³³ En esa línea, afirman que “emitir esta norma reglamentaria, mediante la cual se disminuye las jornadas laborales tiene el carácter regresivo”.³⁴

59. De igual manera, señalan que “ni siquiera una nueva norma de rango constitucional podría anular un derecho ya reconocido, peor aún una norma de menor jerarquía”.³⁵ Así, sostienen que “son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos, entre otros el gozar de estabilidad y percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad”. Por lo tanto, no podría una norma ser regresiva a derechos.³⁶
60. En la misma línea, manifiestan que la reforma que se realiza al artículo 25 del Reglamento a la LOSEP “afecta la remuneración de los servidores públicos, lo que implica la vulneración del principio de irrenunciabilidad de derechos laborales”. Además, señalan que “[al] ser una medida inconsulta [...] de conformidad con lo dispuesto en el Art. 424 de la Constitución [...] carece de eficacia jurídica”.³⁷
61. De igual forma, afirman que la jornada especial diferenciada en realidad significa una jornada laboral disminuida temporal, que violenta el principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores del sector público, menoscabándolos, dividiéndolos, quebrantándolos.³⁸
62. Adicionalmente, en la demanda 9 se impugna también el acuerdo ministerial MDT-2020-117. Al respecto, se sostiene que, al igual que el Decreto Ejecutivo 1053, el acuerdo ministerial es inconstitucional por razones de forma y fondo. Sobre las razones de forma alega que el artículo 25 de la LOSEP establece que las jornadas de trabajo para las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas en toda la administración pública podrán tener las siguientes modalidades: jornada ordinaria y jornada especial. Agrega que esta norma “no identifica ni abre la puerta a jornadas distintas a las enunciadas”. Concluye que la modificación de esas jornadas laborales “implica una regulación del ejercicio del derecho al trabajo, y de los derechos que por su esencia mantienen conexidad. Es decir, entre otros elementos, guardará reserva de ley –garantía normativa–.”
63. Respecto de los argumentos por el fondo, alega que el acuerdo contraviene el artículo 11, números 4, 6, 8; artículo 33; y los artículos 326, números 2 y 4 de la Constitución.

³³ Demanda de la causa 19-20-IN.

³⁴ Demanda de la causa 41-20-IN.

³⁵ Demanda de la causa 74-20-IN.

³⁶ Demanda de la causa 74-20-IN.

³⁷ Demanda de la causa 19-20-IN.

³⁸ Demanda de la causa 74-20-IN; demanda de la causa 18-20-IN; demanda de la causa 45-20-IN; demanda de la causa 28-20-IN.

Argumenta que la reducción de la jornada laboral disminuye la remuneración de los servidores públicos con lo cual se vulnera el principio de progresividad, se trata de una medida regresiva y vulnera la intangibilidad de los derechos laborales.

4.2 De la Presidencia

- 64.** La Presidencia ha presentado varios escritos dentro la presente causa acumulada. En síntesis, se esgrimen los siguientes argumentos de descargo.
- 65.** En primer lugar, la Presidencia argumenta que, a través del Decreto Ejecutivo 1053 de 19 de mayo de 2020, se consideraron las circunstancias excepcionales por las que atravesaba el Estado. Por esta razón, argumentó que era necesario adoptar medidas de prevención y de distanciamiento para precautelar la salud de todas y de todos, y que por lo tanto se incorporó “una jornada especial de trabajo para los servidores públicos, en vista de que la jornada ordinaria, de manera temporal, ya no podrá ser realizada”.
- 66.** Menciona que la norma impugnada no resulta ajena al ordenamiento jurídico vigente, pues “en el artículo 47.1 del [CT], se contempla la posibilidad de que, en casos excepcionales, la jornada de trabajo podrá ser disminuida en los supuestos y con las autorizaciones contempladas en dicha disposición, hasta un límite no menor a 30 horas semanales”. Refiere que la norma impugnada estableció un escenario jurídico similar al del Código del Trabajo para los servidores públicos.
- 67.** Refiriéndose a los docentes, la Presidencia argumenta que:
- la adopción de esta medida no solo responde a una jornada laboral excepcional para los docentes en consideración de las circunstancias actuales, sino que, además, la misma ha sido establecida por cuanto las clases presenciales en todos los niveles de educación se encuentran suspendidas; ello, como otra de las medidas que han debido implementarse en razón de la propagación de la COVID-19, el aislamiento obligatorio y el distanciamiento.
- 68.** La Presidencia refiere que la normativa impugnada no está encaminada a restringir derechos, sino a expandir el alcance de los mismos, por cuanto su único objetivo es precautelar la salud e integridad de los docentes y estudiantes. Para sustentar su argumento, cita la sentencia 017-SIN-CC³⁹ emitida por la Corte Constitucional.

³⁹ CCE, sentencia 017-15-SIN-CC “en relación a las normas, se debe indicar que estas no pueden restringir los alcances ni los contenidos de los derechos, pero no existe ninguna limitación alguna a nivel constitucional que impida que mediante una norma, un derecho pueda expandirse en cuanto a su alcance y contenido. Es decir, una norma será inconstitucional únicamente cuando contravenga lo dispuesto en la Constitución o cuando mediante esta se restrinja o disminuya el contenido de los derechos constitucionales”.

69. La Presidencia refiere que el principio de reserva de ley relativa⁴⁰ permite garantizar que la producción normativa infraconstitucional observe y guarde coherencia con la Constitución. Argumenta que “[e]llo implica que el legislador debe procurar garantizar derechos a través de la promulgación de leyes; sin embargo, para complementar aquello y lograr que la norma jurídica sea eficaz, se requiere que exista también un desarrollo normativo infralegal, debiendo las entidades y órganos competentes observar el marco constitucional y legal vigente”.
70. En relación a la causa 21-20-IN, la Presidencia argumenta que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante la normativa impugnada, “no se ha pretendido vulnerar el derecho al trabajo; pues, su ejercicio no se está limitando”. Menciona que “el establecer una modalidad excepcional a la jornada laboral [...] no implica vulnerar derechos, simplemente se está adaptando la jornada laboral a una nueva realidad bajo los parámetros que ya se encuentran contemplados en una ley, además, complementaria en la materia como lo es el Código del Trabajo”.
71. La Presidencia sostiene que la reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público pretende garantizar que la jornada laboral se realice con prevención y en condiciones que permitan garantizar el derecho a la salud e integridad de los servidores públicos y de los ciudadanos en general, sin menoscabar derecho alguno.
72. Por otra parte, la Presidencia señala que “la facultad reglamentaria que posee el Presidente de la República le ha sido conferida desde la Constitución, facultad que debe ser empleada para expedir los reglamentos que fueren necesarios para la debida aplicación de las leyes y que coadyuven a la buena marcha de la administración”. En esa línea, sostuvo que la Presidencia adoptó “las medidas necesarias para aminorar la propagación del virus [COVID 19], mismas que van desde la declaratoria del estado de excepción hasta la modificación de la jornada laboral, todas con el único objetivo de precautelar la vida y la salud de las y los ciudadanos”.
73. De igual manera, indica que la norma impugnada “no tenía por qué [...] ser expedida mediante ley; más bien, para no sobrecargar el ordenamiento orgánico, se ha recurrido en forma legítima y en apego a la Constitución, a la normativa infraconstitucional para

⁴⁰ CCE, sentencia 023-16-SIN-CC “la reserva de ley relativa surge cuando la ley contiene solamente los elementos esenciales de una determinada situación jurídica; por lo tanto, es necesario recurrir a normas de rango inferior para poder conocer o complementar una disposición normativa, ahí es necesaria la actuación de los órganos de la administración pública. La reserva de ley relativa a su vez, se refleja en la existencia de conceptos indeterminados en los que incurre muchas veces la ley, los cuales responden a la necesidad de contar con normas claras al momento de su aplicación, así como con criterios técnicos de otras experticias o instituciones especializadas que garantizan la efectividad de las normas debido a las imprecisiones que la propia ley contiene”.

realizar una modificación cuyo carácter es puramente excepcional”. En tal virtud, según la Presidencia, la norma impugnada no sería inconstitucional por la forma.

74. Por otra parte, señala que la norma impugnada no vulnera principio alguno. Señala que “la intangibilidad en ningún momento implica que la normativa no pueda cambiar o adaptarse a las circunstancias [...] pues, en consideración de las medidas de restricción y distanciamiento, se ha visto la necesidad de que la jornada laboral de los servidores públicos sea modificada de forma excepcional y temporal, sin que ello implique afectación alguna a los servicios que presta la administración pública”.
75. De igual manera, argumenta que la “ley no siempre incluye todos los elementos necesarios para complementar o ejecutar su mandato; frente a estos casos, es necesaria la intervención de los órganos de la administración pública que ostenten la facultad y competencia para ejercer dicha actuación; ello, con el objetivo de garantizar la efectividad de las normas”.
76. Según la Presidencia, la norma impugnada constituye una especie de “homologación de condiciones, bajo la cual es posible que todas aquellas personas que laboran en las entidades y organismos del Estado, cualquiera que sea su régimen, pueda [sic] desarrollar su jornada laboral dentro de una modalidad excepcional adoptada debido a la nueva realidad”.

4.3 De la PGE

77. La PGE ha presentado varios escritos dentro esta causa acumulada. En síntesis, desarrolla los siguientes argumentos.
78. La PGE sostiene que, dentro de las atribuciones del presidente, conforme a lo dispuesto en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución y el artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”), consta la facultad de “[e]xpedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.
79. Respecto a la norma impugnada, la PGE refiere que el artículo 25 de la LOSEP define las jornadas legales de trabajo de los servidores públicos, y, en este sentido, el artículo 25 del reglamento a la LOSEP regula de forma más precisa las jornadas laborales. Menciona que la reforma al reglamento

es una actuación administrativa que busca adecuar las jornadas laborales del sector público a la luz de las circunstancias apremiantes que vive la nación, como producto de

la pandemia del Covid-19, y en consideración al estado de excepción, promulgado mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, por calamidad pública, en cuyo artículo 6 se estableció la suspensión de las jornadas presenciales de trabajo, así como que se implemente el teletrabajo y permite reducir la jornada laboral trabajo [sic].

80. De igual manera, la PGE indica que la norma impugnada no puede ser considerada como una norma dictada al margen del principio de legalidad o que vulnera los derechos constitucionales. Argumenta que no se trata de una actuación irregular de la Administración y sí se trata de una actuación administrativa que procura la continuidad de los servicios públicos y la protección de la salud e integridad personal de los servidores públicos.

81. Por otra parte, enfatiza que “[l]a reducción de la jornada laboral es una atribución legal que tiene el Estado y los empleadores particulares, si las circunstancias así lo ameritan, en casos excepcionales y si se cumplen los requisitos exigidos por la LOSEP y el [CT]”.

82. Respecto a la vulneración de derechos, la PGE sostiene que “no se menoscaba ningún derecho constitucional ni se establece un régimen regresivo en derechos laborales ni de otra índole con la normativa impugnada en esta causa, por cuanto se salvaguardan algunos derechos constitucionales, incluso el derecho al trabajo que también ha sido alegado como vulnerado en la presente garantía constitucional”. En esa línea, la PGE manifiesta que a través de la norma impugnada se pretende tutelar el derecho al trabajo y a la salud, vinculado con el derecho a la vida e integridad de las personas, previstos en los artículos 32, 66 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución.

83. En relación con la vulneración del principio de intangibilidad del derecho al trabajo y al principio que equivale a igual trabajo, igual remuneración por la nueva modalidad de jornada laboral de los servidores públicos, señala que

el pago efectivo se efectuaría en función de las horas trabajadas lo que equivale a todas luces el cumplimiento del aforismo legal de ‘igual trabajo, igual remuneración’, sin que se menoscabe ningún derecho constitucional, muchos menos el de la seguridad social que está garantizado en dicha normativa, los cuales no pueden ser reclamados por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

84. Para sostener sus afirmaciones, la PGE señala que la norma impugnada tiene características claras y evidentes. A saber, alega que:

1. *Excepcionalidad y un trámite de aprobación previo para su ejecución:* “Por excepción y con la aprobación de la máxima autoridad, (...) la jornada de trabajo podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales”.

2. *Temporalidad*: “por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión”.

3. *Potestad facultativa de la disminución de la jornada laboral*: “la jornada de trabajo podrá ser disminuida (...) hasta un límite no menor a treinta horas semanales”. (Jornada similar a la contemplada en el Código de Trabajo).

4. *No regresión de derechos*: “Si terminare la relación de prestación de servicios, las indemnizaciones y bonificaciones, se calcularán sobre la última remuneración recibida antes del ajuste de la jornada”.

5. *Respeto del derecho a la seguridad social*: “mientras dure la reducción, las aportaciones a la seguridad social que corresponden al empleador y al servidor público serán pagadas sobre ocho horas diarias de trabajo”. (Énfasis en original)

85. De igual manera, realiza un análisis de proporcionalidad de la norma impugnada. Al respecto manifiesta que responde a un fin constitucionalmente válido pues:

se enfoca en proteger el derecho a la salud, la vida, la integridad de las personas y en conexidad para proteger el derecho al trabajo en todas sus formas, en respeto de los derechos humanos cuyas responsabilidades corresponde a todos los con [sic] un enfoque colectivo, priorizando el interés general sobre el particular, para garantizar la prestación de los servicios públicos con eficiencia sin vulnerar la titularidad de esos derechos.

86. Respecto a la idoneidad de la medida, la PGE señala que permite lograr el fin constitucional antes mencionado, es decir, evitar la propagación del virus COVID 19 que provocó la emergencia sanitaria y “proteger con ello la salud de los servidores públicos y de la ciudadanía general, que tiene acceso a los servicio [sic] públicos que n [sic] pueden ser paralizados por efectos de la pandemia antes referida”.

87. En cuanto a la necesidad de la medida, la PGE señala que la norma impugnada es necesaria para precautelar los derechos aludidos como parte del fin constitucionalmente válido.

88. En relación con la proporcionalidad, la PGE indica que “se está protegiendo el fin constitucional encaminado a proteger la salud y la vida de las personas, garantizando el trabajo y la seguridad social, adaptándose a las circunstancias temporal [sic] por un motivo excepcional, que es la pandemia y la emergencia sanitaria”.

89. Finalmente, alega que, respecto a la norma impugnada, “[s]i los presupuestos legales y reglamentarios se cumplen, no existe violación alguna a derechos constitucionales; en particular, el derecho al trabajo, pues se trata de una regulación infra constitucional que no atañe a la remuneración propiamente dicha sino a la jornada laboral, la cual es regulada por la LOSEP y su Reglamento”.

4.4 De la Asamblea Nacional

90. La AN en los escritos presentados dentro de las causas constitucionales objeto de esta sentencia, refiere que “al no constituir órgano emisor de la disposición jurídica objeto del presente proceso; ni haber ejercido funciones de colegislación de las disposiciones impugnadas; consecuentemente, carecer de legitimación pasiva dentro de la causa, solicito se deje de contar con la Asamblea Nacional dentro del presente caso”.

4.5 Del Ministerio del Trabajo

91. En virtud de la impugnación realizada en contra del acuerdo ministerial MDT-2019-217, el Ministerio del Trabajo en su informe señala que emitió el acuerdo con base en la competencia contenida en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución;⁴¹ artículos 51 literal a⁴² y 131⁴³ de la LOSEP; artículo 10 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, contenido en el acuerdo ministerial MDT-2017-0052;⁴⁴ y, artículo 130 del Código Orgánico Administrativo.⁴⁵ De igual manera, señala que el decreto impugnado le facultó al Ministerio emitir las directrices correspondientes para aplicar y regular la jornada especial diferenciada del sector público.
92. En esa línea de ideas, el Ministerio del Trabajo indica que la Presidencia emitió el decreto impugnado con el fin de preservar la salud de los funcionarios públicos y evitar la propagación del virus COVID 19. De igual manera, argumenta que el acuerdo ministerial impugnado tiene el objeto de expedir las directrices que permitan aplicar y regular la jornada especial diferenciada en el sector público, en virtud de las necesidades institucionales.

⁴¹ CRE, artículo 154 “[a] las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.

⁴² LOSEP, artículo 51 literal a “[c]ompetencia del Ministerio del Trabajo en el ámbito de esta Ley.- El Ministerio del Trabajo, tendrá las siguientes competencias: a) Ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público, y expedir las normas técnicas correspondientes en materia de recursos humanos, conforme lo determinado en esta ley”.

⁴³ LOSEP, artículo 131 literal a “De los organismos de gestión, control y regulación de las remuneraciones.- Son organismos de gestión, regulación y control de las remuneraciones de los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores de las entidades y organismos previstos en el Artículo 3 de esta Ley, dentro del ámbito de sus competencias, los siguientes: a) El Ministerio del Trabajo [...]”.

⁴⁴ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, artículo 10, punto 1.1.1.1, letra a “Estructura Descriptiva: Para la descripción de la estructura definida para el Ministerio del Trabajo, se establece la misión, atribuciones y responsabilidades; así como los productos y servicios de sus distintos procesos internos.[...] Despacho Ministerio del Trabajo [...] Atribuciones y Responsabilidades: [...] c) Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.

⁴⁵ Código Orgánico Administrativo, artículo 130 “[c]ompetencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública. La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley”.

93. Manifiesta que la accionante de la causa 74-20-IN no tomó en consideración la facultad del presidente para emitir reglamentos necesarios para la aplicación de leyes. Para sostener su afirmación cita los artículos 132 y 133 de la Constitución.
94. Respecto a la reserva de ley, el Ministerio del Trabajo señala que dicho principio “no significa que todos los derechos constitucionales deban ser desarrollados por el legislador mediante una ley orgánica, en razón que tal afirmación comportaría desconocer el hecho de que todas las leyes sin excepción alguna regulan en distintos grados el ejercicio de los derechos constitucionales”.
95. De igual manera, cita la sentencia 23-16-SIN-CC y argumenta que es necesario hacer una distinción entre la reserva de ley absoluta y relativa. Argumenta que las normas de carácter infra constitucional no pueden restringir o limitar derechos, “lo que no significa que no puedan complementar o pormenorizar la regulación de los derechos constitucionales”. En esa línea, manifiesta que

[l]a Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 25 se refiere a las jornadas de trabajo, contemplando las modalidades en las que podrán desarrollarse y sus elementos esenciales; frente a lo cual, de manera complementaria a dicha conceptualización, el artículo 25 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, determina las condiciones en las que cada una de las modalidades de jornadas de trabajo debe efectuarse, ampliando así lo establecido en la norma principal.

96. Al respecto señala que el decreto y el acuerdo ministerial impugnados no son contrarios a ninguna disposición constitucional, ya que la materia que regulan no está atada a la promulgación de una ley y es una norma complementaria a los conceptos ya establecidos en la LOSEP.
97. Por otra parte, indica que en el Código del Trabajo ya se contempla un escenario jurídico similar al promulgado en el decreto impugnado y que dicha normativa busca preservar “el derecho a la salud vinculado con el derecho a la vida e integridad de las personas, previstos en los artículos 32, 66 números 1 y [sic] 2, y 3 de la Constitución”. En esa medida, argumenta que

[n]o se puede hablar de una vulneración a los principios que rigen el derecho al trabajo, cuando lo que se busca con la reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, es garantizar que la jornada laboral se realice con prevención y en condiciones que permitan garantizar el derecho a la salud e integridad de los servidores públicos y de los ciudadanos en general que día a día hacen uso de los diferentes servicios en las entidades del Estado.

5. Análisis constitucional

5.1. Formulación de los problemas jurídicos

- 98.** En función de los argumentos expuestos en las demandas presentadas (ver sección 4.1 *supra*), esta Corte advierte que se impugna el decreto y el acuerdo ministerial por la forma y por el fondo.
- 99.** Respecto a la presunta inconstitucionalidad del decreto y el acuerdo ministerial por la forma, esta Corte puede resumir los argumentos de los accionantes en que se vulnera el principio de reserva de ley puesto que se incorporaría una nueva jornada laboral a las ya contempladas en el artículo 25 de la LOSEP, cuestión que solo podía realizarse mediante la expedición de una ley a través de un proceso legislativo; y, que el presidente estaría legislando más allá de sus facultades establecidas en la Constitución y la Ley. En tal virtud, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:
- 99.1** Primer problema jurídico: ¿El decreto impugnado y el acuerdo ministerial transgreden el principio de reserva de ley al incorporar una nueva jornada laboral para los servidores públicos?
- 100.** Por otra parte, en las demandas se alega que el decreto ejecutivo es inconstitucional por el fondo. Esta Corte puede resumir los argumentos de los accionantes en los siguientes.
- 101.** El decreto contraviene el derecho a la seguridad jurídica al alterar las reglas previstas en las relaciones contractuales de los servidores públicos tales como la jornada de trabajo por la que fueron contratados y la remuneración que deben percibir.
- 102.** El decreto transgrede el derecho a la igualdad pues existiría un trato diferenciado entre los servidores y servidoras públicas que se rigen a la LOSEP y aquellos que se rigen al Código del Trabajo. Para los primeros se aplicaría una nueva jornada laboral, mientras que para los segundos se respetarían las reglas establecidas en el artículo 47.1 del Código de Trabajo.
- 103.** El decreto y el acuerdo ministerial contraviene el principio a la no regresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos debido a que los servidores y servidoras públicas ya tienen determinadas las jornadas laborales a las que se encuentran sometidos, así como sus remuneraciones. Sin embargo, con la incorporación de una nueva jornada se afectaría su jornada laboral establecida previamente y su remuneración. Con ello, también se transgrede el derecho al trabajo y el principio de progresividad debido a que el Estado debe adoptar medidas para garantizar los derechos de los servidores públicos que superen el estado o situación anterior.

104. En virtud de las alegaciones previamente enunciadas, esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

104.1 Segundo problema jurídico: ¿El decreto impugnado transgrede el derecho a la seguridad jurídica al alterar las reglas previstas en las relaciones contractuales de los servidores y servidoras públicas tales como la jornada de trabajo por la que fueron contratados y la remuneración que deben percibir?

104.2 Tercer problema jurídico: ¿El decreto impugnado transgrede el derecho a la igualdad porque existiría un trato diferenciado entre las servidoras y servidores que se sujetan al régimen de la LOSEP y aquellos que sujetan al régimen del Código del Trabajo?

104.3 Cuarto problema jurídico: ¿El decreto y el acuerdo ministerial impugnado transgrede el derecho al trabajo, el principio de no regresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos de las servidoras y servidores públicos por la disminución de su jornada laboral y su remuneración, con lo que también se transgrede el principio de progresividad de derechos?

105. El primer problema jurídico que debe examinarse corresponde a las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma porque si se lo estimara, no sería necesario desarrollar los otros problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por el fondo de dichas normas. En efecto, si se estableciera que la norma impugnada ha sido expedida mediante un procedimiento viciado, eso afectaría su vigencia y, por tanto, devendría superfluo examinar si es inconstitucional por los demás cuestionamientos de fondo.⁴⁶ Dicho esto, esta Corte pasa a resolver los problemas jurídicos planteados.

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1 Primer problema jurídico: ¿El decreto impugnado y el acuerdo ministerial transgreden el principio de reserva de ley al incorporar una nueva jornada laboral para los servidores públicos?

106. Esta Corte ha señalado que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que la disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para su formación y emisión.⁴⁷

⁴⁶ CCE, sentencia 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 122.

⁴⁷ CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 57; sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 67.

107. Los legitimados activos consideran que el decreto impugnado contraviene el principio de reserva de ley debido a que establecería una nueva jornada laboral para las servidoras y servidores públicos, lo cual tendría una repercusión directa en su derecho al trabajo. Señalan que las jornadas laborales se encuentran reguladas en el artículo 25 de la LOSEP, el cual determina que:

Las jornadas de trabajo para las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas señaladas en el artículo 3 de esta Ley podrán tener las siguientes modalidades:

a) Jornada Ordinaria: Es aquella que se cumple por ocho horas diarias efectivas y continuas, de lunes a viernes y durante los cinco días de cada semana, con cuarenta horas semanales, con períodos de descanso desde treinta minutos hasta dos horas diarias para el almuerzo, que no estarán incluidos en la jornada de trabajo; y,

b) Jornada Especial: Es aquella que por la misión que cumple la institución o sus servidores, no puede sujetarse a la jornada única y requiere de jornadas, horarios o turnos especiales; debiendo ser fijada para cada caso, observando el principio de continuidad, equidad y optimización del servicio, acorde a la norma que para el efecto emita el Ministerio de Relaciones Laborales.

Las servidoras y servidores que ejecuten trabajos peligrosos, realicen sus actividades en ambientes insalubres o en horarios nocturnos, tendrán derecho a jornadas especiales de menor duración, sin que su remuneración sea menor a la generalidad de servidoras o servidores.

Las instituciones que, en forma justificada, requieran que sus servidoras o sus servidores laboren en diferentes horarios a los establecidos en la jornada ordinaria, deben obtener la aprobación del Ministerio de Relaciones Laborales. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, esta facultad será competencia de la máxima autoridad.

108. En tal virtud, las personas accionantes argumentan que la incorporación de una nueva jornada laboral, incluida en el reglamento impugnado mediante la introducción del literal c),⁴⁸ y desarrollada en el acuerdo Ministerial número MDT-2020-117, debía realizarse mediante un proceso legislativo, salvaguardando el principio de reserva de ley.

109. Respecto a este principio, en decisiones previas, esta Corte ha señalado que la reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.⁴⁹

⁴⁸ Ver la reforma introducida en párrafo 38.

⁴⁹ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 62; sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

- 110.**Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha precisado que, para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley, se debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los arts. 132 y 133 de la Constitución. En dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar la compatibilidad *sustantiva* entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen, en el ordenamiento jurídico, los mecanismos ordinarios de control legal.⁵⁰
- 111.**El artículo 132 de la Constitución, por su parte, dispone que, entre los casos en que se requerirá ley –y no una norma de rango infralegal-, están aquellos que tengan el propósito de “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. En ese sentido, esta Corte ha señalado que “la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador, como representante del pueblo, mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa”.⁵¹
- 112.**Más aún, el artículo 133 de la Constitución determina, de forma taxativa, qué asuntos deben ser regulados por medio de leyes de carácter orgánico; entre ellos, cuando se busque “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. El tratamiento de un asunto por medio de ley orgánica presupone que su importancia requiere de mayor deliberación y legitimación democrática.
- 113.**Entonces, cuando exista una alegación sobre una presunta violación al principio de reserva legal por parte de un acto normativo infralegal, este Organismo está llamado a analizar:
- (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.
 - (iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.⁵²

⁵⁰ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 54.

⁵¹ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

⁵² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 55.

114. En otras palabras, a la luz del principio de reserva de ley orgánica, ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) “puede introducir limitaciones justificadas a los derechos reconocidos en la Constitución, lo cual constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales”.⁵³
115. Esto, sin desconocer que las entidades públicas que están facultadas para emitir normas infralegales podrán hacerlo en el marco de sus competencias, siempre que estas concreticen los lineamientos o elementos fundamentales ya prescritos por el legislador y observando que dichas normas no suplanten el contenido de la ley o innoven las disposiciones legales.⁵⁴
116. En ese marco, a esta Corte le corresponde verificar (i) si el decreto impugnado regula o restringe derechos más allá de lo establecido en la Constitución y la ley. En el caso puntual, corresponde analizar si se regula o restringe el derecho al trabajo, de acuerdo con los argumentos de los accionantes. En este análisis se verificará si el contenido de la norma impugnada desarrolla la ley o si establece limitaciones que deben constar en la ley, y, en consecuencia, la ha suplantado o alterado. Si este es el caso, deberá concluirse (iii) que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.
117. De otra parte, el acuerdo ministerial desarrolla directrices para establecer la jornada especial diferenciada en el sector público. Los artículos incluidos en este acuerdo explicitan la forma, el ámbito, el proceso y las excepciones en la aplicación de dicha jornada. Estos artículos serán analizados, en lo que corresponda, para determinar si la jornada que regulan se trata de una nueva modalidad que innova respecto de la ley o la desarrollan.
118. Es importante señalar que en vista de que los artículos 132 y 133 de la Constitución determinan qué aspectos pueden ser regulados mediante ley, la confrontación se realiza entre la normativa impugnada y la Constitución. Sin embargo, como parte del análisis constitucional resulta necesario, por las particularidades del análisis, remitirse a la ley, en este caso a la LOSEP, para verificar la posible afectación a la reserva de ley.

5.2.1.1. Regulación o restricción de derechos

119. La Constitución, en su artículo 33 determina que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una

⁵³ CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 38.

⁵⁴ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 53.

vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

120. Por su parte, el artículo 326 de la Constitución determina que “[e]l derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario. [...] A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”.

121. En lo que refiere a servidoras y servidores públicos, el artículo 229 de la Constitución determina que:

“[l]os derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores [...] La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”.

122. Ahora bien, esta Corte observa que el decreto impugnado introduce una modalidad de jornada laboral, que la denomina “jornada especial diferenciada”, y que permite la reducción de la jornada laboral a 30 horas semanales, previa autorización del Ministerio de Trabajo y la aprobación de la máxima autoridad de la institución. Dicha jornada es temporal y tiene un límite de seis meses renovables por una sola ocasión por seis meses más. Los accionantes argumentan que esta jornada laboral pretende disminuir la remuneración de los servidores públicos.

123. Al respecto, corresponde verificar si esta modalidad de jornada laboral regula contenidos del derecho al trabajo. Sobre este punto, la Corte ha señalado que en casos de cambios de la jornada laboral estos eran constitucionales en tanto guardaban conformidad con el art. 132.1 de la Constitución al estar previstos en una ley, específicamente en la LOSEP.⁵⁵ También ha señalado que la reducción de la jornada de trabajo “implica una disminución de los derechos de los trabajadores considerando que se afecta su remuneración y se decide unilateralmente por el empleador”.⁵⁶

124. Aunque ni el decreto ni el acuerdo ministerial impugnados mencionan explícitamente la reducción de la remuneración, esta Corte considera, de la lectura integral de la norma, que es razonable concluir que la reducción de la jornada laboral de 40 horas semanales a 30 horas semanales conlleva una reducción proporcional en la remuneración, dado que la remuneración está directamente vinculada con las horas

⁵⁵ CCE, sentencia 58-10-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 80.

⁵⁶ CCE, sentencia 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 272.

trabajadas. Al disminuir las horas de trabajo, es razonable inferir que la remuneración se ajustará proporcionalmente. Además, el artículo 25 de la LOSEP establece de manera explícita que cuando se establezca una jornada especial debido a las características del servicio (como en los trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos), la remuneración no puede reducirse. Esta disposición es una protección explícita que garantiza la integridad de la remuneración en esos casos, protección que queda ausente en la jornada especial diferenciada, la cual no contiene ninguna prohibición expresa que impida la reducción de la remuneración, tal como estipula la LOSEP.

125. De igual forma, tanto el decreto como el acuerdo establecen que las indemnizaciones y/o bonificaciones se realizarán sobre la base de la remuneración percibida antes del ajuste de la jornada laboral; y, advierten que los aportes a la seguridad social sí se calcularán sobre 8 horas de jornada. Esto también permite verificar que la reducción de la jornada laboral tiene incidencia en el reajuste de la remuneración. En esta medida, la Corte considera que la reducción de la jornada laboral introducida en el literal c) del artículo 25 del reglamento a la LOSEP tiene un impacto directo en la remuneración al permitir que esta se vea reducida proporcionalmente con la jornada laboral.

126. Por las razones expuestas, esta Corte observa que la norma impugnada regula componentes esenciales del ejercicio del derecho al trabajo de quienes laboran en el servicio público porque introduce una reducción a la jornada laboral; y, en consecuencia, una disminución en la remuneración. Tal como se indicó *supra*, el artículo 33 de la Constitución señala que la ley garantizará los derechos de los trabajadores y trabajadoras, en especial los relacionados con “la remuneración justa”. Esta determinación no implica un pronunciamiento sobre si esta reducción de la jornada laboral y la remuneración de las servidoras y servidores públicos contraviene derechos constitucionales, sino que únicamente se limita a identificar que la norma impugnada sí regula componentes esenciales del ejercicio del derecho al trabajo.

5.2.1.2. Regulación prevista en la ley o desarrollo legislativo

127. Una vez que se ha establecido que el decreto impugnado y el acuerdo ministerial introducen una regulación del derecho al trabajo, en lo que respecta a la remuneración, la Corte debe verificar si esta regulación está autorizada por la propia ley y si, en consecuencia, las normas impugnadas se limitan a desarrollar contenidos de la ley; o si, por el contrario, la modifican o reemplazan.

- 128.**De acuerdo con los accionantes, esta jornada se trata de una nueva modalidad de jornada laboral que solo puede establecerse mediante ley y que el artículo 25 de la LOSEP no autoriza la creación, en normas infralegales, de una jornada diferenciada.⁵⁷
- 129.**De conformidad con las entidades accionadas, la reforma impugnada no altera la ley, sino que permita el desarrollo y aplicación del artículo 25 de la LOSEP y del artículo 47.1 del Código de Trabajo.⁵⁸
- 130.**Respecto del mencionado artículo del Código de Trabajo, que establece que en casos excepcionales y previo acuerdo entre el empleado y el trabajador puede haber una disminución de la jornada laboral, la Corte nota que no es aplicable a las servidoras y servidores públicos regidos por la LOSEP. Por eso, no es posible analizar si el decreto impugnado, que introduce una reforma al reglamento de la LOSEP, desarrolla el artículo 47.1 del Código del Trabajo.
- 131.**Al respecto, esta Corte ha señalado que la supletoriedad es un mecanismo de integración de la ley por medio del cual se suplen las lagunas presentes en una normativa específica, mediante la remisión a otra ley, para incorporar a la primera las reglas contenidas en la segunda, siempre que estas últimas resulten compatibles con la naturaleza de la norma suplida.⁵⁹ En el presente caso, la LOSEP regula explícitamente el tipo de modalidades de jornadas laborales para servidoras y servidores públicos y no establece remisión alguna al Código de Trabajo. Además, el propio acuerdo ministerial dispone, expresamente, que para los servidores públicos regidos por el Código de Trabajo se podrá aplicar el artículo 47.1 de dicho cuerpo legal.

⁵⁷ Ver artículo en párrafo 106.

⁵⁸ El artículo 47.1 del Código de Trabajo señala:

Art. 47.1.- En casos excepcionales, previo acuerdo entre empleador y trabajador o trabajadores, y por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión, la jornada de trabajo referida en el artículo 47 podrá ser disminuída, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales.

Respecto de los ejercicios económicos en que acordó la modificación de la jornada de trabajo, el empleador sólo podrá repartir dividendos a sus accionistas si previamente cancela a los trabajadores las horas que se redujeron mientras duró la medida.

De producirse despidos las indemnizaciones y bonificaciones, se calcularán sobre la última remuneración recibida por el trabajador antes del ajuste de la jornada; de igual manera, mientras dure la reducción, las aportaciones a la seguridad social que le corresponden al empleador serán pagadas sobre ocho horas diarias de trabajo.

El Ministerio rector del Trabajo podrá exigir que para autorizar la medida se demuestre que la misma resulte necesaria por causas de fuerza mayor o por reducción de ingresos o verificación de pérdidas. También deberá el Ministerio rector del Trabajo exigir del empleador un plan de austeridad, entre los cuales podrá incluir que los ingresos de los mandatarios administradores de la empresa se reduzcan para mantener la medida.

⁵⁹ CCE, dictamen 1-21-OP, 17 de marzo de 2021, párr. 121.

132. Por su parte, el artículo 25 de la LOSEP regula dos modalidades de jornadas laborales de los y las servidoras públicos. La primera, denominada ordinaria, es de ocho horas diarias de lunes a viernes y durante los cinco días de cada semana, con cuarenta horas semanales. La segunda, denominada jornada especial, se da por la naturaleza de la misión que cumple la institución y que requiere de jornadas, horarios o turnos especiales, se determina caso a caso y no establece un número de horas específico. Si por las condiciones del trabajo, se requiere una jornada especial de menor duración aquello no reducirá la remuneración. Respecto de esta modalidad, la norma incluye una remisión a la normativa infralegal para que el Ministerio de Trabajo emita la norma para hacer efectiva la jornada especial.

133. En este marco, es necesario determinar si la jornada especial diferenciada es un tipo de jornada especial, y si, por tanto, el decreto impugnado desarrolla el artículo 25 de la LOSEP, o si se trata de una nueva modalidad que regula contenidos esenciales del derecho al trabajo.

134. Al respecto, aunque el acuerdo ministerial, en sus considerandos, alude al decreto impugnado, en su artículo 3, en la definición de la jornada especial diferenciada, se refiere explícitamente al artículo 25 de la LOSEP

De conformidad con el artículo 52 de la Ley Orgánica del Servicio Público; por excepción y, previo informe aprobado por la máxima autoridad del análisis motivado realizado por la Unidad de Administración de Talento Humano o quien haga sus veces, se remitirá para aprobación del Ministerio de Trabajo, la reducción o aumento de la jornada de trabajo referida en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Servicio Público; hasta un límite no menor a treinta horas semanales y no mayor a las establecidas en la normativa vigente, por un período de seis meses, que podrán renovarse por seis meses más por única ocasión.

135. Ahora bien, la Corte nota que esa referencia no es suficiente para establecer que la jornada especial diferenciada se trataría de un “tipo” de jornada especial y, por tanto, solo desarrollaría el contenido de esta jornada, ya establecida por ley. De la revisión del artículo 25 de la LOSEP y de las normas impugnadas, se refleja que las características de la jornada especial son diferentes a las de la jornada especial diferenciada, de conformidad con el siguiente detalle:

Tabla 1: Cuadro comparativo de jornada especial y jornada especial diferenciada

Aspecto	Jornada Especial (LOSEP)	Jornada Especial Diferenciada (Decreto Ejecutivo 1053 y Acuerdo Ministerial)
Definición y naturaleza	Jornada especial aplicada a situaciones específicas debido a la misión que cumple la institución (que requiere, por	Jornada especial aplicada excepcionalmente debido a circunstancias extraordinarias , como la pandemia de COVID-19.

	ejemplo, el desempeño de trabajos que necesitan turnos especiales, o situaciones de trabajo insalubres, nocturnos, o peligrosos).	No depende de la naturaleza del trabajo , sino de una situación de emergencia generalizada.
Ámbito de aplicación	Se aplica a instituciones o servidores donde se requiere de días y horarios especiales (por ejemplo, hospitales, seguridad, trabajo nocturno o en ambientes peligrosos).	Se aplica a toda la administración pública . Aplicación más generalizada para adaptarse a la emergencia.
Autorización	Ministerio de Trabajo o máxima autoridad de la institución.	Máxima autoridad de la institución y Ministerio de Trabajo para su aprobación, sin necesidad de justificar la naturaleza del trabajo .
Temporalidad	Puede ser permanente o temporal dependiendo de la naturaleza del servicio. Se fija para cada caso	6 meses, renovables una sola vez por seis meses más. Reducción hasta 30 horas semanales.
Razones	Se aplica cuando, por la misión de la institución se requiere jornadas especiales.	1) Funcionales: modificaciones en las atribuciones de la institución. 2) Técnicas: por déficit presupuestario. 3) Caso fortuito o fuerza mayor.
Remuneración	No afecta la remuneración . Si la jornada se reduce, se garantizan los derechos laborales, incluidos salario y beneficios.	Aunque no menciona explícitamente de la lectura integral de la norma se deduce la reducción de la remuneración , la disminución de horas trabajadas implica una disminución proporcional del salario (en términos de salario por horas efectivas). Las aportaciones a la seguridad social se mantienen sobre 40 horas, pero el salario se calcula según 30 horas. El cálculo de indemnización y/o bonificaciones se hace sobre la remuneración original, antes del ajuste.
Excepciones	Se aplica a trabajos específicos como los nocturnos o en condiciones insalubres o peligrosas.	Se aplica a toda la administración pública central, excepto a servidores públicos contratados bajo el Código de Trabajo; personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria; que tengan jornadas especiales del artículo 25 de la LOSEP; Profesionales de la salud; Fuerzas armadas y entidades del COESCOP

- 136.** A partir de estas diferencias, la Corte concluye que la jornada especial diferenciada es una nueva modalidad de jornada de trabajo que permite reducir la jornada laboral hasta 30 horas semanales por un periodo de hasta doce meses, con independencia de la naturaleza del trabajo que se realice, y se aplica de manera general a todas las instituciones del Estado en situaciones excepcionales, por ejemplo, la pandemia de COVID-19. Dicha jornada no se desprende del artículo 25 de la LOSEP, referente a las jornadas especiales, que se refiere a aquellos trabajos que requieren de horarios o turnos especiales, en virtud de la naturaleza del servicio que presta la institución. Por ejemplo, aquellos trabajos que tienen condiciones específicas, como los trabajos nocturnos, o aquellos que se realicen en ambientes peligrosos o insalubres.
- 137.** Por lo tanto, la jornada establecida en la norma impugnada no se encuentra prevista en las modalidades de jornadas laborales establecidas en la LOSEP, y, en consecuencia, no se limita a precisar o detallar una modalidad que ya esté prevista en la ley; ni se aplica la remisión que la LOSEP realiza para la regulación infralegal de las jornadas especiales.
- 138.** Al contrario, al crear una nueva modalidad de jornada, que regula el derecho al trabajo en lo atinente a la remuneración, realiza una innovación de disposiciones legales, que contravienen los artículos 132 y 133 de la Constitución, pues para su emisión, requería de una ley aprobada por la Asamblea Nacional.
- 139.** En tal virtud, dado que las normas impugnadas han sido declaradas inconstitucionales por inobservar el principio de reserva de ley, cuestión que guarda relación con su forma, esta Corte no se pronunciará respecto a las alegaciones de inconstitucionalidad por el fondo.
- 140.** Por último, es innegable que, en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, era imperativo realizar ajustes en las condiciones laborales para proteger la salud de las y los servidores y asegurar la continuidad de los servicios públicos. Esta realidad, sin duda, exigió una respuesta por parte del Estado. Sin embargo, es importante resaltar que esa misma circunstancia habría podido dar lugar a un ajuste dentro del marco normativo ya existente, en particular mediante la aplicación de la modalidad de jornada especial prevista en el artículo 25 de la LOSEP, que es plenamente adaptable a los cambios derivados de la naturaleza alterada de algunos trabajos durante la emergencia. La creación de una nueva jornada especial diferenciada, como la que establece el decreto ejecutivo 1053, excede el alcance del poder reglamentario del presidente, pues implica la regulación del derecho al trabajo, lo cual tiene reserva de ley. Como la Corte Constitucional ha señalado con claridad, el Estado y sus organismos deben desarrollar los mecanismos necesarios para controlar

la crisis sanitaria ajustando las instituciones y el ordenamiento jurídico a las nuevas exigencias que la pandemia demanda, sin vulnerar los derechos ni los principios constitucionales.⁶⁰

6. Efectos

141.La determinación de inconstitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo 1053 y del acuerdo ministerial MDT-2020-117 tiene efecto inmediato y hacia el futuro. Esto quiere decir que no se podrá aplicar la jornada laboral reducida para las servidoras y servidores públicos contemplada en la reforma al reglamento a la LOSEP a partir de la publicación en el Registro Oficial de la presente sentencia.

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. Declarar** la inconstitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad por la forma del acuerdo ministerial MDT-2020-117, de 20 de mayo de 2020.
- 3.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁶⁰ CCE, dictamen No. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párr. 35.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 20-20-IN/25

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 20-20-IN/25 (“**sentencia**”) emitida el 01 de mayo de 2025.

Sobre las normas impugnadas

2. La sentencia versa sobre nueve demandas de inconstitucionalidad planteadas en contra de las siguientes normas: **(i)** decreto ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020 (“**decreto 1053**”) y **(ii)** acuerdo ministerial MDT-2020-117 emitido por el Ministerio de Trabajo el 20 de mayo de 2020 (“**acuerdo**”).
3. El decreto 1053 reformó el artículo 25 del Reglamento General a la LOSEP de tal forma que, por excepción y “con la aprobación de la máxima autoridad” de cada entidad, se podría cambiar la jornada de trabajo “previa autorización del Ministerio rector del Trabajo”. El decreto 1053 denomina esta modalidad como jornada especial diferenciada. Esta jornada solo podría plantearse por un periodo no mayor a doce meses en su totalidad y la disminución no podría ser menor a treinta horas semanales. A su vez, se preveía que las indemnizaciones, bonificaciones y aportes a la seguridad social se calcularán con base en la última remuneración recibida y con base en ocho horas diarias de trabajo.
4. Por su parte, el acuerdo desarrolla la implementación del decreto 1053. En lo relevante:
 - 4.1. El artículo 1 determina que la reforma se produce en el marco de “la emergencia sanitaria declarada por el coronavirus” y el artículo 2 menciona que es aplicable a la administración pública central.
 - 4.2. El artículo 3 se refiere a “la reducción o aumento de la jornada de trabajo” del artículo 25 de la LOSEP y el artículo 4 determina las razones para aplicar el cambio de jornada: funcionales, técnicas, caso fortuito o fuerza mayor.
 - 4.3. El artículo 5 prevé, en lo principal, que las personas reguladas bajo el Código de Trabajo se regirán por el artículo 47.1 de ese cuerpo normativo y que se aplicará el acuerdo a los regímenes del artículo 225 de la Constitución.

- 4.4. El artículo 6 establece a quienes no se aplicará el cambio de la jornada diferenciada: grupos de atención prioritaria; quienes ya tengan jornadas especiales de trabajo; trabajadores regulados por el Código del Trabajo; los profesionales de la salud de la red pública; profesionales que intervengan en procesos sustantivos del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública; y, el personal activo de Fuerzas Armadas y del COESCOP.
- 4.5. El artículo 7 se refiere al procedimiento para la aprobación de un cambio de jornada entre lo cual resalta que se debe obtener una aprobación del Ministerio del Trabajo y de la máxima autoridad de cada institución y se debe plantear una fundamentación de la excepcionalidad para optar por el cambio.
- 4.6. El artículo 8 determina las causas por las cuales acaba la jornada especial diferenciada: vencimiento del periodo; por solicitud de la máxima autoridad de cada entidad; por decisión del Ministerio del Trabajo; por cambios institucionales; y, por reformas de otras normas.
- 4.7. Las disposiciones generales señalan, en lo principal, que el régimen estará a cargo del Ministerio del Trabajo y que las aportaciones a la seguridad social e indemnizaciones se calculan con base en la última remuneración antes del ajuste.

Sobre los fundamentos de la sentencia

5. La sentencia 20-20-IN/25 concluye que las normas impugnadas transgreden el principio de reserva de ley, de los artículos 132 y 133 de la Constitución, porque estima que regulan derechos y no se limitan a desarrollar la norma legal vigente. De tal forma que, para la sentencia, el tema que regulan las normas impugnadas debía ser expedido mediante ley y no en normas infralegales. Dado que la sentencia acepta el vicio de inconstitucionalidad por la forma, afirma que no resolverá los problemas jurídicos de fondo.
6. Para llegar a su decisión, la sentencia estima que las normas impugnadas no podrían plantear un “tipo de jornada especial” porque encuentra diferencias interpretativas entre el texto del artículo 25 de la LOSEP con las normas impugnadas. Así:
 - 6.1. Las normas impugnadas implicarían una reducción de la remuneración de forma proporcional, aunque, al mismo tiempo, indica que “ni el decreto ni el acuerdo ministerial impugnados mencionan explícitamente la reducción de la remuneración”.

- 6.2.** La jornada especial del artículo 25 de la LOSEP se podría utilizar en función de la “misión que cumple la institución” mientras que la jornada de las normas impugnadas se aplicaría ante “circunstancias extraordinarias” pues no dependen de la naturaleza del trabajo. Sin embargo, también reconoce que las normas impugnadas establecen razones funcionales o técnicas.
- 6.3.** La jornada especial del artículo 25 de la LOSEP solo podría aplicarse a lugares que requieran “días y horarios especiales” mientras que las normas impugnadas impondrían una aplicación “generalizada”.
- 6.4.** La sentencia afirma que la jornada especial del artículo 25 de la LOSEP puede ser permanente o temporal y la de las normas impugnadas no lo sería pues es de doce meses y de treinta horas.
- 7.** Luego, la sentencia reconoce que tanto la jornada especial del artículo 25 de la LOSEP como aquella que sería regulada por las normas impugnadas, requieren de la aprobación del Ministerio del Trabajo y de la máxima autoridad de cada institución.

Sobre los argumentos de la disidencia

- 8.** El tratamiento del caso reviste complejidad, esto se puede advertir por la cantidad de demandas planteadas en contra de las normas impugnadas con respecto a argumentos de forma como de fondo. Por ello, aun cuando coincido en gran parte de la formulación de los problemas jurídicos de la sentencia, discrepo en aspectos que tienen incidencia en la decisión. En consecuencia, aquello no me permitió apoyar a la sentencia de mayoría.
- 9.** La jornada laboral regulada en las normas impugnadas se prevé ante circunstancias excepcionales. Aquello no es excluyente de las razones institucionales de una entidad, como afirma la sentencia de mayoría. Tampoco se trata de una aplicación generalizada, tal como lo señala la sentencia, pues, reitero, es excepcional y el artículo 6 del acuerdo excluye a gran cantidad de servidores de su aplicación.
- 10.** La sentencia establece que la jornada especial del artículo 25 de la LOSEP es distinta porque puede ser permanente o temporal, mientras que la de las normas impugnadas duraría máximo doce meses de treinta horas semanales. Aquella conclusión de la sentencia no explica cómo, si existe un plazo determinado en la jornada, no es parte de la definición de “temporal” de la misma. La sentencia tampoco determina cómo podrían afectarse derechos si esta jornada especial no resulta ser permanente. De

hecho, la jornada especial debería ser excepcional y la regla general debería ser la jornada ordinaria.

11. Si bien la sentencia expone las diferencias previamente mencionadas entre la jornada especial prevista en el artículo 25 de la LOSEP y aquella establecida en las normas impugnadas, parecería que la razón principal para declarar su inconstitucionalidad es que existiría una disminución en la remuneración.
12. En tal sentido, comprendo que la disminución de la remuneración podría ser una consecuencia natural de la posible reducción de la jornada y de la manifestación del principio por el cual a igual trabajo corresponde igual remuneración. Sin embargo, estimo que la sentencia no contiene una conexión para explicar por qué llega a verificar aspectos que no se encuentran expresamente establecidos en las propias normas impugnadas. Es decir, como lo reconoce la misma sentencia, la reducción de la remuneración no es un aspecto que se encuentre en el texto de las normas impugnadas. En consecuencia, aquello se trata de un tema de aplicación de las normas.
13. La Corte Constitucional ha sido consistente en determinar que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, no le corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta. Asimismo, ha señalado que no es parte del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos pues, para ello, existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico.¹
14. Ahora bien, incluso si se estima que revisar la aplicación de las normas impugnadas debe ser un ámbito de competencia de esta Corte, en mi opinión, no debería declararse, sin más, la inconstitucionalidad de estas normas con efectos a futuro. Me parece que las normas impugnadas bien pudieron permanecer en el ordenamiento jurídico condicionando su vigencia para que se interpreten en el sentido de que no puede reducirse la remuneración o que se debe considerar la última remuneración percibida, conforme la misma norma preveía para los aportes al IESS o para indemnizaciones frente a una posible desvinculación.
15. A mi criterio, una decisión de esta naturaleza habría sido, desde mi perspectiva, más acorde con los principios que guían el control abstracto de constitucionalidad recogidos en el artículo 76 de la LOGJCC, como son la presunción de constitucionalidad de las normas, el *in dubio pro legislatore*, la permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso y, en particular, la interpretación conforme, que implica que siempre

¹ Por ejemplo, ver: CCE, sentencias 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36 y 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 49.

que exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella.

16. Ahora bien, para la sentencia de mayoría, aun cuando las normas impugnadas se refieren explícitamente al artículo 25 de la LOSEP, aquello “no es suficiente”. A criterio de la mayoría, dicha remisión no implica un desarrollo de lo dispuesto en ese artículo, sino más bien una modificación de su contenido.
17. Desde mi perspectiva, a partir de una lectura conjunta del artículo 25 de la LOSEP y de las normas impugnadas, me parece que es posible señalar que sí se prevé la posibilidad de plantear la jornada especial diferenciada. Así, el artículo 25 de la LOSEP determina en su inciso final lo siguiente:

las instituciones que en forma justificada, requieran que sus servidoras o sus servidores laboren en diferentes horarios a los establecidos en la jornada ordinaria, deben obtener la aprobación del Ministerio de Relaciones Laborales. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, esta facultad será competencia de la máxima autoridad.

18. En ese sentido, me parece que el artículo 25 de la LOSEP sí prevé la excepcionalidad de establecer jornadas distintas a la jornada ordinaria de forma justificada. Si bien podría titularse con otro nombre a la jornada, aquello no implica que las disposiciones impugnadas no sean un desarrollo de la norma con carácter legal. Además, cabe recalcar que la sentencia 20-20-IN/25 reconoce que tanto el artículo 25 de la LOSEP como las normas impugnadas, requieren de la aprobación del Ministerio del Trabajo y de la máxima autoridad de cada institución.
19. Adicionalmente, a propósito del momento de aprobación de las normas impugnadas, debe tenerse en cuenta que estas se emitieron en el contexto excepcional de la pandemia por COVID-19. Aunque coincido con lo afirmando por la sentencia en el sentido de que la crisis sanitaria no podía justificar vulneraciones a derechos o principios constitucionales, considero que la sentencia no toma plenamente en cuenta el contexto de la misma. Durante la pandemia por COVID-19, se adoptaron medidas rigurosas a gran escala de carácter sanitario, económico y social para evitar el contagio, tales como los confinamientos severos y prolongados que implicaron una reducción e incluso una suspensión total de actividades, así como un sinnúmero de pérdidas humanas y económicas, lo que obligó a tomar medidas extraordinarias.
20. La sentencia señala que debido a la pandemia “era imperativo realizar ajustes en las condiciones laborales para proteger la salud de las y los servidores y asegurar la continuidad de los servicios públicos”. Sin embargo, al mismo tiempo, la sentencia

señala que la jornada planteada por las normas impugnadas no es un tipo de jornada especial, sino que sería totalmente distinta. En mi opinión, la presunta diferencia relevante entre el tipo de jornadas, no se desprende del análisis de la sentencia de mayoría.

21. Dado que en el análisis no encuentro que se haya fundamentado de manera suficiente los motivos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas, dejo sentada mi discrepancia con la sentencia 20-20-IN/25.

CLAUDIA HELENA
SALGADO LEVY
2025.05.27 10:40:06
-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 20-20-IN fue presentado en Secretaría General el 16 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 08:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2020IN-7e5f5



Caso Nro. 20-20-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes diecinueve de mayo y el día martes veintisiete de mayo de dos mil veinticinco respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 172-23-IS/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

CASO 172-23-IS

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

SENTENCIA 172-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza el cumplimiento de la decisión dictada por el Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Pichincha en el marco de una acción de protección. Después de evaluar las medidas adoptadas, concluye que la sentencia cuyo cumplimiento se cuestiona fue cumplida en su totalidad. Adicionalmente, desestima la pretensión del accionante relativa a una reparación económica, al no haber sido dispuesta en la decisión que se alega como incumplida.

1. Antecedentes procesales

1.1. De la acción de protección

1. El 22 de julio de 2009, Francisco Lenny Alvarado Moreno (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Tribunal de Disciplina CP-2 de la Policía Nacional (“**Policía Nacional**”) y al Comandante General de la Policía Nacional por haber emitido una resolución de fecha 19 de noviembre de 2002 mediante la cual lo dieron de baja.¹
2. El 30 de septiembre de 2009, el Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Pichincha² (“**Juzgado Civil**”) aceptó la demanda y ordenó el reintegro del accionante a las filas policiales.³

¹ Proceso 17314-2009-0578. En lo principal, el accionante sostuvo que la resolución emitida el 19 de noviembre de 2002 por el Tribunal de Disciplina CP-2 vulneró sus derechos al debido proceso en las garantías de la motivación y cumplimiento de normas y derechos de las partes; al trabajo; y a la dignidad humana. En su demanda, señaló que la Policía Nacional dispuso su baja tras haber sido “acusado inocentemente” de la sustracción ilegal de evidencias dentro de un operativo realizado en octubre de 2002. Sin embargo, indicó que esta decisión se adoptó pese a la existencia de un auto de sobreseimiento por falta de pruebas. En consecuencia, su separación de las filas policiales, a pesar de haber sido declarado inocente en el proceso penal, sería vulneradora de derechos.

² Luego del sorteo manual realizado el 27 de mayo de 2022, el conocimiento de la causa recayó sobre la Unidad Judicial Civil del cantón Cayambe, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**” o “**jueza ejecutora**”).

³ De esta decisión no hubo apelación ni se dedujo acción alguna ante este Organismo.

3. El 19 de enero de 2010, el Comandante General de la Policía Nacional dejó sin efecto la resolución mediante la cual se dio de baja al accionante. Posteriormente, el 02 de febrero de 2010, mediante la orden general 022 suscrita por el Comandante General de la Policía Nacional, se dispuso la reincorporación del accionante a las filas policiales.
4. El 6 de junio de 2013, mediante acuerdo ministerial 03308, el Ministro del Interior acordó “conocer la resolución 2013-337-CSG-PN” del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional y “separar de manera definitiva y con efecto inmediato de las filas de la Policía Nacional” a los servidores policiales que se han alejado de la misión constitucional, de conformidad con “la resolución 2013-337-CSG-PN”.⁴ Por esta razón, el accionante fue dado nuevamente de baja.
5. El 10 de junio de 2022, el accionante requirió a la jueza ejecutora que se haga cumplir con la sentencia dictada por el Juzgado Civil y se lo reintegre a las filas policiales. En su criterio, la decisión de darle de baja constituyó un acto ulterior que afectó al fallo dictado en su favor. Frente a ello, el 6 de julio de 2022, la jueza ejecutora dispuso a la Policía Nacional que remita un informe, debidamente documentado, sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional.
6. El 22 de agosto de 2022, la Policía Nacional envió el informe e indicó haber dado cumplimiento integral a la sentencia del Juzgado Civil, sin que sea procedente su reincorporación, debido a que fue separado nuevamente por el acuerdo ministerial 03308. Frente a ello, la jueza ejecutora convocó a una audiencia el 16 de septiembre de 2022.⁵
7. El 19 de septiembre de 2022, la jueza de la Unidad Judicial dispuso la reinstalación de la audiencia para el 27 de septiembre de 2022 y requirió a la Policía Nacional que presente el acuerdo ministerial 03308 y el informe 031-2013-SSCCP-IGPN de manera completa, mismo que guardaría relación con el caso del accionante. Aquello fue atendido el 23 de septiembre de 2022.
8. El 15 de noviembre de 2022, el accionante exigió a la jueza ejecutora que disponga a la Policía Nacional su reintegro a las filas policiales; la modificación de las medidas de reparación en virtud de que se vulneró su derecho al trabajo; el pago de las

⁴ A fojas 144 del expediente constitucional se observa que el accionante se encuentra en la resolución 2013-337-CSG-PN, en la cual se ordena al comandante general de la Policía Nacional se disponga el trámite que corresponda.

⁵ En principio, la audiencia se llevaría a cabo el 6 de septiembre de 2022, sin embargo, por pedido de la Policía Nacional, la jueza ejecutora modificó el día de la audiencia.

remuneraciones dejadas de percibir producto de “la emisión del acto ulterior constante en el acuerdo ministerial”, así como el pago de sus aportaciones al ISSPOL y al Servicio de Cesantía de la Policía Nacional. El 27 de febrero de 2023, insistió en el cumplimiento de la sentencia expedida por el Juzgado Civil.

9. El 14 de marzo de 2023, la jueza de la Unidad Judicial dispuso al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional dar cumplimiento a la sentencia constitucional, lo que implicaría “dejar sin efecto cualquier acto ulterior que afecte su plena validez, vigencia y cumplimiento”.
10. El 11 de abril de 2023, la Policía Nacional emitió la resolución 2023-0376-DSPO-CG-PN mediante la cual se resolvió “acatar el mandamiento de ejecución de 14 de marzo de 2023”. Por tanto, dispuso “reincorporar [al accionante] a la situación de policía activo” y ordenó a los diversos departamentos de la institución encargarse de los trámites correspondientes, referidos al reingreso del accionante.
11. El 21 de junio de 2023, el accionante indicó haber sido reincorporado a la institución policial en el grado de Sargento Primero. Sin perjuicio de ello, expresó que, para dar cumplimiento integral de la sentencia, se le debería pagar económicamente debido a que estuvo fuera de las filas policiales, producto del acto ulterior contenido en el acuerdo ministerial. Por tal razón, requirió que se envíe el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que proceda con la cuantificación de la reparación económica.
12. El 26 de junio de 2023, la jueza de la Unidad Judicial envió el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“TDCA”), para la respectiva cuantificación.⁶ Sin embargo, el 19 de julio de 2023, TDCA indicó que, toda vez que en la sentencia constitucional no se dispuso una medida de reparación económica de ningún tipo, “este Tribunal no tiene nada que valorar en concepto de reparación económica”. Por lo cual, devolvió el proceso a la Unidad Judicial.
13. El 18 de septiembre de 2023, la jueza ejecutora archivó el proceso al constatar que “el legitimado pasivo ha dado cumplimiento con el auto” de 14 de marzo de 2023 y en virtud de que “el [TDCA] se ha pronunciado con la negativa al respecto del pedido de cuantificar la reparación económica [...] ya que [aquello] no se ha dispuesto en la sentencia”.

⁶ El proceso ante el TDCA se signó con el número 17811-2023-01403.

14. El 20 de septiembre de 2023, el accionante requirió a la jueza ejecutora remitir el expediente a este Organismo, junto con el debido informe, ya que, en su criterio, la sentencia constitucional no se ha ejecutado integralmente.
15. El 27 de septiembre de 2023, la jueza de la Unidad Judicial negó el requerimiento del accionante, pues consideró que la sentencia fue cumplida a cabalidad.

1.2 Del procedimiento ante la Corte Constitucional

16. El 6 de diciembre de 2023, el accionante presentó una acción de incumplimiento de sentencia, directamente ante este Organismo. Por sorteo electrónico, el conocimiento de la causa recayó en la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
17. El 27 de agosto de 2024, en virtud del orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso, notificó el contenido de la providencia a los sujetos procesales, y dispuso que en el término de cinco días remitan los debidos informes en el que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento de la sentencia constitucional.
18. El 29 de agosto de 2024, el accionante ingresó un escrito mediante el cual ratificó el contenido de su demanda, y rectificó la pretensión, puntos 13.5 y 13.6 de su demanda de incumplimiento, alegando que en dicho documento existieron varios *lapsus calami*, respecto de la fecha en la que fue desvinculado la primera vez.⁷
19. El 05 de septiembre de 2024, el Ministerio del Interior dio contestación; el 13 de septiembre de 2024, la Unidad Judicial presentó su informe. Finalmente, el 08 de octubre de 2024, la Policía Nacional cumplió con el requerimiento de la jueza sustanciadora.

2. Competencia

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

⁷ Específicamente, el accionante expresó en su escrito que en los puntos 13.4 a 13.6, en “el numeral XII [...] (pretensiones)” de su demanda de acción de incumplimiento “se hace constar” que fue desvinculado por primera vez el “19 de noviembre de 2020” cuando lo correcto sería “19 de noviembre de 2002”.

3. Decisión cuyo cumplimiento se reclama

21. De los antecedentes se desprende que la decisión cuyo cumplimiento se reclama fue expedida por el Juzgado Civil el 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se dispuso como medidas de reparación las siguientes:

21.1. Dejar sin efecto la resolución dictada el 19 de noviembre de 2002 por el Tribunal de Disciplina CP-2 de la Policía Nacional [**medida dispositiva**].

21.2. Reincorporar inmediatamente al accionante a las filas policiales con todos los derechos profesionales que de acuerdo a la ley le asistan [**medida a verificar**].

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

22. El accionante realiza un recuento de los hechos que dieron origen a la acción de protección. También se pronunció sobre el acuerdo ministerial 00338 mediante el cual fue separado de las filas policiales de manera posterior. Finalmente, señaló haber sido reintegrado a la Policía Nacional después de la emisión del auto de 14 de marzo de 2023, expedido por la jueza ejecutora.

23. Señala que, sin perjuicio de ello, la sentencia del Juzgado Civil se cumplió defectuosamente ya que no le han reparado económicamente. En su opinión, el TDCA “no toma en cuenta que la sentencia emitida” por el Juzgado Civil determinó la existencia de actos ulteriores, y “orden[ó] la reincorporación material del recurrente a las filas de la Institución Policial CON TODOS LOS DERECHOS PROFESIONALES QUE DE ACUERDO A LA LEY LE ASISTAN” [mayúsculas en el original].

24. En línea con lo anterior, el accionante considera que el TDCA “no está en potestad de emitir criterios sobre el fondo de lo resuelto por la Autoridad Constitucional” por lo que, debió haberse ceñido a lo dispuesto en la sentencia, cuyo cumplimiento reclama.

25. Expresa que la sentencia se cumplió parcialmente porque la Policía Nacional “reintegr[ó] a la institución policial [al] compareciente FRANCISCO LENNY ALVARADO MORENO, mediante Resolución No. 2023-0376-DSPO-CG-PN, de fecha 11 de abril del 2023”. No obstante, “la cuantificación de la reparación económica ha sido negada”.

26. Por lo expuesto, afirma que la falta de pago por concepto de reparación económica afectaría su jubilación, su derecho a la seguridad social y al Seguro de Cesantía “en relación a los más de 20 años de servicio que tengo en la Institución Policial actualmente [ya que...] no se está cumpliendo con la responsabilidad patronal, generada por la falta de aportaciones al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) como al Servicio de Cesantía de la Policía Nacional”.
27. Por último, el accionante requiere a la Corte que se acepte la acción de incumplimiento; se declare el incumplimiento de la sentencia dictada por el Juzgado Civil el 30 de septiembre de 2009; y, se declare la “inejecución de la reparación económica” seguida en el TDCA. Como medidas de reparación solicita que se disponga al TDCA la cuantificación de los valores dejados de percibir en los dos momentos en los que le dieron de baja; y que la Policía Nacional cuantifique las remuneraciones dejadas de percibir y proceda con el pago de los aportes patronales y personales adeudados y no pagados por la Policía Nacional, tanto al ISSPOL como al Servicio de Cesantía de la Policía.

4.2. Argumentos de la Policía Nacional

28. La Policía Nacional realiza un recuento del proceso de origen. Citó la providencia dictada por la jueza ejecutora el 16 de septiembre de 2024, en la cual concluyó que “se ha cumplido a cabalidad con la ejecución de la sentencia de fecha 30 de septiembre de 2009 [...] en los términos dispuestos en la misma”.
29. En virtud de lo anterior, la Policía Nacional afirma que “ha cumplido a cabalidad con la ejecución de la sentencia de fecha 30 de septiembre del 2009”. Por lo anterior, “recomendó” a este Organismo que se valore el cumplimiento de la sentencia por parte de la referida institución.

4.3. Argumentos del Ministerio del Interior

30. El Ministerio del Interior sintetiza el proceso de acción de protección y la fase de ejecución de la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2009. Posteriormente, concluyó que la Policía Nacional “ha realizado las diligencias correspondientes para dar estricto cumplimiento” al fallo. En ese sentido, señala que, mediante resolución 2023-0376-DSP-CG-PN, se dispuso la reincorporación del accionante a las filas policiales. Finalmente, afirma que, al no existir ninguna reparación económica pendiente, la petición del accionante resulta improcedente.

31. En tal virtud, concluye que la Policía Nacional cumplió integralmente la sentencia constitucional.

4.4. Argumentos de la Unidad Judicial

32. La jueza ejecutora narra los hechos que dieron origen a la acción de protección. Detalla sus actuaciones encaminadas a ejecutar la sentencia constitucional y concluye que la Policía Nacional cumplió integralmente la decisión.
33. Por otra parte, con relación a la presunta reparación económica, la jueza ejecutora destaca que no se puede considerar la inejecución o defectuosa ejecución de la sentencia, como a su juicio afirma el accionante, porque “no se desprenden reparación económica que debe ser liquidada” [sic]. Por lo dicho, considera que la sentencia debe declararse como cumplida.

5. Consideraciones previas

34. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 164 de la LOGJCC.⁸ Esto, en virtud de que la acción de incumplimiento es una garantía con carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.
35. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que este Organismo analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones, que se pueden sintetizar en lo siguiente:
- 35.1. Impulso:** La persona afectada debe promover la ejecución del fallo ante el órgano jurisdiccional de instancia.
- 35.2. Requerimiento:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 35.3. Plazo razonable:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.

⁸ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17.

Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no puede ser realizado de forma inmediata, sino que, previo a solicitarlo, tiene que transcurrir un tiempo prudente en el que la o el juzgador tenga la oportunidad de ejecutar las acciones tendientes al cumplimiento de las medidas de reparación.

- 35.4. Negativa expresa o tácita del juez executor:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 36.** Sobre el **impulso**, se advierte que el accionante promovió la ejecución de la causa, de conformidad con lo señalado en los párrafos 5, 8 y 11 de esta sentencia. Asimismo, este Organismo observa que el accionante además de impugnar el archivo de la causa, también cumplió con el **requerimiento a la jueza ejecutora** ya que, el 20 de septiembre de 2023, presentó un escrito mediante el cual cuestionó el incumplimiento de la sentencia y solicitó enviar el expediente junto con el informe correspondiente. También se advierte del párrafo 15 que existió una **negativa expresa** por parte de la jueza de la Unidad Judicial, quien mediante auto de 27 de septiembre de 2023 negó el pedido de enviar la causa a este Organismo. A su juicio, el fallo ya se habría cumplido.
- 37.** Finalmente, se advierte que el requerimiento del accionante, al considerar la decisión como defectuosamente cumplida, se realizó una vez que ha transcurrido un **plazo razonable**. Como se señaló en el párrafo anterior, el accionante acudió a la jueza ejecutora en algunas ocasiones para exigir lo que, a su juicio, debía cumplir la Policía Nacional. Además, trascurrieron algunos años desde la emisión de la sentencia hasta que el accionante presentó la acción que nos ocupa, tiempo en el que la jueza ejecutora pudo tomar medidas para garantizar, a su criterio, el cumplimiento íntegro de la decisión. En consecuencia, se considera que el requisito ha sido satisfecho.
- 38.** Por tanto, en virtud de que el accionante ha respetado el carácter subsidiario de esta garantía jurisdiccional y ha cumplido con los requisitos contenidos en el párrafo 35 *supra*, esta Corte procederá con el análisis de fondo.

6. Planteamiento del problema jurídico

- 39.** En el presente caso, el accionante solicita que la Corte declare el cumplimiento defectuoso de la sentencia expedida por el Juzgado Civil dentro de su acción de protección, porque, aunque fue reincorporado a las filas policiales, la institución no le habría pagado la correspondiente reparación económica.

40. El accionante expresó que, a pesar de haber sido reintegrado nuevamente mediante la resolución 2023-0376-DSPO-CG-PN, de 11 de abril del 2023, su reparación económica por efecto del daño provocado por el acto ulterior no fue concedido por el TDCA. Por lo expuesto, solicita que este Organismo reconozca la reparación económica de los valores dejados de percibir por la primera vez que le dieron de baja de las filas policiales, y por la segunda vez que lo colocaron en situación de baja, producto del acuerdo ministerial 00338. En tal sentido, la Corte verificará el cumplimiento de la sentencia a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia constitucional expedida el 30 de septiembre de 2009 por el Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Pichincha fue cumplida integralmente?*

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿La sentencia constitucional expedida el 30 de septiembre de 2009 por el Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Pichincha fue cumplida integralmente?

41. De conformidad con el párrafo 21 *supra*, esta Corte advierte que las medidas dispuestas en la sentencia constitucional fueron dos. La **medida del párrafo 21.1** *supra*, esto es, dejar sin efecto la resolución dictada el 19 de noviembre de 2002 por el Tribunal de Disciplina CP-2 de la Policía Nacional, corresponde a una medida dispositiva, cuya naturaleza conlleva a que su ejecución se produzca de manera inmediata desde la notificación a las partes procesales de la sentencia constitucional.⁹ De tal manera, se entiende como cumplida.
42. La **medida del párrafo 21.2** de esta decisión corresponde a la reincorporación inmediata del accionante “a las filas policiales con todos los derechos profesionales que de acuerdo a la ley le asistan”. Este Organismo advierte que, en efecto, el accionante fue reincorporado a las filas policiales luego de la expedición de la orden general 022 de 02 de febrero de 2010, tal como se indicó en el párrafo 3 *supra*.
43. Adicionalmente, de lo señalado en el párrafo 4 de esta decisión, se observa que, mediante el acuerdo ministerial 03308 de 6 de junio de 2013, el accionante fue separado nuevamente de las filas de la Policía Nacional.¹⁰ Por esta razón, en virtud de

⁹ CCE, sentencia 41-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr. 35.

¹⁰ El acuerdo ministerial hace expresa referencia a la resolución 2013-337- CSGPN7 en la cual se solicitó al comandante general de la Policía Nacional que remita al Ministerio de Gobierno la nómina de 208 servidores policiales que se alejaron de su misión constitucional para que se disponga el trámite correspondiente. El fundamento para adoptar dicha decisión fue que “el informe No. 031-2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo del 2013, de la Inspectoría General de la Policía Nacional hace conocer la nómina de 208 miembros policiales que registran aspectos que van en contra de la doctrina institucional, ante lo cual

la solicitud del accionante del 10 de junio de 2022, conforme consta en el párrafo 5 *supra*, el 14 de marzo de 2023, la jueza ejecutora, luego de haber convocado a audiencia, concluyó que habría existido un acto ulterior¹¹ y ordenó a la Policía Nacional dar cumplimiento a la sentencia de acción de protección. Efectivamente, el 11 de abril de 2023, la Policía Nacional emitió la resolución 2023-0376-DSPO-CG-PN y dispuso la reincorporación del accionante “a la situación de policial activo”, lo cual fue corroborado por él mismo.¹² En tal sentido, la Corte entiende que la medida descrita en el párrafo 21.2 fue cumplida integralmente.

44. Ahora bien, el accionante considera que la sentencia se ha cumplido defectuosamente, al no recibir la reparación económica correspondiente a los dos momentos en que fue desvinculado. Al respecto, sobre la petición del accionante de que se pague los valores dejados de percibir en ambas ocasiones, cabe señalar que **no corresponde disponer el pago de dichos valores**. La Corte Constitucional ha sido clara en que el objeto de la acción de incumplimiento es “hacer efectivas las medidas dispuestas por la sentencia constitucional en cuestión, mas no exigir —por regla general— el cumplimiento de otras medidas no contenidas —ni aun de forma implícita— en la decisión”.¹³ En esa línea, esta Corte ha sostenido que las autoridades judiciales deben “dictar fallos y medidas de reparación revestidas de claridad”¹⁴ de tal forma que su ejecución resulte eficaz y no exista ambigüedad alguna respecto de las medidas dispuestas a favor de la persona beneficiaria.
45. En el presente caso, el Juzgado Civil no dispuso medida de reparación económica alguna en favor del accionante respecto de su desvinculación. Se limitó a ordenar su inmediata reincorporación con los “derechos profesionales” que le correspondan. A juicio de esta Magistratura, dicha expresión constituye un recordatorio del deber constitucional de la Policía Nacional de garantizar los derechos constitucionales del accionante al momento de su reintegro. Tan es así que el 18 de septiembre de 2023, la jueza ejecutora archivó el proceso tras constatar que el legitimado pasivo cumplió con el auto de 14 de marzo del mismo año, que disponía el reintegro del accionante, y que, tampoco “se ha dispuesto en sentencia” una medida de reparación económica.¹⁵ Por tanto, en ausencia de una disposición clara y expresa que sustente la existencia de una

es pertinente hacer prevalecer el interés público acorde al derecho a la seguridad integral y a un servicio de calidad”.

¹¹ A fojas 587 del expediente constitucional se observa que la jueza ejecutora concluyó que el acuerdo ministerial 3308 de 2013 con el cual se dispuso por segunda vez la baja al accionante se fundamentó en las mismas razones por las cuales fue separado de las filas policiales la primera vez en el 2002.

¹² Ver párr. 10 y 11 de esta sentencia.

¹³ CCE, sentencia 37-17-IS/21, 30 de junio de 2021, párr. 30.

¹⁴ CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024, párr. 38.

¹⁵ Ver párrafo 12 de esta decisión.

reparación económica, esta Corte no encuentra fundamento para ordenar el pago de una compensación económica, que no se encuentra contenida en la decisión constitucional de origen.

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 de incumplimiento **172-23-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

17223IS-7e6b9



Caso Nro. 172-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintiocho de mayo de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

MG/FA

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

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

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