

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

3403-21-EP/25 En el Caso No. 3403-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3403-21-EP	2
6-25-TI/25 En el Caso No. 6-25-TI Se dictamina que el “Acuerdo entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno del Reino de Marruecos sobre la supresión de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio” no se encuentra inmerso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no requiere de aprobación legislativa.....	16
98-21-IN/25 En el Caso No. 98-21-IN Se desestima la demanda de inconstitucionalidad No. 98-21-IN	22
3087-21-EP/25 En el Caso No. 3087-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3087-21-EP.....	36
99-23-IS/25 En el Caso No. 99-23-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 99-23-IS	47
1646-22-EP/25 En el Caso No. 1646-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1646-22-EP	59
4-25-OP/25 En el Caso No. 4-25-OP Se declara improcedente la objeción presidencial sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar..	78



Sentencia 3403-21-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 05 de junio de 2025

CASO 3403-21-EP

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

SENTENCIA 3403-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica en una sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, dentro de una acción subjetiva o de plena jurisdicción. Se desestima la demanda al constatar que no se aplicó de manera retroactiva el artículo 31 numerales 1 y 8 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de julio de 2018, Gil Alberto Tama Franco (“**accionante**”) presentó una acción subjetiva o de plena jurisdicción en contra de Cecilia Alexandra Paredes Verduga, en calidad de Rectora de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (“**ESPOL**”).¹ Entre

¹ En su demanda el accionante señaló que “la Comisión Directiva de la Facultad de Ingeniería Eléctrica de la ESPOL reunida el 14 de mayo de 1986, mediante la Resolución No. 86-074 aprobó las bases para el concurso interno para la contratación de un profesor a 10 horas para la cátedra de ‘Teoría Electromagnética’. – Que las Bases en mención contemplaban una fase de méritos [...]. También se incluía en la Bases una fase de oposición. [...] que la Facultad adoptó la Resolución No. 86-098, con la que para la cátedra Teoría Electromagnética, ‘se declara ganador del concurso al Ing. Gil Tama; por lo que se solicita se efectúe el contrato respectivo a 10 horas para el dictado de dicha materia’. [...] Que posteriormente en el periodo comprendido entre octubre de 1986 y mayo de 2012, suscribió los siguientes contratos de trabajo consecutivos bajo diferentes modalidades: LOSCA, Servicios Inmateriales, Servicios Profesionales y de Jornada Parcial Permanente, para el ejercicio de sus labores de docente en la ESPOL [...]. Que mediante Oficio fechado 20 de junio de 2012, solicitó al Rector de la ESPOL, emita una Acción de Personal para que se le otorgue el nombramiento de servidor público permanente que le correspondía. [...] Que mediante Oficio fechado 10 de diciembre de 2012, solicitó nuevamente al rector de la ESPOL se proceda con el trámite legal que correspondía a su pedido [...] el 26 de febrero de 2013 ante el Juez Décimo Quinto de lo Civil y Mercantil del Guayas, con sede en Daule, presentó una acción constitucional de medidas cautelares solicitando que se disponga al Rector de la ESPOL emitir a su favor, una acción de personal o nombramiento definitivo como servidor público [...] el 19 de marzo del 2013, dentro del juicio [...] de Medidas Cautelares [...] ordenó al Rector de la ESPOL, que, en el término de 48 horas, emita a su favor, la Acción de Personal que contenga su nombramiento definitivo [...]”. El recurso de apelación fue rechazado por la Corte Provincial de Justicia del Guayas. “Que el Rector de la ESPOL presentó el 15 de julio de 2013, una Acción Extraordinaria de Protección” en contra del auto de la Corte Provincial. En sentencia 154-18-SEP-CC, la Corte Constitucional resolvió dejar sin efectos las resoluciones dictadas dentro del proceso de medidas cautelares, por cuanto esta no es la vía para que “se otorgue un nombramiento a una persona que no ha resultado ganadora de un concurso de méritos y oposición, lo cual contradice además lo establecido en el artículo 228 de la Constitución”. El 18 de mayo de 2018, fue informado

sus pretensiones planteó que se deje sin efecto la acción de personal por medio de la cual fue cesado de sus funciones y que se le otorgue el nombramiento de Profesor Titular Agregado Nivel 1 con el sueldo que corresponde.

2. El 26 de diciembre de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**TDCA de Guayaquil**”), dentro del proceso 09802-2018-00610, declaró la nulidad de la acción de personal expedida por la ESPOL, por medio de la cual Gil Alberto Tama Franco fue cesado en sus funciones y dispuso a la ESPOL la restitución del accionante al cargo que desempeñaba.² En contra de esta decisión, la ESPOL interpuso recurso de casación.³
3. El 21 de octubre de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”), en voto de mayoría, aceptó el recurso de casación, casó la sentencia recurrida⁴ y, en análisis de mérito, desechó la demanda presentada por el accionante.
4. El 18 de noviembre de 2021, Gil Alberto Tama Franco presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Nacional.
5. Por sorteo electrónico de 23 de diciembre de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. Con auto de 11 de marzo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador⁵ la admitió a trámite y solicitó informe de descargo a la Sala Nacional, el cual fue remitido a este Organismo el 01 de abril de 2022.

mediante correo electrónico que la ESPOL “ha procedido a dar por terminado su nombramiento regular a partir del 17 de mayo de 2018, se adjunta acción de personal”.

² El TDCA de Guayaquil concluyó que el actor ingresó a la ESPOL como docente mediante concurso interno en 1986 y mantuvo una relación laboral continua, gozando de estabilidad conforme a la legislación vigente entonces. Consideró que la desvinculación se fundamentó erróneamente en normas posteriores, cuya aplicación no correspondía. Estimó que la acción de personal carecía de adecuada motivación y desconocía derechos adquiridos.

³ En auto de 26 de junio de 2020, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dispuso al casacionista aclarar y completar el recurso.

⁴ La Sala Nacional sintetizó el cargo del casacionista de la siguiente manera: “las pruebas actuadas en el proceso no han sido apreciadas en conjunto, ya que han sido valoradas únicamente aquellas formuladas por el accionante [...] al estimar que ella demuestra que fue ganador de un concurso de merecimientos y oposición [...]”. Al respecto, los jueces de la Sala Nacional concluyeron que: “efectivamente dejó de aplicarse el precepto jurídico procesal, que establece la obligación del juzgador de instancia de hacer una apreciación en conjunto de la prueba, obligación que está hermanada con la de expresar en sus decisiones, la valoración de todas las pruebas que sirvieron para sustentar su resolución”.

⁵ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

7. Con auto de 07 de agosto de 2024, de conformidad con el orden cronológico, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa.
8. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el literal d) del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

10. El accionante sostiene que la sentencia de la Sala Nacional vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución, respectivamente.
11. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación aduce que los jueces de la Sala Nacional

[...] dictaron la sentencia de casación de mayoría, no aplicaron pertinentemente el artículo 31, numerales 1 y 8 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador Universitario al caso que decidieron, pues lo hicieron con carácter retroactivo, ya que dicha norma fue aprobada en el año 2012, y cuyo Artículo 31, fue reformado tanto en mayo 2013 como en febrero del 2015, por lo tanto no estaba vigente en el año 1986 cuando gané el concurso de méritos y oposición, contraponiendo lo dispuesto en el Artículo 7 del Código Civil.

12. Asimismo, agrega que la sentencia impugnada “no efectuó una demostración lógica jurídica de la forma en que ha sido violado el precepto jurídico de la sana crítica como ellos alegan, sin explicar el por qué (sic) una determinada prueba, ha sido valorada equivocadamente contra la lógica, la experiencia o los conocimientos técnicos o científicos”.
13. En lo que respecta al derecho a la seguridad jurídica arguye que, en su sentencia, los

jueces de la Sala Nacional

[...] no observaron las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como es el artículo 7 del Código Civil que contiene dos condiciones fundamentales que se debe tener en cuenta: a) la ley no dispone sino para lo venidero y b) la ley no tiene efecto retroactivo. Tampoco aplicaron el cuarto inciso del Artículo 270 del COGEP, que dispone que no procede el recurso de casación cuando de manera evidente lo que se pretende es la revisión de la prueba. De igual forma no aplicaron la jurisprudencia respecto a las reglas de la sana crítica [...].⁶

14. Finalmente, el accionante manifiesta que “por la conexidad constitucional, se viola mi derecho a la tutela judicial efectiva [...]” y cita extractos de sentencias de este Organismo.
15. Con base en lo expuesto, el accionante solicita a la Corte Constitucional que declare la vulneración de los derechos alegados y que deje sin efecto la sentencia de casación dictada por la Sala Nacional.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. En el informe de 01 de abril de 2022, suscrito por los jueces de la Sala Nacional Patricio Secaira Durango, Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido, se indicó que la sentencia impugnada “[...] se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia conferidas como jueces nacionales, sentencia que la suscribimos acorde con el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución [...], y el artículo 1 de la Ley de Casación, por lo que ésta será tenida como informe suficiente”.

4. Planteamiento del problema jurídico

17. En las acciones extraordinarias de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho.⁷
18. Por otra parte, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para valorar *en su integralidad* las alegaciones de la demanda,

⁶ En su demanda, el accionante se refiere específicamente a “la Resolución adoptada el 18 de noviembre de 2014 por la Corte Nacional de Justicia en el Recurso de Casación No. 647-2012, Resolución 69-2004 publicada en el Gaceta Judicial año CV, mayo – agosto del 2012 por la Corte Nacional de Justicia dentro del Juicio No. 117-2010 [...]”.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

sin perjuicio del análisis preliminar de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos tanto generales⁸ como para los cargos individualizados.⁹ Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones:¹⁰

19. De la revisión de la demanda, se observa que el accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por cuanto los jueces de la Sala Nacional: (i) habrían aplicado de manera retroactiva una norma; y, (ii) no hay demostración lógica jurídica de la forma en que ha sido violado el precepto jurídico de la sana crítica. Respecto de la seguridad jurídica sostiene que: (i) se inobservó el Código Civil en cuanto a que la ley no tiene efectos retroactivos; y, (ii) que se inobservó el COGEP en lo que respecta a que el recurso de casación no procede cuando se pretende una revisión de la prueba.
20. Ahora bien, en función de que el accionante plantea –tanto en la garantía de motivación como en el derecho a la seguridad jurídica– que el artículo 31 numerales 1 y 8 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior (“**Reglamento**”) habría sido aplicado de manera retroactiva, esta Corte estima apropiado abordar este cargo a la luz, exclusivamente del derecho a la seguridad jurídica, para evitar la reiteración argumentativa. Para el efecto, se formula el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de la Sala Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber aplicado retroactivamente el artículo 31, numerales 1 y 8 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador Universitario?*
21. En lo que respecta a los cargos relativos a una falta de demostración de lógica jurídica sobre la violación del precepto de la sana crítica y a que se habría inobservado el COGEP por cuanto el recurso de casación no procedería cuando se pretende una revisión de la valoración de una prueba, esta Corte evidencia que refieren a la inconformidad con la sentencia impugnada; por lo que, no le compete a esta Corte pronunciarse sobre estas cuestiones en el marco de la resolución de una acción extraordinaria de protección.¹¹
22. Finalmente, respecto a una presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por conexidad, no se encuentra que el accionante haya desarrollado argumentos al respecto, por lo tanto, no es posible formular un problema jurídico

⁸ Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

⁹ Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

¹⁰ CCE, sentencias 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25; 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.

¹¹ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 24.

sobre este derecho.¹²

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber aplicado retroactivamente el artículo 31, numerales 1 y 8 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador Universitario?

23. El artículo 82 de la Constitución establece que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Partiendo de este precepto, esta Corte Constitucional ha sostenido que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente, que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹³
24. El derecho a la seguridad jurídica comprende también el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación.¹⁴
25. Este Organismo ha considerado que la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que transgrede el principio de irretroactividad de la ley.¹⁵ Al respecto, ha indicado:

[L]a irretroactividad apunta a asegurar un mínimo de previsibilidad a las personas, para que estas puedan conocer las reglas del juego que regirán su conducta y puedan modularla de forma correspondiente. El derecho a la seguridad jurídica protege frente a la aplicación retroactiva de las normas con miras a garantizar “certeza a los administrados de que su

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18: “Para identificar un argumento claro se debe verificar que este tenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma ‘directa e inmediata’”.

¹³ CCE, sentencia 2034-13-EP/19, del 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.

¹⁴ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21; sentencia 553-20-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 33.

¹⁵ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 26; sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 27

situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente”. La retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta. Por ello, la Corte ha señalado que la aplicación retroactiva de normas, en supuestos distintos a los permitidos por la Constitución, vulnera la seguridad jurídica en cuanto “trae como consecuencia desconocer la previsibilidad y certidumbre que debe provocar la aplicación de las normas claras, previas y públicas”.¹⁶

- 26.** En este caso, el accionante sostiene que la Sala Nacional aplicó retroactivamente el artículo 31, numerales 1 y 8, del Reglamento,¹⁷ norma que no se encontraba vigente en 1986, año en el que habría ganado el concurso para ocupar la plaza de Profesor Titular Agregado Nivel 1.
- 27.** Revisada la decisión, se encuentra que la Sala Nacional, respecto del análisis sobre el caso cuarto del artículo 268 del COGEP —única causal admitida por el Conjuez—, concluyó que los jueces del TDCA de Guayaquil no cumplieron con su obligación “de hacer una apreciación en conjunto de la prueba”, por lo que:

[c]abe establecer si el yerro de falta de aplicación de el (sic) precepto de valoración de prueba ya identificado, ha conducido a la violación indirecta de la norma sustantiva contenida en el artículo 31, numerales 1 y 8 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, la misma que ha sido inaplicada [...]

Debe estimar al respecto, que efectivamente, el vicio de falta de aplicación de la norma contenida en el artículo 164 del COGEP, ineludiblemente llevó al Tribunal de instancia a un pronunciamiento en el que no se ha aplicado, como correspondía, la norma sustantiva contenida en la disposición reglamentaria transcrita, sobre cuya base debió tomarse la decisión correspondiente.

- 28.** Una vez en el análisis de mérito, la Sala Nacional concluyó que el accionante no ostentaba un nombramiento que le otorgue estabilidad laboral al no haber acreditado que ganó un concurso de méritos y oposición. Contrario a ello, consideró que el accionante prestó sus servicios bajo distintas modalidades contractuales después de

¹⁶ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

¹⁷ El Reglamento dispone: “Art. 31.- Requisitos del personal académico titular agregado de las universidades y escuelas politécnicas. - Para el ingreso como miembro del personal académico titular agregado de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, además de los requisitos generales establecidos en este Reglamento, se deberá acreditar:

1. Tener al menos grado académico de maestría o su equivalente, reconocido e inscrito por la SENESCYT, en el campo de conocimiento vinculado a sus actividades de docencia o investigación; [...]

8. Ganar el correspondiente concurso público de merecimientos y oposición, o ser promovido a esta categoría de conformidad con las normas de este Reglamento”.

haber participado en un concurso interno de la ESPOL lo cual, a su juicio, excluye la existencia de una relación jurídica de servicio público sujeta al régimen de carrera administrativa. Es así que, conforme al criterio de los jueces accionados, el accionante habría mantenido una relación contractual entre 1986 y 2013 bajo distintos regímenes sujetos a la Ley de Servicios Personales por Contrato, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el Código Civil y el Código del Trabajo, ninguno de los cuales otorgaba estabilidad. En consecuencia, rechazó las pretensiones del actor relativas a su reincorporación, al otorgamiento de un nombramiento, al pago de remuneraciones y beneficios dejados de percibir y a la restitución de bienes institucionales, por carecer de sustento jurídico.

29. Para arribar a esa decisión, la Sala Nacional aplicó el artículo 132 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que exigía la inscripción del nombramiento regular en la Dirección Nacional de Personal como requisito para adquirir estabilidad, y el artículo 8 de la Ley de Servicios Personales por Contrato, que regulaba la contratación de servicios personales en el sector público. También consideró la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y el artículo 228 de la Constitución, según los cuales la estabilidad solo se adquiere mediante concurso público de méritos y oposición con nombramiento regular.
30. De lo anterior, aun cuando esta Corte constata que la Sala Nacional se refirió al artículo 31 del Reglamento, dentro del análisis casacional de la causal cuarta del artículo 268 del COGEP, lo hizo para identificar una infracción procesal cometida por el TDCA de Guayaquil, en cuanto a su deber de realizar una valoración integral de la prueba, conforme al artículo 164 del COGEP. En ese contexto, la Sala Nacional razonó que la omisión de esa valoración condujo a una falta de aplicación de la norma sustantiva que habría resultado pertinente para resolver el caso. Así, la referencia a dicha disposición normativa se limitó a constatar que el tribunal de instancia omitió realizar una valoración integral de la prueba, lo que, a juicio de la Sala Nacional, implicó la inobservancia de una normativa sustantiva.
31. Ahora, en cuanto al análisis de mérito realizado por la Corte Nacional, se evidencia que este no se basó en la aplicación del artículo 31 del Reglamento, sino en otras normas tales como el artículo 132 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el artículo 8 de la Ley de Servicios Personales por Contrato, el régimen legal aplicable a la contratación administrativa en el periodo comprendido entre 1986 y 2013 y la Constitución de la República. Fue sobre la base de dichas disposiciones que la Corte Nacional concluyó que no se había configurado un derecho a la estabilidad ni se había vulnerado norma alguna con el cese dispuesto mediante la

acción de personal impugnada. Por tanto, el artículo 31 del Reglamento, no constituyó el fundamento jurídico de la decisión de mérito que resolvió el caso del accionante.

32. En consecuencia, al no verificarse la aplicación retroactiva del artículo 31 del Reglamento en la sentencia impugnada, se descarta una vulneración a la seguridad jurídica del accionante.

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 extraordinaria de protección 3403-21-EP.
2. *Devolver* el 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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 3403-21-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto salvado con relación a la sentencia 3403-21-EP/25 (“sentencia de mayoría” o “decisión de mayoría”) aprobada el 05 de junio de 2025.
2. En este orden de idea, se tiene que el fallo de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Gil Alberto Tama Franco (“accionante”), al determinar que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“sentencia impugnada”) no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante, para lo cual razonó que no hubo una aplicación retroactiva de los numerales 1 y 8 del artículo 31 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador Universitario. Frente a este hilo argumental, las razones de mi disidencia son las que siguen:

Vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

3. De la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por el accionante, se observa que entre sus argumentos alega una eventual lesión de la garantía de motivación por no haberse “toma[do] en consideración [sus] alegatos y posición manifestados durante la audiencia de casación en ejercicio de nuestro derecho a la defensa”, particularmente el argumento respecto de que, el accionante habría ganado un concurso de mérito y oposición en Escuela Politécnica del Litoral en el año 1986 para el cargo de profesor, en virtud de lo cual no sería viable que se dicha institución trate de sujetarlos a disposiciones normativas propias de regímenes jurídico-laborales de 2012, 2013 y 2015:

Los señores Jueces que dictaron la sentencia de casación de mayoría, no aplicaron pertinentemente el artículo 31, numerales 1 y 8 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador Universitario al caso que decidieron, pues lo hicieron con carácter retroactivo, ya que dicha norma fue aprobada en el año 2012, y cuyo Artículo 21, fue reformado tanto en mayo 2013 como en febrero 2015, por lo tanto no estaba vigente en el año 1986 cuando gané el concurso de méritos y oposición, contraponiendo lo dispuesto en el Artículo 7 del Código Civil.

4. Respecto de esta alegación, esta Magistratura ha señalado que la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación está ligada a la deficiencia motivacional. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la deficiencia motivacional puede corresponder con los siguientes tipos: inexistencia, insuficiencia o apariencia. A la vez, una argumentación jurídica es aparente cuando está afectada por uno o más vicios motivacionales: incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad. El vicio motivacional de incongruencia puede producirse frente a las partes o frente al Derecho. Existe incongruencia frente a las partes cuando “en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales”.¹

5. En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que:

[P]ara que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implique que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión [...] guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto.²

6. En el particular y en concordancia con las alegaciones del accionante, el aparente vicio de incongruencia surgiría por no haberse atendido sus argumentos vinculados con el hecho de que él ganó un concurso de méritos y oposición en el año 1986, debido a lo cual debían ser las normas que para entonces regulaban su estatuto laboral y la carrera docente, las que debían serle aplicadas, y no disposiciones jurídicas que entraron en vigencia durante los años 2012, 2013 y 2015, al ser normas posteriores a la adquisición de sus derechos laborales, lo que en última instancia traduciría una lesión al principio de irretroactividad. En ese orden de ideas, para examinar el presunto vicio motivacional alegado, se debe considerar (i) cuáles fueron los argumentos relevantes del accionante que expuso durante el proceso de origen, y (ii) si en la sentencia impugnada aquellos fueron atendidos de forma motivada.

7. En esta línea, (i) se tiene que el accionante, durante el proceso de origen, alegó:

[L]a Comisión Directiva de la Facultad de Ingeniería Eléctrica de la ESPOL reunida el 14 de mayo de 1986, mediante la Resolución No. 86-074 aprobó las bases para el concurso interno para la contratación de un profesor a 10 horas para la cátedra de ‘Teoría Electromagnética’. – Que las Bases en mención contemplaban una fase de méritos [...]. También se incluía en la Bases una fase de oposición. [...] que la Facultad adoptó la Resolución No. 86-098, con la que para la cátedra Teoría Electromagnética, ‘se declara

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

² CCE, sentencia 2344-19-EP/20, 24 de junio de 2020, párr. 41.

ganador del concurso al Ing. Gil Tama; por lo que se solicita se efectúe el contrato respectivo a 10 horas para el dictado de dicha materia'. [...] Que posteriormente en el periodo comprendido entre Octubre de 1986 y Mayo de 2012, suscribió los siguientes contratos de trabajo consecutivos bajo diferentes modalidades: LOSCA, Servicios Inmateriales, Servicios Profesionales y de Jornada Parcial Permanente, para el ejercicio de sus labores de docente en la ESPOL [...]. Que mediante Oficio fechado 20 de junio de 2012, solicitó al Rector de la ESPOL, emita una Acción de Personal para que se le otorgue el nombramiento de servidor público permanente que le correspondía. [...] Que mediante Oficio fechado 10 de diciembre de 2012, solicitó nuevamente al rector de la ESPOL se proceda con el trámite legal que correspondía a su pedido [....].³

8. Lo transcrito permite observar que efectivamente el accionante expresó como parte de sus argumentos relevantes, que había ganado un concurso de méritos y oposición en el año 1986, y que esta situación jurídica no podía ser evaluada a la luz de normas posteriores que no se encontraban vigente a la fecha en que adquirió sus derechos laborales.
9. Por consiguiente, habiéndose advertido que sí se cumplió el primer requisito para la declaratoria de un vicio de incongruencia, (ii) el fallo de mayoría debió proceder a contrastar si en la sentencia impugnada se tomaron o no en cuenta las alegaciones formuladas por el accionante; particularmente, al evidenciarse que en dicho acto jurisdiccional ni siquiera aparece un acápite que recoja los argumentos de defensa de éste.
10. En virtud de lo expresado, de manera respetuosa la suscrita jueza constitucional presenta este voto salvado.



Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ Sentencia de mayoría, pie de página. 1.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional, anunciado en la sentencia de la causa 3403-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

340321EP-7f9e7

**Caso Nro. 3403-21-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes veintitrés y el día martes veinticuatro 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



Dictamen 6-25-TI/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 6-25-TI

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

DICTAMEN 6-25-TI/25

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno del Reino de Marruecos sobre la supresión de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio”

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el Acuerdo entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno del Reino de Marruecos sobre la supresión de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio no requiere aprobación legislativa por no subsumirse en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 419 de la Constitución del Ecuador.

1. Antecedentes procesales

1. El 31 de marzo de 2025, el presidente de la República solicitó que esta Corte Constitucional emita un dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno del Reino de Marruecos (“**Estados parte**”) sobre la supresión de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio” (“**Acuerdo**”).
2. De conformidad con el sorteo electrónico de causas llevado a cabo el 31 de marzo de 2025, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien mediante auto de 9 de junio de 2025 avocó conocimiento de la misma.

2. Competencia

3. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con los artículos 419 y 438.1 de la Constitución, en concordancia con los artículos 107.1 y 109 de la LOGJCC.

3. Análisis constitucional

4. El análisis que corresponde a la Corte Constitucional en este caso implica determinar si para la ratificación de este Acuerdo se requiere o no de aprobación legislativa. Por lo tanto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: **¿De conformidad con el artículo 419 de la Constitución el Acuerdo requiere de aprobación legislativa para su ratificación?**
5. El artículo 419 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales requieren de aprobación legislativa previo a su ratificación en los siguientes escenarios:
 1. Se refieran a materia territorial o de límites.
 2. Se establezcan alianzas políticas o militares.
 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
 5. Comprometan a la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y comercio.
 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.
6. En este sentido, para determinar si el Acuerdo requiere de aprobación legislativa, esta Magistratura procederá a examinar sus disposiciones. Así, el **artículo 1** prescribe que los ciudadanos de los Estados parte que sean titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio válidos ("**pasaportes diplomáticos**"), podrán acceder, transitar o residir, sin visado, en el territorio del otro Estado durante noventa días a partir de la fecha de la primera entrada.
7. El **artículo 2** ordena que los ciudadanos –de uno de los Estados parte– que sean titulares de pasaportes diplomáticos que hayan sido asignados como miembros de oficinas diplomáticas o consulares en el territorio del otro Estado parte, podrán entrar, permanecer y salir del territorio de dicho Estado durante el período que dure su acreditación, sin necesidad de obtener una visa. Esto se extiende a sus familiares.
8. De igual forma, el **artículo 3** indica que el tiempo de vigencia de los pasaportes diplomáticos deberá ser de mínimo seis meses anteriores a la fecha de vencimiento que consta en el pasaporte, para efectos del ingreso al territorio del Estado parte receptor. De acuerdo al **artículo 4**, los titulares de pasaportes diplomáticos solamente podrán ingresar, salir y transitar a través de los puntos de control migratorios oficiales de los Estados parte.

9. A su vez, el **artículo 5** señala que los titulares de pasaportes diplomáticos tienen la obligación de cumplir con las normas y reglamentos vigentes en el Estado parte durante su estancia, “sin perjuicio de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963”. Asimismo, establece que cada Estado parte se reserva el derecho de rechazar la entrada o acortar la estancia de los ciudadanos del otro Estado parte que sean considerados persona *non grata*.
10. El **artículo 6** prescribe que los Estados partes podrán suspender la vigencia del Acuerdo, de forma temporal, parcial o total por “razones relacionadas con la seguridad nacional, el orden público o la salud pública”. Para realizar esta suspensión, deberán notificar al otro Estado parte por vía diplomática hasta 30 días calendario antes de su entrada en vigor.
11. Por su lado, el **artículo 7** describe lo que deberá suceder dentro de los treinta días calendario posteriores a la firma del Acuerdo. Así, los Estados parte deberán intercambiar los modelos de sus pasaportes diplomáticos. De existir nuevos modelos o cambios en los existentes, los Estados parte deberán informar, por escrito y por vía diplomática de los cambios, máximo treinta días calendario antes de la fecha de la entrada en vigor de dichos cambios. Asimismo, en caso de existir pérdida o deterioro de los pasaportes, se deberá informar inmediatamente a las autoridades competentes del Estado parte de estancia. Finalmente, indica que las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Estado parte deberán expedir nuevos documentos adecuados para la salida del territorio de Estado parte de estancia a los ciudadanos mencionados en el artículo 3.
12. El **artículo 8** señala que cualquier disputa o diferencia relativa a la interpretación o implementación del Acuerdo deberá resolverse mediante consultas o negociaciones entre los Estados parte. Por otro lado, el **artículo 9** determina que las modificaciones y adiciones se podrán realizar mediante el consentimiento mutuo de los Estados parte en forma de protocolos, los cuales entrarán en vigor de conformidad con los procedimientos determinados en el artículo 10.
13. A su vez, el **artículo 10** puntualiza que el Acuerdo entrará en vigencia treinta días calendario a partir de la fecha de recepción de la última notificación escrita que confirme el cumplimiento de los procedimientos internos necesarios para la entrada en vigor. De igual forma, indica que el Acuerdo será válido por tiempo indefinido y que el Estado parte que desee terminarlo deberá notificar por escrito su decisión —a

través de canales diplomáticos— al menos seis meses antes de la aplicación de dicha terminación.

14. De lo que se desprende de los párrafos 6 a 13 *supra*, esta Corte verifica que el Acuerdo establece un régimen de libre tránsito, residencia y permanencia sin visa para titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio entre los Estados parte. En este sentido, se verifica que el Acuerdo no se refiere a materia territorial o de límites ni establece alianzas políticas ni militares. Asimismo, no contiene ningún artículo que implique un compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. Tampoco se observan cláusulas orientadas a modificar el régimen de derechos y garantías establecidas en la Constitución, en especial respecto de la posibilidad de denegar la entrada o acortar la permanencia en su territorio a quien considere persona *non grata*, tal cual lo ha mencionado la Corte en dictámenes anteriores.

15. Con respecto a esto, la Corte Constitucional ha establecido que:

este tipo de acuerdos no pueden ser asimilados a instrumentos de derechos humanos y no contienen cláusula alguna que modifique el régimen de regulación de derechos o garantías de la Constitución por las siguientes razones: (i) la supresión de visado es una expresión de la soberanía, manejo de relaciones internacionales y política migratoria de los Estados que suscriben los Acuerdos para dicho efecto; (ii) la declaratoria de persona *non grata* o inaceptable de un nacional con pasaporte diplomático o consular, es parte de la capacidad soberana del Estado de configurar sus relaciones diplomáticas y en dicha medida no se trata de restricciones a derechos constitucionales, figuras que además ya se encuentran reconocidas en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y Convención de Viena sobre relaciones consulares pues es una vía para que el funcionario consular o diplomático sea retirado de sus funciones y por tanto termine o se impida su estadía en el Estado receptor; (iii) si se tratase de un nacional con pasaporte ordinario, la declaratoria de persona *non grata* o inaceptable no tiene los efectos jurídicos como si fuere un diplomático o funcionario consular, por lo que tampoco dicha disposición tiene relación alguna con el derecho a la movilidad humana ni ningún otro derecho migratorio establecido en la Constitución.¹

16. De igual forma, tampoco se desprende del texto del Acuerdo que el mismo comprometa la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales ni que comprometa al Estado a acuerdos de integración y de comercio, ni le atribuya competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. Finalmente, ninguno de los artículos del Acuerdo compromete el patrimonio natural como el agua, la biodiversidad o su patrimonio genético.

¹ CCE, dictamen 33-19-TI/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 22. Este criterio se encuentra también en los dictámenes 19-19-TI/19, 16-19-TI/19, 7-21-TI/21 y 17-24-TI/24.

17. Por lo tanto, este Organismo concluye que el Acuerdo no incurre en los casos prescritos por el artículo 419 de la Constitución, por lo que no requiere de aprobación legislativa.

4. Dictamen

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. **Dictaminar** que el “Acuerdo entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno del Reino de Marruecos sobre la supresión de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio” no se encuentra inmerso en los presupuestos del artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no requiere de aprobación legislativa.
2. Ordenar que el Acuerdo se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente de conformidad con el artículo 82.1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Validar únicamente con FirmasC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

625TI-7fa6e

**Caso Nro. 6-25-TI**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes veinticuatro 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 98-21-IN/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 98-21-IN

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

SENTENCIA 98-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad por la forma y el fondo presentada en contra del Decreto Ejecutivo 95 de 7 de julio de 2021, emitido por la Presidencia de la República. La Corte desestima la demanda al verificar que el decreto impugnado fue derogado y su contenido no se reproduce en alguna disposición vigente, ni tampoco genera efectos ultractivos.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de octubre de 2021, Leonidas Iza Salazar, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Marlon Vargas Santi, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, Inés Viviana Nenquimo Pauchi, coordinadora general del Consejo de Coordinación de la Nacionalidad Waorani de Ecuador, Jorge Acero González, coordinador legal de Amazon Frontlines y Vivian Isabel Idrovo Mora (**“parte accionante”**) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del artículo 4, literales b), c), d), h), i), j), k), p), q) y u); y, de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo 95 de 7 de julio de 2021¹ (**“decreto impugnado”**), el cual contiene el plan de acción inmediato para el desarrollo del sector hidrocarburífero. Adicionalmente, en su demanda, la parte accionante solicitó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
2. El 19 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la causa 98-21-IN, negó la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas y dispuso que la Presidencia de la República (**“Presidencia”**) y la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) comparezcan a defender o impugnar el decreto impugnado en el término de 15 días.
3. El 30 de diciembre de 2021, la Presidencia y la PGE presentaron escritos dando cumplimiento a lo requerido por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

¹ Publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 494 de 14 de julio de 2021.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

4. El 7 de enero de 2022, Gabriela Nathaly Andrade Cardoso presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.³
5. El 17 de febrero de 2022, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 7 de febrero de 2025. En dicho avoco, la jueza ponente solicitó a la Presidencia de la República confirmar si el decreto impugnado continúa vigente.
6. El 12 de febrero de 2025, la Presidencia de la República presentó un nuevo escrito con relación a la vigencia del decreto impugnado.

2. Competencia

7. De conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución y los artículos 74 y 98 de la LOGJCC, este Organismo es competente para conocer, resolver y pronunciarse sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

8. La parte accionante impugna por la forma la totalidad del Decreto Ejecutivo 95 de 7 de julio de 2021 y por el fondo el artículo 4, literales b), c), d), h), i), j), k), p), q) y u); y, la disposición transitoria segunda del referido decreto. Dichas disposiciones determinan que:

Art. 1.- Expedir la Política de Hidrocarburos a través del siguiente Plan de Acción Inmediato para el desarrollo del sector hidrocarburífero para los próximos cien (100) días contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo.

Art. 2.- El sector hidrocarburífero debe ser eficiente, competitivo, sostenible, ambientalmente responsable, basado en la innovación, garantizando la seguridad jurídica y potenciando la inversión nacional y extranjera y las exportaciones.

Art. 3.- El objetivo central del Plan de Acción Inmediato es optimizar los ingresos estatales, para lo cual, por una parte debe incrementarse la producción de hidrocarburos, de una manera racional y ambientalmente sustentable; y, por otra, reducir ineficiencias y costos en las áreas de industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, todo ello, con el fin de destinar los frutos de dichas actividades a programas de desarrollo social para la población más necesitada, en particular en las zonas de influencia de la actividad hidrocarburífera.

³ De manera principal, en el *amicus curiae* se expone que con la expedición del decreto impugnado se vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada al no haber considerado a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas “para la exploración y explotación de sus territorios ancestrales”.

Art. 4.- Acciones Inmediatas: Dentro de los próximos cien (100) días contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables deberá ejecutar las siguientes acciones:

a) Implementar las políticas públicas y la normativa que sea necesaria, para generar las mejores condiciones de carácter técnico, operativo y legal que permitan atraer inversión privada para participar en las distintas áreas de la actividad hidrocarburífera.

b) Reformular el modelo de Contrato de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, con base a estándares internacionales competitivos con contratos petroleros utilizados en el mundo, que permitan reducir la exposición del Estado a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y que incluyan al menos: (i) compromisos mínimos de actividades e inversiones conexas debidamente garantizados; (ii) escala de participación en la producción justa y equilibrada para las partes en función de los riesgos asumidos y los beneficios obtenidos; (iii) cláusula de estabilidad económica que permita a las partes restablecer el equilibrio económico del contrato en caso de factores exógenos que lo alteren; (iv) obligaciones claras y estrictas para la protección del ambiente y el desarrollo de las comunidades en las zonas de influencia; (v) causales de terminación de la relación contractual, claras y objetivas en caso de incumplimiento de los contratos; y, (vi) cláusula de solución de controversias a través de arbitraje internacional cumpliendo los parámetros de la Constitución de la República y la Ley de Arbitraje y Mediación. El modelo contractual a usarse deberá tomar en cuenta los riesgos exploratorios que deberán ser asumidos por las contratistas.

c) Promover procesos de licitaciones internacionales, bajo el nuevo modelo de Contrato de Participación, observando la normativa sobre consulta previa a la comunidad y sobre áreas intangibles y reservas naturales.

d) Identificar los campos productivos que la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador debe delegar a la iniciativa privada para su reactivación e incremento de producción.

e) En el término de sesenta (60) días, el Ministerio deberá revisar y reportar a la Presidencia de la República, el estado integral de funcionamiento de todas las refinerías de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, así como los procesos licitatorios de gestión delegada a la iniciativa privada, que permita identificar el estado de situación de todo el sistema de refinación público y adoptar las decisiones pertinentes que permitan alcanzar los mejores beneficios para el Estado.

f) En el término de sesenta (60) días el Ministerio deberá revisar y reportar a la Presidencia de la República, el estado integral de funcionamiento de todo el sistema de transporte de hidrocarburos, que permita identificar el estado de situación de todo el sistema a fin de promover proyectos de inversión que permitan su mejora y optimización.

g) Realizar la revisión y diagnóstico de los procesos de comercialización de petróleo y derivados de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, que permita determinar la trazabilidad de dichos procesos durante los últimos diez años. Para este efecto la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador deberá determinar, los precios, mercados, rutas de transporte, disposición final del crudo,

términos contractuales, partes intervinientes en todo el proceso de comercialización. Este informe deberá ser presentado a la Presidencia de la República, y será difundido a la opinión pública. Adicionalmente, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, contratará un estudio que determine mezclas de crudo que el Ecuador debe tener en cuenta para maximizar los ingresos por exportación de crudo.

h) Iniciar un proceso de renegociación de contratos para migrar libre y voluntariamente los actuales Contratos de Prestación de Servicios de Exploración y Explotación de Hidrocarburos al nuevo modelo de Contrato de Participación, en los cuales se incentive la inversión de riesgo y el incremento de la producción.

i) Iniciar de manera prioritaria e inmediata la venta de todas las estaciones de servicio de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, y revisar los Contratos de Distribución existentes a fin de determinar su finalización.

j) Remitir a la Presidencia de la República un proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos que permita delegar a empresas petroleras de reconocido prestigio internacional, en concursos licitatorios competitivos y transparentes, campos en producción a cargo de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador y de esta manera obtener recursos económicos suficientes y superar las limitaciones técnicas existentes, para viabilizar la gestión de dichos campos por parte de las empresas adjudicatarias, a su exclusivo riesgo, bajo la nueva modalidad de Contrato de Participación que remunere de manera justa y equilibrada las actividades de explotación y exploración adicional en los campos en producción y la producción incremental fruto de exploración adicional o técnicas de recuperación mejorada. Una vez aprobada la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables dictará la normativa secundaria para su aplicación.

k) Remitir a la Presidencia de la República un proyecto de reforma al Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, que contemple las condiciones legales y técnicas adecuadas que establezca la posibilidad de renegociar de manera libre, voluntaria y consensuada, y migrar los contratos de prestación de servicios específicos suscritos por la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, a la nueva modalidad de Contrato de Participación.

l) Remitir a la Presidencia de la República un proyecto de Ley para la creación de un Fondo de Sostenibilidad Petrolera, el cual será alimentado de un porcentaje de la renta petrolera neta del Estado y tendrá como beneficiarios programas específicos para la erradicación de la desnutrición infantil, en particular en las zonas de influencia de la actividad hidrocarburífera. El proyecto deberá contemplar que dicho fondo sea administrado por un Comité Técnico formado por el Ministerio de Economía y Finanzas quien lo presidirá, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y tres miembros independientes nominados por el Presidente de la República.

m) Remitir a la Presidencia de la República un proyecto de reformas legales necesarias y conducentes para que la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador pueda captar recursos del sector privado para su operación y funcionamiento, con el fin de generar una empresa estatal eficiente con estándares internacionales.

n) Implementar un sistema de transparencia de información del sector de hidrocarburos, relativo a la ejecución de todos los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos suscritos por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables

en representación del Estado ecuatoriano, contratos de servicios específicos para la explotación de hidrocarburos suscritos con la EP Petroecuador; contratos de financiamiento, contratos de venta y exportación de Crudo (largo plazo y spot); y contratos de importación de derivados (corto y largo plazo), a fin de que esta información sea pública y esté disponible en línea para toda la ciudadanía. Para el cumplimiento de esta política tanto el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables como la EP Petroecuador, pondrán en consideración de la Presidencia de la República un proyecto de ejecución inmediata que viabilice el sistema señalado.

o) Establecer un programa que incentive y fomente un eficiente encadenamiento productivo en el sector, promoviendo el emprendimiento y la innovación en empresas ecuatorianas que ofrezcan condiciones competitivas en precios, calidad y entrega oportuna para la adquisición de bienes y la contratación de servicios y obras.

p) Generar los actos normativos y de política pública del sector de hidrocarburos que sean necesarios para fortalecer, tanto en los procesos administrativos como contractuales, seguridad jurídica conforme los preceptos señalados en la Constitución de la República, que impidan provocar la discrecionalidad o arbitrariedad de los funcionarios y administradores, en la interpretación de los contratos, impidiendo la interpretación unilateral de los derechos y obligaciones en ellos establecidos.

q) Generar las condiciones tanto técnicas y profesionales como de seguridad jurídica que eviten la proliferación de conflictos y controversias, para lo cual se emplearán los mecanismos de resolución de conflictos amistosos y de esta manera resolver en la fase de conversaciones directas o asistidas, siempre precautelando los intereses del Estado.

r) Auditar el proceso de fusión de EP Petroecuador y Petroamazonas EP, con la finalidad de: (i) determinar el estado de situación actual de dicho proceso; (ii) identificar y ejecutar las actividades que se encuentren pendientes para la culminación de dicho proceso, y, (iii) realizar los procesos necesarios para la contratación de una consultoría internacional que diseñe el nuevo modelo de negocio, la estructura de la organización y la optimización de todos los recursos de la empresa pública, conforme a estándares internacionales y buenas prácticas empresariales.

s) Realizar todas las acciones necesarias para la implementación de las mejores prácticas empresariales y de buen gobierno corporativo en la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, a fin de establecer las condiciones idóneas que permitan transformarla en una empresa que se cotice en mercados internacionales.

t) Realizar un proceso de selección de perfiles, con la asesoría de una firma especializada e independiente, para ocupar los cargos de Gerente General, Gerente de Exploración y Producción, Gerente de Transporte, Gerente de Refinación, Gerente de Comercio Internacional, Gerente de Comercio Nacional de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, que permita a la empresa contar con una plana de gerentes de la cadena de valor de primer nivel, promoviendo un sistema de integralidad empresarial.

u) Desarrollar e implementar políticas de sanción y amonestación para aquellos funcionarios que no cumplan con sus responsabilidades profesionales o dilaten sin justificación debidamente motivada, la solución o las respuestas adecuadas a los problemas que se presenten en la administración y ejecución de tales contratos.

v) Hacer efectivas las acciones de repetición, conforme lo dispuesto en la Constitución de la República, en contra de los funcionarios y administradores que pudiendo evitar un conflicto, no lo resuelven o promueven acciones litigiosas o arbitrales de las que el país resulte condenado, pudiendo haberse beneficiado con montos inferiores en instancias de negociación o mediación.

Disposiciones Transitorias

Primera.- En el término de treinta (30) días contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables remitirá a la Presidencia de la República los proyectos mencionados en los literales j), k), l) y m) del artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo, y expedirá las directrices y demás disposiciones técnicas requeridas para la ejecución del Plan de Acción Inmediato, las que deberán ser informadas, a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, una vez se encuentren cumplidas.

Segunda.- En el término de treinta (30) días contados a partir de la expedición del presente Decreto Ejecutivo, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica en coordinación con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, revisarán los procesos ambientales existentes del sector de hidrocarburos, que se encuentren pendientes de ser atendidos y sean considerados como prioritarios y establecerán un plan de acción inmediato, el que no podrá ser superior a un plazo de noventa (90) días. El cumplimiento de esta disposición será informado a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República y en caso de existir incumplimientos, se deberá informar el proceso pendiente, la razón de su incumplimiento y el funcionario responsable de su atención.

Tercera.- El Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables en su calidad de rector de la política de hidrocarburos, coordinará con las carteras de Estado que sean pertinentes, la atención de todos los asuntos que sean necesarios para la ejecución e implementación del presente Plan de Acción Inmediato, para lo cual los Ministros de Estado brindarán la atención y soporte respectivo.

Disposición Final Única:

De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, encárguese al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Fundamentos y pretensiones de la parte accionante

9. La parte accionante pretende que por medio de esta acción se declare la inconstitucionalidad por la forma y el fondo el Decreto Ejecutivo 95 de 7 de julio de 2021, a la luz de los argumentos que se detallan a continuación.
10. En su demanda, la parte accionante señala que el decreto impugnado es inconstitucional por la forma dado que se “inobservó el derecho a la consulta de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas reconocido en los arts. 57.7, 16 y 17

de la Constitución”. Afirma que, para la emisión de las disposiciones impugnadas, no se convocó a ningún proceso de participación para discutir y decidir la política hidrocarburífera. Así, según la parte accionante, “se impidió la posibilidad de influenciar la decisión, identificar las posibles afectaciones e incluir sus propias prioridades en la política de hidrocarburos que los afectará directa y seriamente”.

11. Sobre la inconstitucionalidad por el fondo, la parte accionante señala que el literal b) del artículo 4 del decreto impugnado transgrede el inciso segundo del artículo 408 de la Constitución. Indica que los beneficios del Estado sobre la explotación de recursos no pueden ser inferiores a los de la empresa. Asegura que los parámetros de participación del Estado en los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos que se plantean en el decreto impugnado lo hacen desde “una lógica de especulación, a saber, por los ‘riesgos asumidos’ y los ‘beneficios obtenidos’”. Es decir, propone la vieja tradición del Derecho Civil que pone a los contratos y a la voluntad de las partes por encima de los mínimos constitucionales”.
12. Por otra parte, afirma que los literales b) y c) del artículo 4 del decreto impugnado transgreden lo dispuesto en el artículo 57 numeral 5 de la Constitución. Menciona que el Estado no cumplió con su obligación de consultar con lo que se violaron garantías fundamentales de los pueblos indígenas amparados en el derecho constitucional y en el derecho internacional de los derechos humanos.
13. Asegura que el literal b) del artículo 4 del decreto dispone que en los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos se incluya una cláusula de arbitraje, con lo que se transgrede lo dispuesto en el artículo 422 de la Constitución.
14. Sobre el literal d) y el literal i) del artículo 4 del decreto impugnado, la parte accionante afirma que se desconoce la norma de excepción para delegar a la iniciativa privada la participación en los sectores estratégicos contenida en el artículo 316 de la Constitución.
15. Sobre los literales j) y k) del artículo 4 del decreto impugnado, la parte accionante considera que transgreden el principio de jerarquía normativa pues se delega al Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (“**MERNNR**”)⁴ el envío de proyectos de reforma a la Ley de Hidrocarburos y su reglamento para introducir cambios legales y permitir delegar a empresas petroleras los campos de producción a cargo de Petroecuador EP. No obstante, según la parte accionante, estos cambios ya se

⁴ Es importante mencionar que con Decreto Ejecutivo 400 de 14 de abril de 2022, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 46 del 20 de abril de 2022, se modificó la denominación del Ministerio de Energías Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables por Ministerio de Energía y Minas.

estarían realizando en el mismo decreto. Así, mediante un acto de menor jerarquía se estaría introduciendo reformas legales.

16. Sobre los literales p) y q) del artículo 4 de decreto impugnado, la parte accionante menciona que se transgrede el principio de seguridad jurídica dado que:

con la aplicación de estas normas el Estado mediante conversaciones directas o asistidas; podría generar confusión en cuanto a reemplazar mecanismos específicos de consultas de pueblos y nacionalidades indígenas, sustituyéndolos por mecanismos clientelares de solución de controversias. Y el añadido de precautelar siempre los intereses del Estado deja entender que serán los intereses impulsados por la política extractivista, más no los derechos de las personas y los pueblos.

17. Sobre el literal u) del artículo 4 del decreto impugnado, la parte accionante afirma que se le dispone al MERNNR desarrollar e implementar políticas de sanción y amonestación para los funcionarios que no cumplan con sus responsabilidades profesionales. No obstante, señala que aquello es contrario a lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución.
18. Finalmente, señala que la disposición transitoria segunda del decreto impugnado transgrede el principio de precaución reconocido en los artículos 73 y 313 de la Constitución. A criterio de la parte accionante, con este decreto el Estado debía “evitar que las futuras actividades extractivas causen daños graves e irreversibles” y contrario a ello, “dispone un imprudente y obligatorio agilamiento de los trámites ambientales, sin disponer medidas que garanticen que esta disposición no genere el incremento de los riesgos, y con ello la vulneración de estos principios ambientales”.

4.2 Argumentos de la Presidencia de la República

19. En su escrito de 30 de diciembre de 2021, la Presidencia expone sus argumentos sobre dos ejes, el primero sobre la presunta inconstitucionalidad por la forma y el segundo sobre la presunta inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas por el fondo.
20. Sobre el primer punto, la Presidencia sostiene que la parte accionante confunde la participación en la creación de políticas públicas, la consulta previa y la consulta prelegislativa. Señala que el decreto impugnado contiene una política pública que se crea cuando el gobierno encuentra un problema que debe ser tratado de manera prioritaria. Sostiene que el Estado es el que decide respecto a las políticas públicas y que los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se garantizan a través de la consulta previa y la consulta prelegislativa.
21. Afirma que el decreto impugnado pretende garantizar el derecho a la consulta previa a través de la “nueva política petrolera”. Como ejemplo, la Presidencia menciona el

literal c) del artículo 4 del decreto impugnado en el que se dice que para los procesos de licitaciones internacionales se debe observar la normativa sobre la consulta previa a la comunidad y sobre áreas intangibles y reservas naturales.

22. En la misma línea, la Presidencia señala que “lo que hace el [decreto impugnado] es [...] dar directrices al ministerio rector [...] para que se realicen ciertas acciones con el fin de optimizar los recursos estatales, atraer la inversión privada y el desarrollo ambientalmente sustentable de la explotación de recursos”.
23. Sobre la consulta prelegislativa, la Presidencia sostiene que el decreto impugnado no realiza, genera o norma algún proyecto de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables por lo que no correspondía realizar dicho proceso consultivo.
24. En lo que refiere a la inconstitucionalidad por el fondo de las disposiciones del decreto, la Presidencia señala que sobre el literal b) del artículo 4 del decreto, su objetivo es que se cuente con un modelo de contrato que reduzca la exposición del Estado a riesgos, respetando el principio constitucional contenido en el artículo 408 de la Constitución.
25. Sobre la misma disposición, en lo que refiere al arbitraje internacional, menciona que el artículo 422 de la Constitución no prohíbe la celebración de cláusulas arbitrales que establezcan la resolución de conflictos en sede internacional, lo que regula es que no se ceda jurisdicción soberana a través de la celebración de tratados e instrumentos internacionales. De esta forma, según la Presidencia, “los contratos y las cláusulas arbitrales a las que hace referencia el literal b) del artículo 4 del Decreto 95 no se encuentran sometidos a lo dispuesto en el artículo 422 de la Constitución”.
26. Sobre el literal d) del artículo 4 del decreto impugnado, sostiene que el objetivo de la norma es que EP Petroecuador identifique aquellos campos en los cuáles ya no está en capacidad de explotar para que se delegue a la iniciativa privada.
27. Sobre el literal j) del artículo 4 del decreto impugnado, afirma que “el objetivo de una política pública [del] Decreto 095 es establecer los lineamientos básicos que el Gobierno debe seguir para mejorar la gestión de la actividad hidrocarburífera, y esa creación está absolutamente subsumida y se ajusta a todas las disposiciones normativas y constitucionales”.
28. En lo que se refiere al literal p) del artículo 4 del decreto impugnado señala que el objetivo de la directriz es que “el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No

Renovables sobre la base de su capacidad legislativa propia y específica, dicte la normativa infralegal respectiva y aplicable a la interpretación de los contratos”.

29. Sobre el literal q) del artículo 4 del decreto impugnado, afirma que no se están remplazando a los mecanismos de consulta de los pueblos y nacionalidades indígenas. Señala que la parte accionante no ha demostrado cómo los mecanismos alternativos de solución de conflictos podrían remplazar la consulta previa.
30. Sobre la disposición transitoria segunda del decreto impugnado, sostiene que la disposición no es contraria al principio de precaución. Al respecto, señala que (i) no existe ningún riesgo inminente que sea producto de lo dispuesto por el Decreto 95; (ii) al no determinar sobre ningún proyecto de exploración o explotación, no requiere la certeza científica sobre nada, porque su carácter es de lineamiento general no de una actividad o acción específica de exploración o explotación; y, (iii) el potencial daño que alega la parte accionante no ocurre.
31. Finalmente, en su escrito de 12 de febrero de 2025, la Presidencia señaló que con Decreto Ejecutivo 466 de 29 de junio de 2022, publicado en el Primer Suplemento del Registro Oficial 111 de 22 de julio de 2022, se “derogó en su totalidad” el decreto impugnado. Confirma de esta manera que este instrumento, “no tiene vigencia ni ha sido reemplazado por otro que contenga sus disposiciones o artículos impugnados”.

4.3 De la PGE

32. La PGE afirma que el decreto impugnado fue emitido por la Presidencia de acuerdo con las atribuciones que la Constitución y la Ley le otorgan. Por lo tanto, no sería inconstitucional por la forma.
33. Por otra parte, sostiene que el objeto del decreto es “expedir un Plan de Acción para el desarrollo del sector hidrocarburífero, a fin de hacerlo eficiente, competitivo, sostenible y ambientalmente responsable”. Afirma que dicho plan no supone la explotación irracional de hidrocarburos ni el desconocimiento de derechos de la naturaleza. Así como, que el decreto impugnado no puede entenderse como un acto normativo sino debe considerarse como una política pública que “se puede efectivizar a través de diferentes resoluciones y actos administrativos”.
34. Sobre la participación del Estado en los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, la PGE señala que “la disposición de que se trabaje en un nuevo modelo de Contrato de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, evidencia la forma en que el Ejecutivo desea abordar el uso de recursos naturales no renovables y su estrecha relación con su manejo eficiente y sustentable”.

35. Sobre la consulta previa, libre e informada, la PGE señala que, el hecho de que se modifique el tipo de contrato de servicios, no quiere decir que se tenga que omitir el proceso consultivo a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
36. Sobre el informe de diagnóstico y la delegación de atribuciones que contempla el decreto impugnado, la PGE sostiene que la lectura de los literales del artículo 4 del decreto impugnado no puede hacerse de forma separada. En el mismo sentido, la PGE afirma que el decreto impugnado parte de la necesidad de la creación de un nuevo modelo de contrato de participación, por lo que los distintos literales del artículo mencionado pretenden establecer parámetros de renegociación de contratos. Por otra parte, sobre la venta de estaciones de servicio y la revisión de los contratos de distribución, la PGE señala que dicha acción se encuentra amparada en el mandato constitucional de rectoría de los servicios estratégicos.

5. Cuestión previa

37. La Corte ha reconocido que el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades entre las normas infra constitucionales respecto de la disposiciones consagradas en la Constitución.⁵ Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
38. De acuerdo al párrafo 31 *supra*, la Presidencia señaló que el decreto impugnado fue derogado en su totalidad mediante el Decreto Ejecutivo 446 (“**Decreto 446**”) de 29 de junio de 2022, publicado en el Primer Suplemento del Registro Oficial 111 de 22 de julio de 2022. Adicional, indica que este instrumento “no tiene vigencia ni ha sido reemplazado por otro que contenga disposiciones o artículos impugnados”.
39. De la revisión al Decreto 446, éste contiene una única disposición que señala:

Artículo 1.- Deróguese el Decreto Ejecutivo No. 95 de 7 de julio de 2021 publicado en el cuarto suplemento del Registro Oficial No. 494 de 14 de julio de 2021.

El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

40. Ahora bien, sin perjuicio de que el decreto impugnado se encuentre derogado y que las disposiciones demandadas ya no integren parte del ordenamiento jurídico, este Organismo está facultado para efectuar un control de constitucionalidad respecto de las disposiciones que han sido derogadas cuando: *i*) éstas tengan la potencialidad de

⁵ CCE, sentencia 42-17-IN/23, 24 de mayo de 2023, párr. 14.

producir efectos contrarios a la Constitución, es decir produzcan **efectos ultractivos**; o, **ii)** de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la **unidad normativa**, conforme a lo establecido en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC.⁶

41. Respecto a la **(i)** unidad normativa, la Corte advierte que el Decreto 95 fue derogado en su totalidad el 22 de julio de 2022, a través del Decreto 446, y tal como lo menciona la Presidencia de la República no ha sido reproducido o reemplazado en ninguna otra disposición. De esta manera, se advierte que no existen elementos para establecer una presunción de efectos normativos.
42. Respecto a los **(ii)** efectos ultractivos, este Organismo evidencia que el decreto impugnado no produce efectos en el tiempo porque, en lo principal, tenía como objeto la creación de un Plan de Acción Inmediato para el desarrollo del sector hidrocarburífero dentro de una temporalidad determinada, la cual, en primera instancia ya se agotó. Luego, al contener disposiciones preparatorias para la formulación de nuevos actos normativos, administrativos o reglamentarios de políticas públicas, éstas podrían ser impugnados por la vía correspondiente, si fuera el caso. Por lo expuesto, no se advierte que el decreto impugnado tenga la potencialidad de generar efectos jurídicos posteriores a su derogatoria.
43. De esta manera, este Organismo concluye que no procede realizar un control abstracto de constitucionalidad sobre el Decreto Ejecutivo 95, al haberse verificado que fue derogado, sin que produzca efectos ulteriores y sin que exista unidad normativa.

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** de demanda de inconstitucionalidad **98-21-IN**.

⁶ LOGJCC, artículo 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad. 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.

2. 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 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9821IN-7fa64

**Caso Nro. 98-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veinticuatro 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 3087-21-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 3087-21-EP

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

SENTENCIA 3087-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en el marco de un proceso de acción de protección en contra de la Policía Nacional, al constatar que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente.

1. Antecedentes

- 1.** El 04 de junio de 2015, Luis Jofre Andi Licuy (“**accionante**”), en ese entonces policía en servicio activo, fue sentenciado como autor directo del delito de muerte culposa con base en el artículo 377 inciso primero del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”).¹ Mediante resolución 2015-008-CG-B-SC-ASL (“**resolución**”) de 28 de julio de 2015, la Policía Nacional del Ecuador (“**Policía Nacional**”) dio de baja al accionante por haber incurrido en la causal del artículo 66 literal f) de la derogada Ley de Personal de la Policía Nacional (**LEPEP**).²
- 2.** El 31 de mayo de 2021, el accionante presentó una acción de protección³ en contra de la resolución antes mencionada por considerar que vulneraba sus derechos al debido

¹ El 30 de enero de 2015, aproximadamente a las 06h00, el accionante al conducir una camioneta colisionó en contra de otros dos vehículos causando un accidente de tránsito. Producto de este accidente, falleció el agente de policía Wilfrido Virgilio Grefa Andy, quien se movilizaba en la camioneta conducida por el accionante como copiloto. Posteriormente, el accionante fue notificado el 13 de febrero de 2015 con el inicio de las correspondientes investigaciones de carácter interno-administrativo por parte de la Policía Nacional debido al hecho ocurrido. Más adelante, luego de emitida la decisión oral, en la misma audiencia de juzgamiento, el accionante solicitó la suspensión condicional de la pena, misma que fue aceptada, y no se interpusieron recursos horizontales o verticales a la sentencia condenatoria.

² LEPEP “Art. 66.- El personal policial será dado de baja por una de las siguientes causas [...] f) Por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada de conformidad con los Códigos Penales.” El accionante apeló en sede administrativa de esta resolución, y dicha apelación fue negada mediante resolución 2015-1412-CCP-PN, del H. Consejo de Clases y Policías.

³ Signada con el número 15241-2021-00018. El accionante adujo que la resolución no le fue notificada, y en cambio, se le notificó con el memorando 1044-SZN-TTHH-2015, que no cumple con los requisitos necesarios de motivación. A esto añadió que dicho memorando utiliza el término de “cese de funciones”, figura que no existe en la institución policial. Por otro lado, afirmó que, a través de memorando 0546-SZN-TTHH-2015, se le ha impuesto otra sanción por los mismos hechos. Así, concluyó que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, en concreto al derecho a la defensa, a la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

proceso en la garantía de la motivación, al derecho a la defensa y a la seguridad jurídica.

3. El 30 de junio de 2021, el Tribunal de Garantías Penales del cantón Tena, provincia de Napo (“**Tribunal**”) negó la acción de protección por improcedente.⁴ El accionante apeló.
4. El 04 de agosto de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia.⁵
5. El 02 de septiembre de 2021, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala Provincial.⁶
6. Mediante sorteo electrónico de 24 de noviembre de 2021, su sustanciación correspondió a la jueza Karla Andrade Quevedo.
7. El 17 de diciembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁷ admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección y solicitó un informe de descargo a la Sala Provincial, el cual fue presentado el 19 de enero de 2022.
8. Con fecha 10 de enero de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar a las partes procesales.

2. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); en concordancia con los artículos

⁴ El Tribunal realizó un análisis de los derechos constitucionales estimados como vulnerados, entre ellos, el derecho a la defensa como parte del debido proceso, a la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, incluso a la garantía de *non bis in idem*, concluyendo que los mismos no han sido afectados.

⁵ La Sala Provincial realizó un análisis de los derechos constitucionales que el accionante consideró afectados, y concluyó que los mismos no se han vulnerado. Con base en esto, determinó que “la presente acción no es de competencia de la Justicia Constitucional; más aún, si no se evidencia violación de derechos constitucionales”.

⁶ De la revisión del expediente, se constata que el accionante presentó la misma demanda de acción extraordinaria de protección, con idéntico contenido, tanto ante el Tribunal como ante la Sala Provincial.

⁷ Conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los ex jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Agustín Grijalva Jiménez.

58 y 191 numeral 2 literal d) Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

- 10.** El accionante alegó como vulnerados sus derechos al debido proceso, en la garantía de motivación, y a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal 1 y 75 de la CRE.⁸
- 11.** Respecto de la vulneración a la motivación, el accionante se remite al antiguo estándar de razonabilidad, lógica y comprensibilidad y señaló:
 - 11.1.** Que la Sala Provincial estableció que la vía adecuada era la contenciosa-administrativa, “sin tomar en cuenta la grave violación emitidos (sic) por la Policía Nacional del Ecuador hacia [sus] derechos constitucionales”.
 - 11.2.** Que la sentencia de la Sala Provincial carece de razonabilidad y lógica porque hay falta de armonía entre las normas infraconstitucionales y los derechos considerados como vulnerados porque “SUPUESTAMENTE la notificación de la Resolución No. 2015-008-CG-B-SC-ASL, se realiza con su publicación en la Orden General 146 de fecha 31 de julio de 2015”. Para ello, señala la diferencia entre “publicación” y “notificación” con base en el COGEP y en el COA, y establece que la Sala Provincial utiliza normativa referente a la publicación, mas no a la notificación. Con esto, el accionante especifica que no es razonable que la Sala Provincial haya determinado que aquel “debió haber recurrido ante el Contencioso Administrativo con una resolución que nunca la tuv[o] en [su] conocimiento, lo que deja en evidencia una clara vulneración a [su] derecho constitucional a la defensa”.
 - 11.3.** Que la sentencia impugnada carece de lógica al concluir que “la acción de protección presentada no es de competencia de la Justicia Constitucional”. Para esto, el accionante alude que la Sala Provincial menciona a la inversión de la carga de la prueba, pero no considera que la Policía Nacional no presentó la constancia de la notificación de la resolución y actuó con deslealtad procesal tratando de inducir a engaño a la autoridad judicial. Sobre el análisis de la

⁸ De la revisión de la demanda, el accionante afirma solamente en un párrafo que tanto la sentencia de la Sala Provincial “como la sentencia emitida por la Autoridad a quo, carecen de motivación”. Sin embargo, se constata que todos los argumentos están dirigidos hacia la sentencia de la Sala Provincial, por lo que solo esta será considerada como impugnada mediante la acción extraordinaria de protección.

seguridad jurídica en la sentencia de apelación, establece que se le notificó con la figura de “cese de funciones” cuando la figura aplicable debía ser la de “dar de baja”.

11.4. Que, pese a que no se pudo evidenciar la notificación de la resolución, la Sala Provincial “no analiza de forma integral” o “hace caso omiso” a las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas al no haber sido notificado con la resolución. A esto se suma que “no explica, ni motiva porque el presente caso, el objeto y pretensión de la demanda de acción de protección se trataría de una cuestión legal y no constitucional”, para lo cual considera que la autoridad judicial debió fundamentar con mayor profundidad que esta acción no era la vía adecuada y efectiva para tutelar sus derechos, acorde a la sentencia 001-16-PJO-CC.

11.5. Que la sentencia carece de comprensibilidad porque tampoco es racional o lógica, ya que:

se limita a la mera enunciación de normas, que inclusive se contraponen con la conclusión de cada una de las premisas, basando su razonamiento únicamente en lo expuesto por la parte accionada, sin tomar en cuenta varios elementos de análisis que se puso en consideración por mi defensa y por ende que no se explican adecuadamente en la aludida sentencia.

12. Por otro lado, respecto a la tutela judicial efectiva, afirma que la sentencia de la Sala Provincial no toma en cuenta -para emitir su decisión- que el memorando con el cual fue notificado “no contenía a la aludida resolución como anexo”, por ello, no pudo presentar acciones o interponer recursos contra dicho acto administrativo. Aduce que este era “un elemento fundamental de convencimiento de las Autoridades Judiciales para determinar si existió o no vulneración de derechos constitucionales”.

13. El accionante prosigue indicando que la Sala Provincial no observó que la Policía Nacional evadió la notificación de la resolución que establecía las razones de su desvinculación de la entidad pública, y con ello, vulneró la debida diligencia con la que deben actuar para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. Añade que, en relación con el principio de debida diligencia como parámetro de la tutela judicial efectiva, los operadores de justicia deben proceder en cumplimiento del debido proceso, especialmente con “el deber de motivar”. Es decir, aduce que, al carecer la sentencia de la Sala Provincial de motivación, tampoco cumple con el deber de debida diligencia del derecho a la tutela judicial efectiva.

14. El accionante pretende que se declare la vulneración de los derechos alegados, la nulidad de la resolución impugnada, y, por consiguiente, se ordene su reincorporación a las filas policiales y el pago de haberes dejados de percibir.

3.2. Fundamentos de la autoridad judicial accionada

3.2.1. Sala Provincial

15. El 19 de enero de 2022, los jueces de la Sala Provincial remitieron el informe solicitado. En lo principal, hacen un recuento de los antecedentes procesales dentro del presente caso, explicando las pretensiones del accionante. Así, concluyen que en su sentencia constan los motivos por los cuales no existen vulneraciones a derechos constitucionales.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarse lesivos de un derecho fundamental.⁹
17. Respecto de lo alegado en el párrafo 11.2. *ut supra*, la Corte encuentra que, aunque el accionante se refiere a la presunta vulneración a la garantía de la motivación por carecer de razonabilidad la sentencia impugnada, en realidad se centra en cuestionar la notificación de la resolución que lo desvinculó de las filas policiales, para lo cual se remite a un análisis de normativa infralegal, sin presentar una justificación jurídica. En consecuencia, este cargo se reduce a la inconformidad del accionante con el análisis de la sentencia impugnada,¹⁰ donde aun haciendo un esfuerzo razonable, no es posible identificar argumentos claros y completos que den cuenta de qué actuaciones u omisiones concretas habrían vulnerado de forma directa e inmediata el derecho invocado. Por lo que se lo descarta del análisis.¹¹

⁹ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

¹⁰ Estos argumentos están relacionados con la inconformidad y no proceden analizarse a través de una acción extraordinaria de protección. Esto por cuanto, solo excepcionalmente y de oficio, la Corte en acciones extraordinarias de protección podría resolver asuntos de la controversia de origen a través de un análisis de mérito que se realiza luego de verificar el cumplimiento ciertos requisitos (CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55 y 56).

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21. Es importante resaltar que, conforme la jurisprudencia de la Corte, el análisis realizado en la fase de admisión es preliminar y la valoración final sobre los cargos contenidos en la demanda se realiza en sustanciación. Por tanto, la decisión preliminar de admitir un cargo no excluye la posibilidad de descartar su examen en sustanciación. CCE, sentencia 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.

18. En los párrafos 11.3, 12 y 13 *ut supra*, el accionante esgrime presuntas vulneraciones a la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva porque la Sala Provincial no tomó en cuenta que el accionante no habría sido notificado con la resolución que establecía las razones de su desvinculación y que la Policía Nacional no presentó la constancia de la notificación de la resolución impugnada ni la anexó al memorando 1044-SZL-TTHH-2015. Así, esta Corte evidencia que el accionante pretende, con estos cargos, un pronunciamiento sobre aspectos de valoración probatoria relacionados con el fondo de la causa de origen sobre los cuales esta Corte no puede emitir un pronunciamiento. En consecuencia, no es posible analizar los cargos propuestos, ya que las conclusiones a las que arribó la Sala Provincial a través de su apreciación de la prueba no son objeto de una acción extraordinaria de protección,¹² por lo que se los descarta del análisis.
19. Por otra parte, conforme a los párrafos 11.1, 11.4 y 11.5 *ut supra*, el accionante se centra en alegar que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la Sala Provincial “no analiza de forma integral” y “hace caso omiso” a las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas. Esto lo alega manifestando que la sentencia impugnada se debió fundamentar con base en la sentencia 001-16-PJO-CC, para explicar por qué la acción de protección no era la vía adecuada y efectiva para tutelar sus derechos. Además, estima que debió analizar con mayor profundidad la existencia de vulneración a derechos constitucionales. Por eso, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de insuficiencia al presuntamente haber omitido realizar un análisis sobre la real ocurrencia de vulneración de derechos?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de insuficiencia al presuntamente haber omitido realizar un análisis sobre la real ocurrencia de vulneración de derechos?

20. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹³ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida

¹² CCE, sentencia 2104-21-EP/25, 08 de mayo de 2025, párr.15.

¹³ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 28.

de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁴

21. Esta Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹⁵
22. Adicionalmente, esta Magistratura ha determinado que en el caso de garantías jurisdiccionales el estándar de suficiencia es más elevado. Así, en una sentencia de acción de protección la autoridad judicial debe realizar un análisis acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales y, únicamente, cuando se descarte una vulneración constitucional, puede determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas, idóneas, y eficaces para la solución del asunto controvertido.¹⁶
23. El accionante alega que la motivación de la Sala Provincial sería insuficiente, pues debió fundamentar con base en la sentencia 001-16-PJO-CC que esta acción no era la vía adecuada y efectiva para tutelar sus derechos ya que no hizo un análisis integral y omitió examinar con mayor profundidad las alegaciones de vulneración de derechos.
24. Revisada la sentencia de la Sala Provincial, esta Corte verifica que en el acápite “SEXTO: ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO”, la Sala Provincial identificó los derechos alegados como vulnerados: derecho al debido proceso y a la defensa, en especial en las garantías de no ser privada de la misma, contar con el tiempo y medios para prepararla, ser escuchado y ejercer la contradicción; el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica.
25. Sobre la vulneración del derecho a la defensa y sus garantías, la Sala Provincial, examinó el expediente administrativo y el memorando 1044-SZL-TTHH-2015 de 31 de julio de 2015, en el cual “aparece el recibido con firma y rúbrica a nombre de Luis Jofre Andi Licuy”. A partir de aquello, concluyó que en aquel memorando se hace referencia a la Orden General 146 publicada en la resolución 2015-008-CG-B-SC-ASL, a través de la cual se puso en conocimiento del accionante su baja de la Policía

¹⁴ CCE, sentencia 298-17-EP/22, del 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

¹⁶ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103-103.1; y sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 21.

Nacional, en virtud de la sentencia condenatoria ejecutoriada de un accidente de tránsito. En este sentido, la Sala Provincial explicó en qué consiste la notificación a través de una Orden General estableciendo que se encuentra al alcance de todos los miembros de la institución policial. De esta manera, concluyó que el accionante tuvo conocimiento de las actuaciones que culminaron en su dada de baja, donde inclusive, pudo interponer un recurso de apelación ante el H. Consejo de Clases y Policías.

- 26.** Posteriormente, la Sala Provincial examinó si se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, para lo cual señaló que una resolución debe incluir “a) Los hechos, b) El derecho y c) Pertinencia”. La Sala Provincial concluyó que el memorando 1044-SZL-TTHH-2015 está motivado dado que contiene fundamentos fácticos y jurídicos -citando la Ley Orgánica de la Policía Nacional y su reglamento- y explicó la pertinencia de su aplicación al relacionar los hechos y el derecho con la notificación de la baja del accionante de manera lógica y razonable. Añadió que incluso es de fácil comprensión al haber coherencia entre los hechos, el derecho y la conclusión.
- 27.** A su vez, respecto de la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la Sala Provincial expuso lo siguiente:

Se tiene que al haber sido notificado con el memorando No. 1044-SZNTTHH-2015 de 31 de julio de 2015, con el cese de funciones, en base a ello el accionante presenta apelación a dio (sic) acto administrativo; y el defensor técnico en la audiencia de esta causa en segunda instancia manifiesta que en la Ley Orgánica de la Policía Nacional no hay esa figura jurídica descrito, tipificado que si determina es la baja de las filas policiales, y que en la resolución No.2015-008CG, se le notifica con una figura jurídica inexistente. Al respecto se indica que en la norma jurídica que rige a la Policía Nacional establece la baja de filas policiales, siendo que el Jefe de Talento Humano le notificó con el cese de funciones (entendida como la medida que se adopta en el procedimiento disciplinario por falta grave, consistente en que el infractor deje de prestar temporalmente todos o algunos de sus cometidos, cuando se exija una acción inmediata para mantener la disciplina o evitar perjuicio al servicio), situación que se da informando que ya no trabaja en la institución policial, notificación que se da en base a (sic) la orden general No. 146, donde consta la resolución No. 2015-008CG, en la cual de manera explícita y clara indica que se da de baja, por lo tanto lo que se ha dado cumplimiento es lo señalado en la Ley de Personal de la Policía Nacional. En conclusión, podemos decir que no se ha justificado vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

- 28.** Con base en esto, la Sala Provincial determinó que “la presente acción no es de competencia de la Justicia Constitucional; más aún, si no se evidencia violación de derechos constitucionales”, conforme el artículo 42 numeral 1 de la LOGJCC. Además, señaló que el acto administrativo impugnado le compete a la justicia ordinaria, donde no se ha demostrado que la vía contenciosa administrativa no fuere adecuada o eficaz. De esta forma, concluyó que la sentencia de primera nivel es

“razonable, lógica y comprensible y resuelve las premisas planteadas”, negó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera instancia.

29. Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que la sentencia dictada por la Sala Provincial cuenta con una fundamentación fáctica y jurídica suficiente y cumple con el estándar reforzado de suficiencia motivacional establecido para garantías jurisdiccionales, recogido en el párrafo 22 *ut supra*, al haber realizado un análisis acerca de la existencia de vulneración a derechos constitucionales alegada por el accionante. Consecuentemente, no se verifica una vulneración al derecho al debido proceso del accionante en la garantía de motivación. En todo caso, es necesario reiterar que la garantía de la motivación no incluye un derecho a la corrección jurídica de las decisiones judiciales ni faculta a la Corte Constitucional a evaluar la pertinencia jurídica de las razones contenidas en una argumentación.¹⁷

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 extraordinaria de protección **3087-21-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

¹⁷ CCE, sentencia 2368-17-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 26; CCE, sentencia 2444-19-EP/24, de 8 de febrero de 2024, párr. 32; CCE 1175-20-EP/24, de 2 de mayo de 2024, párr. 29.

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 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

308721EP-80586



Caso Nro. 3087-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves diez de julio 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 99-23-IS/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 99-23-IS

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

SENTENCIA 99-23-IS/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción de incumplimiento al verificar que se incumplió un requisito previsto en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en la jurisprudencia constitucional.

1. Antecedentes

1.1 El proceso de origen

1. El 19 de enero de 2011, Miguel Ángel Vera Apráez (“**legitimado activo**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del comandante general de la Policía Nacional (“**Policía Nacional**”) y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda aludió que la resolución 2009-804-CS-PN, emitida por el Consejo Superior de la Policía Nacional, vulneró sus derechos a la igualdad, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de i) cumplimiento de las normas y derechos de las partes; ii) nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado y, iii) la garantía de motivación.¹ El proceso se identificó con el número 17262-2014-0720.²
2. El 2 de marzo del 2011, el Juzgado Noveno de Garantías Penales de Pichincha (“**Juzgado**”) resolvió “no conceder” la acción.³ Inconforme con esa decisión, el legitimado activo interpuso recurso de apelación.

¹ El legitimado activo alegó que, el 3 de abril de 2003, el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, mediante la Resolución 2003-1053-CCP-PN, le impuso una sanción de 60 días de arresto disciplinario. Posteriormente, mediante la Resolución 2009-0399-CCP-PN, fue incluido en la lista de eliminación anual correspondiente al año 2009. Indicó que interpuso recurso de apelación contra dicho acto administrativo ante el Honorable Consejo de la Policía Nacional. No obstante, mediante la Resolución 2009-804-CS-PN, dicho organismo resolvió ratificar el contenido de la resolución impugnada. Con base en lo anterior, sostuvo que, a su criterio, “la evaluación personal realizada [...] no justifica la decisión de ubicarlo en la Cuota Anual de Eliminación”.

² Antes 17259-2011-0043.

³ El Juzgado sostuvo, en lo principal, que “[d]e lo analizado es evidente que estamos ante un acto administrativo que ha sido tomado sobre la base (sic) disposiciones legales, lo que excluye la existencia de un acto ilegítimo (sic), requisito fundamental para que proceda la procedencia (sic) de la acción”. En

3. El 5 de septiembre de 2011, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) resolvió aceptar el recurso de apelación. El proceso se identificó con el número 17111-2011-0282.⁴ Ante esta decisión, la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de aclaración.
4. El 26 de septiembre de 2011, la Corte Provincial resolvió el recurso en los siguientes términos: “El Art. 160 de la Constitución de la República no ha sido declarado inconstitucional [...] Con lo manifestado queda atendido el pedido de aclaración”.
5. El 27 de septiembre de 2011, el director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, como delegado del ministro del interior, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 5 de septiembre de 2011, el proceso se identificó con el número 1865-11-EP. Este Organismo inadmitió a trámite la demanda el 29 de febrero de 2012.⁵

1.2 Fase de ejecución

6. El 12 de diciembre de 2011, mediante Resolución 2011-077-CG-IB-ASL, el Comando General de la Policía Nacional dispuso acatar la sentencia de 5 de septiembre de 2011 y, en consecuencia, ordenó que el legitimado activo se presente a “la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, a fin de que se registre para realizar el Curso de Reentrenamiento Policial”.
7. El 6 de junio de 2013, el entonces Ministro del Interior emitió el Acuerdo Ministerial 00003308 (“**Acuerdo**”), mediante el cual dispuso “separar de manera definitiva y con efecto inmediato” a los servidores policiales que se alejaron de la misión constitucional. Entre los servidores mencionados constó el nombre de Miguel Ángel Vera Apráez.
8. El 19 de julio de 2023, Miguel Ángel Vera Apráez (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento⁶ ante la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito

consecuencia, concluye que “no se ha demostrado una vulneración de derechos [c]onstitucionales por [a]ctos u [o]misiones de cualquier [a]utoridad [p]ública no judicial [...]”.

⁴ La Corte Provincial, en lo principal, dispuso que “se deja sin efecto la Resolución 2009-804-CS-PN expedida el 11 de agosto de 2009 [...] que confirma la resolución Nro. 2009-0399-CCP-PN [...]”.

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunes y Patricio Herrera Betancourt.

⁶ Esta Corte observa que, el 18 de junio de 2021 el legitimado activo presentó una acción de protección en contra del Ministro de Gobierno y de la Procuraduría General del Estado, procedimiento que se identificó con el número 17203-2021-0337. En su demanda señaló que el Acuerdo se configuró como un acto ulterior que vulneró sus derechos. El 20 de agosto de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y

del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”)⁷ en contra de la sentencia de 5 de septiembre de 2011.

1.3 Trámite ante la Corte Constitucional

9. La acción de incumplimiento, junto con el expediente y el informe, fue recibida en esta Corte el 26 de julio de 2023. En virtud del sorteo realizado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió a la entonces jueza Daniela Salazar Marín.
10. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
11. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez (“**juez ponente**”)
12. El 1 de mayo de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y requirió que las partes procesales remitan sus respectivos informes.⁸

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9, de la Constitución en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

14. El accionante alega el incumplimiento de la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. La sentencia ordenó lo siguiente:

Adolescencia resolvió aceptar la acción. No obstante, el 20 de octubre de 2021 la Sala Especializada de la Familia de la Corte Provincial de Pichincha revocó dicho fallo. Es así que, el 7 de diciembre de 2021 el legitimado activo presentó una acción extraordinaria de protección, signada con el número 3374-21-EP, la cual fue inadmitida por este Organismo el 24 de enero de 2022.

⁷ Este Organismo advierte que, por sorteo de 19 de enero de 2011, el conocimiento del proceso 17262-2014-0720 le correspondió al Juzgado Noveno de Garantías Penales de Pichincha. Posteriormente, mediante resorteo de 17 de enero de 2014 el conocimiento recayó sobre el Juzgado Décimo Segundo de Garantías Penales. Y, finalmente, el 19 de julio de 2023 el conocimiento le correspondió a la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito.

⁸ El juez ponente requirió que: i) el accionante informe si persiste el incumplimiento, ii) que la Comandancia General de la Policía Nacional y el Honorable Consejo Superior de la Policía Nacional informen sobre las medidas ejecutadas y, iii) que la Unidad Judicial informe las medidas ejecutadas para el cumplimiento de la sentencia.

Aceptando el recurso de apelación interpuesto por el actor, revoca la sentencia venida en grado y deja sin efecto la Resolución 2009-804-CS-PN expedida el 11 de agosto de 2009 por el H – Consejo Superior de la Policía Nacional, que confirma la resolución Nro. 2009-0399-CCP-PN.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos del accionante

15. El accionante sostiene que la entidad accionada ha incumplido con la sentencia de 5 de septiembre de 2011, dictada por la Corte Provincial.
16. El accionante argumenta que en el artículo 2 del Acuerdo se dispuso separar de manera definitiva e inmediata a los servidores policiales que se apartaron de la misión constitucional. Agrega que, en el mencionado acto, se referenció el informe 031-2013-SSCCP-IGPN, el cual utilizó como fundamento las resoluciones administrativas 2009-804-CS-PN y 2009-0399-CCP-PN para “calificar al accionante no idóneo para el servicio policial”. Sin advertir que “a la fecha de la elaboración del [...] informe [dichas resoluciones] eran inexistentes”, ya que habían sido dejadas sin efecto.
17. Además, manifiesta que el citado Acuerdo “constituye un acto ulterior que ha provocado el incumplimiento” de la sentencia de 5 de septiembre de 2011. Afirma, que dicho Acuerdo “carece de motivación, pues no describe el hecho por el cual [ha] sido calificado como persona no idónea, por el cual fu[e] destituido de la Policía Nacional”. Por lo antes mencionado, asevera que la Policía Nacional y el Ministerio del Interior inobservaron la sentencia emitida por la Corte Provincial.
18. Con base en lo señalado, el accionante solicita que: i) se disponga su reintegro a la Policía Nacional; y, ii) se deje sin efecto el ítem 203 del anexo 1 del Acuerdo.

4.2. Argumentos de la Unidad Judicial

19. En escrito de fecha 26 de julio de 2023,⁹ la jueza de la Unidad Judicial informó a este Organismo que la sentencia de 5 de septiembre de 2011, dictada por la Primera Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha “[...] deja sin efecto la resolución 2009 -0804CS-PN expedida el 11 de agosto del 2009-0399-CCP-PN”.

⁹ Con fecha 1 de mayo de 2025, el actual juez ponente solicitó a la jueza de la Unidad Judicial “informe documentadamente” el cumplimiento de la sentencia de 5 de septiembre de 2011. Sin embargo, esta petición no fue atendida.

20. Respecto a sus actuaciones jurisdiccionales dentro de la presente causa, la jueza de la Unidad Judicial señala que:

[F]ue nombrada como Jueza Penal a través de la acción de personal N° 1913 DNTH-2017-JT, del 30 de marzo del 2017, sin que le hayan puesto en conocimiento sobre la presente causa, tanto más que no se ha encontrado como activa dentro del archivo [...] ya que de la revisión del SATJE la presente causa constaba como resuelta dentro del archivo, figurando como causa pasiva. Sin embargo una vez que han puesto en conocimiento el 24 de julio del 2023 [...], y una vez revisado (sic) la documentación que acompaña el accionante en su pedido de la información que presenta sobre su ámbito profesional se puede observar que se ha encontrado en la Institución de la Policial Nacional, puesto que en el año 2010-10-01, ha existido la baja pero en la mismo año (sic) ha quedado insubsistente, de igual forma consta que el año 2013 ha sido dado la baja según el acuerdo ministerial N° 3308 del 06-06-2013 ; y siendo reincorporado el 17-01- 2022 y dado la baja el 08-02-2022, lo cual es un indicativo que el accionante a la fechas de la emisión de la acción de protección se encontraba dentro de la Institución Policial.

4.3. Argumentos de la entidad obligada

21. El 31 de julio de 2023, la Policía Nacional remitió a la Unidad Judicial un informe respecto al cumplimiento de las medidas de reparación.¹⁰ En el mismo argumentó:

Que, la Policía Nacional ha acatado la sentencia emitida en Segunda Instancia [...] con fecha 05 de septiembre del 2011 dentro de la Acción de Protección No. 17111-2011-0282, propuesta por el señor Ex - Policía VERA APRÁEZ MIGUEL ÁNGEL [...] designándole a prestar sus servicios en el CCD-CP8-CCQ-SUBJSUOPERA-SU-OPERATIVO.

Que, posteriormente mediante Acuerdo Ministerial No. 00003308 de fecha 06 de junio del 2013, emitido por el Ministro del Interior de aquel [...] separa de manera definitiva y con efecto inmediato de las filas de la Policía Nacional del Ecuador, a las y los servidores policiales determinados por parte de la Policía Nacional, como servidores que se han alejado de la misión constitucional, de conformidad con el detalle anexo, en el cual consta el referido ex servidor policial.

Que, asimismo la Policía Nacional ha acatado la sentencia expedida con fecha 20 de agosto de 2021 [...] dentro de la acción constitucional [...] planteada por el ex Policía Nacional VERA APRAEZ MIGUEL ÁNGEL [...] mi Comandante General, acogiendo el informe jurídico Nro. 2021-1439-DNAJU-PN de 29 de septiembre del 2021[...] ha REINCORPORADO al señor Policía Nacional VERA APRÁEZ MIGUEL ÁNGEL, al servicio activo en la Institución Policial, mediante Resolución No. 2022-0122- DSPO-CG-PN de fecha 17 de enero del 2022 [...]

Que finalmente, mi Comandante General [...] ha resuelto ACATAR la sentencia de segunda instancia de fecha 20 de octubre de 2021 [...] en la cual se acepta el recurso de

¹⁰ El mencionado informe fue recibido por este Organismo el 16 de agosto de 2023. Además, cabe precisar que el actual juez ponente, mediante auto de 1 de mayo de 2025, requirió a la entidad obligada un informe de cumplimiento. Sin embargo, dicha entidad no remitió información alguna.

apelación interpuesto [...] por el señor Policía Nacional VERA APRÁEZ MIGUEL ÁNGEL, dejando sin efecto la Resolución 2022-0122-DSPO-CG-PN de fecha 17 de enero del 2022, con la cual se procedió a reincorporar al servicio activo de la Institución Policial al tantas veces citado ex servidor policial y consecuentemente CESAR de la institución policial [...]

Que, conforme a lo referido en líneas anteriores, la Policía Nacional ha dado fiel cumplimiento a los fallos judicial (sic) emitidos por la autoridad judicial competente a su debido momento, siendo la situación policial actual que registra en el Sistema Informático Integrado de la Policía Nacional SIIPNE3W el ex Policía Nacional.

5. Cuestión previa

22. La Corte 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 y la jurisprudencia constitucional. Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos para ejercer esta acción.
23. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue presentada (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) ante el juez ejecutor. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento de estas condiciones. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

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

24. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, así como en la jurisprudencia constitucional¹¹ y, pueden sintetizarse de la siguiente manera:¹²

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

¹² Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional —lo que no ocurrió en este caso— y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco es pertinente al caso concreto.

24.1. Impulsar la ejecución de la sentencia constitucional: La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor, previo a requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

24.2. Requerimiento de remisión del expediente: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.

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

25. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario,¹³ puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía jurisdiccional. En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.
26. Si alguno de estos requisitos no se cumple, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte,¹⁴ corresponde desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
27. En el presente caso, la acción de incumplimiento fue presentada ante la jueza ejecutora el 19 de julio de 2023. No obstante, este Organismo advierte que, previo a la presentación la mencionada acción, el accionante no realizó ninguna actuación procesal tendiente a requerir a la jueza ejecutora el cumplimiento de la sentencia y las medidas de reparación dictadas. Esta Corte considera pertinente reiterar que los accionantes están en la obligación de impulsar razonablemente la ejecución de las causas ante el juez ejecutor, antes de activar una acción de incumplimiento.¹⁵
28. Por tanto, esta Corte verifica que la presente acción de incumplimiento incumple el requisito de impulso establecido en el art. 164 de la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional.¹⁶ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo.

¹³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 27 y 33.

¹⁴ CCE, sentencia 9-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 31.

¹⁵ CCE, sentencia 217-22-IS/25, 1 de mayo de 2025, párr. 30.

¹⁶ CCE, sentencia 19-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 33.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **99-23-IS**.
2. Devolver el expediente conforme fue remitido a esta Corte.
3. Notifíquese y archívese.



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

Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la señora jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 99-23-IS/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC, y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, presento mi voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 99-23-IS/25, aprobada en la sesión ordinaria de Pleno de 19 de junio de 2025.
2. En la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional desestimó la acción de incumplimiento presentada a petición de Miguel Vera Apráez (“**accionante**”). Específicamente, consideró que el accionante incumplió el requisito de impulsar la ejecución de la causa ante la judicatura ejecutora. A juicio de la decisión de mayoría, previo a que esta Magistratura asuma, excepcionalmente, la facultad de verificar el cumplimiento de una sentencia constitucional, el accionante debía promover el cumplimiento de la decisión ante la autoridad judicial de primer nivel.¹
3. En general, estoy de acuerdo con que los accionantes, cuando promueven una acción de incumplimiento, deben cumplir con requisitos impuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, cuando la acción de incumplimiento se presenta a petición de la parte afectada, los accionantes deben:²
 - 3.1. **Impulsar la ejecución de la sentencia constitucional:** es decir, promover el cumplimiento de la decisión ante el juez executor previo a requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
 - 3.2. **Requerir la remisión del expediente:** la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado.
 - 3.3. **Plazo razonable:** el requerimiento debe ser efectuado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión, considerando también la complejidad de las medidas ordenadas.

¹ CCE, sentencia 99-23-IS/25, 19 de julio de 2025, párr. 27

² Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 54-22-IS/24, 19 de septiembre de 2024, párr. 31.

4. La verificación rigurosa del cumplimiento de estos requisitos permite que la Corte Constitucional garantice la subsidiariedad de la acción de incumplimiento.³ Esta característica es fundamental pues, por regla general, les corresponde a las juezas y jueces ordinarios hacer cumplir las decisiones y agotar los mecanismos a su alcance para alcanzar su ejecución integral. Por ello, los requisitos que deben ser verificados previo a que la Corte conozca el fondo de una acción de incumplimiento se fundamentan en la relación jurídico-procesal que se consolida entre el accionante y la autoridad judicial ejecutora para alcanzar el cumplimiento de la decisión judicial correspondiente.
5. Sin perjuicio de lo anterior, desde mi punto de vista, la exigencia del cumplimiento de requisitos no es un esquema que debe ser aplicado de manera automática e indistinta por la Corte. Al contrario, es necesario que este Organismo verifique con detenimiento si en los casos se configura esta relación entre la parte afectada – que debe promover el cumplimiento de la decisión judicial – y la autoridad judicial—encargada de la ejecución. Caso contrario, en supuestos específicos, por ejemplo, cuando no se constituya esta relación, resultaría irrazonable exigir el agotamiento de los mencionados requisitos. Aquello, dilataría el cumplimiento de una decisión judicial y, también, afectaría el derecho a la ejecutoriedad de la decisión de los justiciables.
6. Lo anterior no ha sido desconocido por la Corte Constitucional. En la sentencia 42-24-IS/24, esta Magistratura verificó que la causa de origen se remitía a un recurso de amparo. A pesar de que el recurso fue aceptado, y se dispusieron medidas de reparación integral, el Consejo de la Judicatura no había designado la causa a una autoridad judicial ejecutora que asegure su cumplimiento. Por lo tanto, este Organismo estimó que los requisitos eran de “imposible cumplimiento a los accionantes de esta causa”⁴ y no exigió el cumplimiento de requisitos para examinar el fondo de la acción de incumplimiento.
7. Desde mi punto de vista, este razonamiento debió haber sido adoptado en la presente causa. La decisión de mayoría reconoce que el 19 de julio de 2024, el accionante presentó la acción de incumplimiento que dio origen a la causa 99-23-IS (ver párrafo 8 de la sentencia). No obstante, la causa se encontraba en el archivo pasivo y, solo tras la presentación de la acción de incumplimiento, se designó una autoridad judicial ejecutora (ver párrafo 20 de la decisión de mayoría).
8. A partir de lo expuesto, considero que la Corte debía efectuar un examen similar al de la sentencia 42-24-IS/24. Respecto de la presente causa, el Consejo de la Judicatura

³ CCE, sentencia 39-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 48. Además, el carácter de subsidiariedad de la acción de incumplimiento se encuentra contemplado en el artículo 163 de la LOGJCC.

⁴ CCE, sentencia 42-24-IS/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 15.

tampoco designó una autoridad judicial que ejecute la decisión adoptada en la acción de protección originaria. Aquello impedía que se configure la relación jurídico-procesal entre el accionante y una jueza o juez que adopte los mecanismos necesarios para hacer cumplir la sentencia. En consecuencia, a mi criterio, resultaba irrazonable solicitarle al accionante que impulse la ejecución de la causa ante una autoridad judicial ejecutora, pues esta no había sido designada por la institución competente. Esta omisión no debía perjudicar al accionante, especialmente en lo que respecta a su derecho a la ejecutoriedad de la decisión que conforma la tutela judicial efectiva.

9. En suma, considero que la Corte Constitucional no debía agotar su análisis en verificar si el accionante cumplió o no los requisitos para que este Organismo pueda verificar si se cumplió la decisión judicial adoptada en la causa de origen, cuando la acción de incumplimiento es presentada a petición de parte. En mi opinión, dado que previo a presentar la demanda, el accionante no contó con una autoridad judicial ejecutora, razonablemente no podía impulsar la ejecución de la sentencia constitucional. Ante esta imposibilidad, que no le era atribuible, correspondía que esta Magistratura, de manera excepcional, analice el fondo de la causa y le dé una respuesta a sus pretensiones.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA CARDENAS
REYES
Fecha: 2025.07.10
16:39:24 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 99-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 26 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9923IS-80688



Caso Nro. 99-23-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves diez de julio 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 1646-22-EP/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 1646-22-EP

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

SENTENCIA 1646-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto emitido el 26 de abril de 2022 por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el marco de una demanda laboral. Este Organismo concluye que el auto señalado no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia porque no evidenció que existieran obstáculos o impedimentos irrazonables para el acceso a la administración de justicia ni una barrera para que la pretensión sea conocida.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 26 de julio de 2021, Estela Victoria Vicente Olmedo (“**accionante**”) presentó una demanda laboral por pago de haberes en contra de Carlos Arturo Ignacio Valdiviezo Eguiguren, en calidad de representante legal de la compañía Monterrey Azucarera Lojana C.A MALCA (“**compañía demandada**”).¹
2. El 27 de enero de 2022,² la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) rechazó la demanda.³ Frente a esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación de manera oral.

¹ La accionante afirmó que, mediante un contrato verbal celebrado en enero de 1990 con el gerente general de la compañía Monterrey Azucarera Lojana C.A. MALCA, comenzó a prestar servicios de preparación de alimentos para los trabajadores de la compañía demandada. Manifestó haber trabajado de lunes a domingo, incluidos los feriados, con excepción del 1 de enero, Viernes Santo y el 2 de noviembre, hasta el 16 de marzo de 2020, fecha en la cual fue suspendida de sus labores. Indicó haber trabajado para la compañía por 29 años, percibiendo un sueldo de USD \$340.00, sin haber recibido el pago por horas suplementarias, extraordinarias o vacaciones. En consecuencia, demandó la indemnización por despido intempestivo, beneficios del contrato colectivo y pensión jubilar, fijando la cuantía en USD \$115,603.70. Proceso 11331-2021-00452.

² Mediante auto de 20 de agosto de 2021, el juez de la Unidad Judicial calificó la demanda como clara y completa.

³ El juez de la Unidad Judicial consideró que no se cumplieron ninguno de los elementos para que se establezca la relación bilateral y directa entre las partes procesales dado que no se aportaron elementos probatorios que evidenciaran la existencia de un vínculo jurídico caracterizado por la subordinación, la

3. El 14 de febrero de 2022, el juez de la Unidad Judicial rechazó de plano el recurso de apelación por falta de fundamentación y dispuso el archivo del proceso.⁴ Ante esta decisión, la accionante interpuso un recurso de hecho.
4. El 18 de abril de 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) llevó a cabo la audiencia del recurso de hecho⁵ y declaró su deserción por falta de fundamentación oral.⁶ En consecuencia, mediante auto de 26 de abril de 2022, la Sala Especializada rechazó el recurso referido.

1.2. Proceso ante la Corte Constitucional

5. El 16 de mayo de 2022, Estela Victoria Vicente Olmedo presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 14 de febrero de 2022 y 26 de abril de 2022, dictados por la Unidad Judicial y la Sala Provincial, respectivamente.
6. El 4 de agosto de 2022, por voto de mayoría de las juezas Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa⁷ y solicitó a las judicaturas respectivas un informe de descargo en el término de diez días.⁸
7. El 31 de agosto de 2022, por sorteo, se reasignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.

prestación personal de servicios y la dependencia económica típica de un contrato de trabajo. La documentación obrante y las declaraciones rendidas permitieron establecer que la actividad desplegada por la actora tuvo naturaleza de carácter autónomo, configurándose como una prestación de servicios de índole civil o comercial, sin que existiera la existencia de un contrato de trabajo formal.

⁴ El juez resolvió “rechazar de plano el recurso de apelación interpuesto por la actora señora Estela Victoria Vicente Olmedo, teniéndose por no deducido el recurso [y] disponiéndose el archivo del proceso”.

⁵ Mediante auto de 31 de marzo de 2022, el juez de la Sala Provincial manifestó que “por haberse interpuesto el recurso de hecho, conforme a lo previsto en el art. 278 del Código Orgánico General de Procesos, en concordancia con el art. 260 íbidem (sic) [...] se señala para el 18 de ABRIL del 2022, a las 11h30, a fin de que se lleve a cabo la audiencia [...]”

⁶ La Sala Provincial rechazó el recurso y lo consideró como no interpuesto debido a que la accionante no compareció a la audiencia telemática ni otorgó procuración judicial a su abogado.

⁷ De acuerdo con el párrafo 9 del auto de admisión, si bien las decisiones judiciales impugnadas no constituyen autos definitivos, podrían *prima facie* generar un gravamen irreparable que afecte los derechos constitucionales de la accionante. Por lo tanto, de conformidad con la sentencia 1502-14-EP/19, los autos de 14 de febrero y 26 de abril de 2022, cumplieron con el requisito para ser consideradas objeto de acción extraordinaria de protección.

⁸ El Primer Tribunal de Sala de Admisión de 4 de agosto de 2022 fue conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes; y, por el ex juez constitucional Enrique Herrerra Bonnet, quien fue el ponente de la causa. Tras el voto salvado del juez ponente, la causa fue resorteada entre las juezas que la admitieron.

8. El 5 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial presentó el informe de descargo requerido por el Primer Tribunal de la Sala de Admisión.
9. El 1 de agosto 2024, la jueza sustanciadora, en atención al orden cronológico de resolución de causas, avocó conocimiento del caso y nuevamente solicitó a la Sala Provincial presentar un informe de descargo debidamente motivado en el término de cinco días.
10. El 13 de agosto de 2024, la Sala Provincial presentó el informe de descargo solicitado por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

11. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**”) y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. La accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la atención prioritaria, al debido proceso en las garantías de no ser privada del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, y de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; el derecho a la defensa y a la seguridad jurídica.⁹

3.1.1. Argumentos en contra de la Unidad Judicial

13. La accionante arguye que la Unidad Judicial vulneró su derecho constitucional a la atención prioritaria bajo el siguiente argumento:

Soy una mujer [...] adulta mayor, desempleada, que viv[i] inmer[s]a en la precarización laboral[,] que fui vulnerada (sic) en mis derechos laborales [...] y pertenezco al grupo de atención prioritaria[.] [P]or consiguiente el Estado prestará especial protección a las

⁹ Constitución, artículos 35, 76 numeral 7 literales a), b) y c), y 82; respectivamente.

personas en condición de doble vulnerabilidad, conforme lo establece el art. 35 de la Constitución de la República del Ecuador [...].

14. También considera que la Unidad Judicial vulneró su derecho a la defensa y a la seguridad jurídica al rechazar su recurso de apelación, puesto que el juez fundamentó con “normativa inexistente” la sentencia. Sobre esto, la accionante señala que la Asamblea Nacional discutió y aprobó el Código Orgánico General de Procesos, mas no el COGEP, con lo cual, “se demuestra que la norma jurídica expuesta por el juez de primer nivel esto es el COGEP, no existe jurídicamente” [énfasis del original omitido].

3.1.2. Argumentos en contra de la Sala Provincial

15. Por otro lado, respecto de la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, y de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; la accionante manifiesta que, por su avanzada edad, no podía conectarse de forma telemática a la audiencia de su recurso de hecho. Por lo tanto, su abogado solicitó a los jueces de la Sala Provincial que suspendan por unos minutos la sesión de conformidad con el artículo 82 del Código Orgánico General de Procesos. Ante esta solicitud, se suspendió por unos minutos la audiencia. Posteriormente, su abogado indicó a los jueces de la Sala Provincial que la accionante ya se encontraba presente vía telemática, sin embargo “de una manera sorpresiva y vulnerándome mi derecho a la defensa declararon el abandono del recurso [...] argumentando que no estaba presente en la audiencia”.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

16. En su informe, la Unidad Judicial se refiere a los argumentos alegados por la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección.
17. Sobre los elementos contenidos en los párrafos 13 y 14 *supra*, la Unidad Judicial indica que, en el auto de 20 de agosto de 2021 y la sentencia de 27 de enero de 2022, consta el cuerpo normativo denominado como “Código Orgánico General de Procesos” y su respectiva abreviatura, “COGEP”. En este sentido, agrega que la utilización de siglas en sentencias es de fácil apreciación y entendimiento para sus destinatarios. Además, puntualiza que, en causas como esta, es necesario el patrocinio de un abogado a quien le corresponde la defensa técnica y explicación correspondiente.

18. Por otro lado, expone que en la sentencia de 27 de enero de 2022 el juez señaló que se tenga en cuenta la impugnación realizada por la parte actora de conformidad a lo dispuesto en el artículo 257 del COGEP.¹⁰ En consecuencia, la parte actora tenía hasta el 10 de febrero de 2022 para presentar la fundamentación de su recurso de apelación, lo cual no realizó. Por tanto, el 14 de febrero de 2022, la Unidad Judicial resolvió rechazar el recurso de apelación.

3.3. Argumentos de la Sala Provincial

19. En su informe, la Sala Provincial se refiere a los argumentos alegados por la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección.

20. Sobre los argumentos contenidos en el párrafo 15 *supra*, la Sala Provincial señala que “la posición de la accionante se centra en dos aspectos básicos, el primero es que la parte actora sí se conectó a la audiencia y el segundo que pese a estar conectada se declaró el abandono” de la misma.

21. En lo relativo al primer aspecto, la Sala Provincial alega que:

si bien el abogado de la accionante solicitó que se suspenda la audiencia hasta que se conecte la actora, [...] fue el propio abogado que indicó que no podía conectarse, incluso mencionó que conocía las consecuencias jurídicas, añadiendo que no es una responsabilidad atribuible a los juzgadores sino a la propia parte actora [...] Cabe añadir que durante toda la grabación en ningún momento el mencionado abogado Guido Rafael Vaca Vicente, indica que la actora ya está conectada, sino por el contrario, refiere que no se conectó [...]

22. En cuanto a la segunda alegación, la Sala Provincial sostiene que en ningún momento declaró el abandono de la causa, ya que:

lo indicado por el Juez ponente [fue] que la recurrente no fundamentó su petición, por lo que se rechazó de plano el referido recurso de hecho, en aplicación al inciso final del artículo 258 del Código Orgánico General de Procesos, aspectos procesales diversos y que incluso tienen efectos jurídicos distintos.

23. Por último, manifiesta que “el abogado de la parte accionante actúa con total mala fe y con total deslealtad procesal, faltando a la verdad, así como a los principios elementales de un abogado”.

¹⁰ Código Orgánico General de Procesos, artículo 257: “El recurso de apelación debidamente fundamentado, o la fundamentación en el caso de que se haya interpuesto de manera oral, se presentará por escrito dentro del término de diez días contados a partir de la notificación de la sentencia o auto escrito. Se exceptúa el recurso de apelación con efecto diferido, que se fundamentará junto con la apelación sobre lo principal o cuando se conteste a la apelación”.

4. Cuestión Previa

24. Previo a analizar los cargos propuestos, la Corte verificará si previo a activar la acción extraordinaria de protección, la accionante agotó los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico o, en su defecto, ha demostrado que tales recursos eran ineficaces o que su falta de interposición no fue producto de su negligencia.

25. Sobre el agotamiento de recursos, el artículo 94 de la CRE señala:

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.¹¹

26. Es así que, la acción extraordinaria de protección solo puede ser planteada una vez que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico, sean estos, recursos ordinarios o extraordinarios; o, acciones autónomas que permitan rever las decisiones judiciales que causen un perjuicio para el accionante.

27. Sobre este punto, vale agregar que este Organismo ha establecido que el agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios debe efectuarse dentro de los términos o plazos prescritos por las normas procesales y en estricta observancia del procedimiento.¹²

28. Con mérito en lo expuesto, este Organismo examinará (i) si la accionante contaba con un mecanismo disponible, eficaz y apropiado para impugnar la decisión, y (ii) si la falta de su agotamiento no es atribuible a su propia negligencia.

29. Así, (i) respecto al primer punto de análisis, se observa que la accionante si contó con un mecanismo disponible, eficaz y apropiado para impugnar la decisión de primera instancia, fue tanto así que tuvo la posibilidad de interponer oralmente un recurso de apelación y por escrito uno de hecho, pese a que estos se tuvieron como no deducidos por falta de fundamentación. Sin embargo, respecto al segundo punto, (ii) este Organismo verifica que la accionante argumentó que la presunta falta de agotamiento de estos recursos no fue atribuible a su propia negligencia, sino a una grave

¹¹ CCE, sentencia 1944-12-EP/19, 15 de noviembre de 2019, párr. 40.

¹² CCE, sentencia 2059-17-EP/22, 29 de julio de 2022, párr. 39.

vulneración de derechos porque la Sala Provincial no habría tenido en cuenta las limitaciones que la accionante enfrentaba como adulta mayor para conectarse telemáticamente a la audiencia de fundamentación del recurso de hecho.

30. Por lo antes expuesto, se continuará con el análisis de esta causa.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

31. Conforme con los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

32. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.¹³ La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que le permitan analizar la violación de derechos.¹⁴

33. De la revisión del párrafo 13 *supra*, se observa que la accionante alega la vulneración de su derecho a la atención prioritaria (tesis) al ser una adulta mayor a quien le vulneraron sus derechos laborales. En este sentido, si bien existe una tesis, no se evidencia una base fáctica ni una justificación jurídica que refleje una acción u omisión de la Unidad Judicial que haya causado la vulneración directa e inmediata del derecho constitucional alegado. Por lo tanto, esta Corte no encuentra un argumento completo para analizar la posible vulneración del derecho mencionado, ni aun realizando un esfuerzo razonable conforme lo determina la sentencia 1967-14-EP/20.

34. Con respecto al párrafo 14 *supra*, la accionante hace alusión a una supuesta vulneración de su derecho a la defensa y a la seguridad jurídica (tesis). La base fáctica del argumento se centra en que el juez de la Unidad Judicial fundamentó su sentencia en el “COGEP”, norma que, a criterio de la accionante, no existe. Por lo tanto, si bien el cargo cuenta con una tesis y una base fáctica, carece de una justificación jurídica, puesto que no evidencia cómo dicha acción acarreó la vulneración directa e inmediata de un derecho constitucional. Así, este Organismo tampoco encuentra que este argumento permita analizar la posible vulneración de los derechos, ni aun haciendo un esfuerzo razonable conforme lo establece la sentencia 1967-14-EP/20.

¹³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 18.

35. En relación con el párrafo 15 *supra*, la Corte observa que la accionante centra su argumento en que la Sala Provincial vulneró su derecho al debido proceso en tres de sus garantías al declarar la deserción del recurso de hecho sin tener en cuenta las limitaciones que enfrentaba como adulta mayor para conectarse telemáticamente a la audiencia. Con el fin de dar respuesta al cargo de la accionante y en virtud de lo señalado por este Organismo en la sentencia 889-20-JP/21,¹⁵ se abordará este cargo a partir del derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia.¹⁶ Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El auto de 26 de abril de 2022, emitido por la Sala Provincial, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia, al declarar la deserción del recurso de hecho pese a que la accionante sí habría estado conectada a la audiencia telemática?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿El auto de 26 de abril de 2022, emitido por la Sala Provincial, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia, al declarar la deserción del recurso de hecho pese a que la accionante sí habría estado conectada a la audiencia telemática?

36. El artículo 75 de la Constitución determina que “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 [...]”.

37. La Corte Constitucional ha establecido que 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.¹⁷

¹⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 106. Asimismo, esta sentencia en los párrs. 110-111, determinó que 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. [...] Cada uno de estos componentes tiene, a su vez, elementos cuya inobservancia podría acarrear la violación al derecho a la tutela judicial efectiva. A pesar de que algunos elementos pueden ser analizados en más de un componente (por ejemplo, el derecho a recurrir puede ser analizado como derecho a la defensa, debido proceso, tutela efectiva o derecho autónomo), para ofrecer mayor seguridad jurídica, se debe precisar cuándo se viola el derecho y cuándo conviene realizar un análisis autónomo de sus elementos.

¹⁶ En un sentido similar ver el planteamiento del problema jurídico en: CCE, sentencia 2484-21-EP/24, 29 de agosto de 2024, párr. 30; sentencia 2029-17-EP/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 32 y 33.

¹⁷ *Ibid.*

- 38.** Asimismo, este Organismo ha determinado que el acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.¹⁸
- 39.** En ese sentido, se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables para el acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas, burocráticas, legales, geográficas o culturales.¹⁹
- 40.** Por otro lado, se viola el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional.²⁰
- 41.** Cabe señalar que, el acceso a la justicia no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales. Tampoco implica que se resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial.²¹ En este sentido, la Corte ha dicho que “la tutela efectiva no conlleva necesariamente que, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia.”²²
- 42.** Con base en estas consideraciones, esta Corte debe verificar si el auto impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia, al impedir que se conociera la pretensión del recurso de hecho interpuesto por la accionante. Así, debe determinar si la declaración de deserción vulneró los derechos de la accionante en un contexto en el que, como adulta mayor, enfrentó dificultades para conectarse telemáticamente a la audiencia.
- 43.** Tras una revisión detallada del expediente, se observa que, mediante providencia de 31 de marzo de 2022, la Sala Provincial convocó a una audiencia telemática para el 18 de abril de 2022, con el fin de realizar la fundamentación oral del recurso de hecho. La providencia recordó a los defensores técnicos que toda procuración judicial debe contener cláusula especial para transigir y debe ser remitida a la Sala por lo menos 48 horas antes de la diligencia.²³ Además, señaló que “[e]s responsabilidad de las partes

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 112.

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 113.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 115.

²¹ *Ibíd.*, párr. 118.

²² *Ibíd.*, párr. 118, Corte Constitucional, sentencia N° 0499-16-EP/21.

²³ COGEP, artículo 41: “Procuradoras y procuradores judiciales. - Son las o los mandatarios que tienen poder para comparecer al proceso por la o el actor o la o el demandado. Las personas que pueden comparecer al proceso por sí mismas son hábiles para nombrar procuradoras o procuradores. Aun cuando haya procuradora o procurador en el proceso, se obligará a la o al mandante a comparecer, siempre que

conectarse con 10 de minutos de anticipación a la hora de inicio de la audiencia telemática” y que, “[d]e requerir asistencia para la conectividad telemática el contacto del funcionario encargado de Tic’s [...]”.

- 44.** En la fecha y hora señaladas para la audiencia, comparecieron con procuración judicial, el abogado de la compañía demandada y, sin procuración judicial, el abogado de la accionante. Frente a esta situación, el abogado de la accionante solicitó esperar a la accionante unos minutos y argumentó que “es una persona de tercera edad y tocó recurrir a otra persona para que le ayude a conectar, pero ya se están conectando, me acabaron de enviar un mensaje en este momento”. Ante lo mencionado, el juez respondió “sí, vamos a considerar por su condición de edad y por la materia que se trata este proceso a fin de que se conecte”.²⁴

- 45.** Tiempo después, el abogado de la accionante señaló lo siguiente:

me están diciendo que no les coge el link [...]. Yo entiendo la situación jurídica que podría acarrear aquello, más aún porque es una señora de la tercera edad. Quisiera solicitar de la manera más comedida y con el debido respeto a ustedes, en consideración a la edad de la señora, si talvez por esta ocasión se pudiera diferir la audiencia con la finalidad de que para la próxima diligencia tomar los mayores resguardos posibles [...].

- 46.** En esa línea, el juez respondió “yo como juez ponente no puedo decidir porque este es un tribunal pluripersonal y para el efecto es necesario deliberar entre los tres jueces y disponer lo que sea pertinente [...]”.

- 47.** Posteriormente, el abogado de la compañía demandada alegó que:

la parte actora tenía el pleno conocimiento de las circunstancias en las que se iba a llevar el efecto de esta audiencia, [...]. En este caso, yo también podría alegar [...] que mi representado [...] también es una persona [adulta mayor]. Por eso, es una obligación de nosotros, como defensores técnicos, precautelar de una u otra manera que estén bien todos estos imprevistos que pueden suceder [...]. En vista de la solicitud que hace la parte actora, me manifiesto totalmente en desacuerdo por cuanto se debería actuar en derecho.

- 48.** Por último, el juez señaló que:

con la vigencia del Código Orgánico General de Procesos, las audiencias y diligencias que se señalan en los tribunales y juzgados de la República empiezan en el momento mismo de haberse señalado [...]. En consecuencia, han pasado ya como veinte minutos

tenga que practicar personalmente alguna diligencia, como absolver posiciones, reconocer documentos u otros actos semejantes. Cuando la naturaleza de la diligencia lo permita, la o el juzgador autorizará que la comparecencia de la o el mandante se realice mediante videoconferencia u otros medios de comunicación de similar tecnología. [...]”

²⁴ A fojas 12 del cuerpo de la Sala Provincial, CD de la grabación.

para que haya comparecido en forma puntual la recurrente y no lo ha hecho. En cuanto a lo de fondo, es de señalar que según lo prevé el artículo 258 del Código General de Procesos, [...] la apelación y la adhesión no fundamentada serán rechazadas de plano teniéndose por no deducido el recurso. Al no haber comparecido en la forma puntual, la recurrente perdió la oportunidad de fundamentar el recurso de hecho que ha interpuesto, por consiguiente, se declara la deserción del recurso.

- 49.** De lo expuesto hasta aquí, se evidencia que, pese a ser adulta mayor, la accionante contaba con un abogado que estaba en la obligación de precautelar sus derechos e intereses. En ese sentido, el abogado tenía la facultad de presentar una procuración judicial con cláusula especial para transigir y comparecer a la audiencia sin la presencia de su patrocinada. Más aún, si conocía las dificultades de la accionante para conectarse de forma telemática a la audiencia. Más bien, se observa que el abogado omitió ejecutar actuaciones procesales esenciales para garantizar los derechos de Estela Victoria Vicente Olmedo.
- 50.** Por otra parte, también existía la posibilidad de que la accionante comparezca a la audiencia de manera presencial o telemática, en conjunto con su abogado. En cuanto a la posibilidad de comparecencia telemática, la Sala Provincial, mediante auto de 31 de marzo de 2022, incluso brindó el contacto de un funcionario de tecnologías de la información y comunicación en caso de que las partes requieran asistencia técnica para conectarse a la audiencia. No obstante, no se evidencia que la accionante o su abogado hayan solicitado la asistencia técnica ofrecida.
- 51.** En este sentido, se encuentra que el juez de la Sala Provincial otorgó las condiciones para que la accionante, siendo adulta mayor, o su abogado con procuración judicial pudieran estar presentes en la audiencia ya que: i) existió una providencia en la que se señaló el día y la hora para la audiencia, se previno qué hacer en caso de acudir con procuración judicial e incluso se proporcionó un contacto de tecnologías de la información y comunicación en el caso de que las partes requieran asistencia técnica para comparecer de forma telemática. ii) En la audiencia, el juez aceptó el pedido de esperar a la accionante hasta que se pueda conectar porque según su abogado “tocó recurrir a otra persona para que le ayude a conectar, pero ya se están conectando”; y luego, tras esperar 20 minutos, el mismo abogado solicitó diferir la audiencia para “la próxima diligencia tomar los mayores resguardos posibles”.
- 52.** En consecuencia, no se observa que existieran obstáculos o impedimentos irrazonables por parte de la Sala Provincial para el acceso a la administración de justicia ni una barrera para que la pretensión sea conocida. Por el contrario, la Sala Provincial brindó las herramientas para que la accionante o su abogado comparecieran a la audiencia, esperó un tiempo razonable para permitir la conexión telemática de la accionante y resolvió su ausencia conforme a derecho.

- 53.** Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que el auto de 26 de abril de 2022, emitido por la Sala Provincial, no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia al declarar la deserción del recurso de hecho interpuesto por la accionante.
- 54.** Este Organismo recalca que, esta decisión responde únicamente a la participación de la accionante en la audiencia, sin entrar a considerar otros elementos del caso.

7. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1646-22-EP**.
- Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- Notifíquese 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 siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, 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 12 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Claudia Salgado Levy

SENTENCIA 1646-22-EP/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 1646-22-EP/25 (“**sentencia**”) emitida el 12 de junio de 2025.
2. A mi criterio, en el presente caso sí se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia, por cuanto la accionante —una persona adulta mayor— enfrentó una serie de barreras procesales producidas principalmente por la negligencia grave de su defensor técnico. Esta omisión no fue corregida por el sistema judicial, pese a que existían condiciones objetivas que exigían una intervención activa para garantizar su acceso a la justicia.
3. En este voto haré referencia a tres aspectos que, a mi juicio, ameritan un análisis detenido: i) la actuación negligente de la defensa técnica en el caso concreto, así como la limitada respuesta judicial frente a dicha situación; ii) el tratamiento procesal que recibió el recurso de hecho, que produjo efectos sustancialmente equivalentes al abandono en materia laboral; y. iii) cómo estas omisiones y actuaciones procesales, valoradas en su conjunto, derivaron en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante.
 1. **La actuación negligente de la defensa técnica y la limitada respuesta de los órganos judiciales frente a dicha situación**
4. Consta en autos que la defensa técnica de la parte actora interpuso de forma oral el recurso de apelación durante la audiencia de juzgamiento. La sentencia fue dictada por escrito el 27 de enero de 2022 y notificada en esa misma fecha. Posteriormente, el 11 de febrero de 2022 —esto es, dentro del término de diez días previsto en el artículo 261 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) para la fundamentación del recurso— el abogado defensor presentó un escrito solicitando al juzgador que le conceda el término para hacerlo, bajo el argumento de que era el juez quien debía otorgarlo.
5. Dicha actuación evidencia un desconocimiento de normas procesales básicas, ya que el término para fundamentar el recurso se activa sin necesidad de concesión expresa del juzgador. Este error revela una grave negligencia técnica, pues conocer los términos y plazos procesales es una obligación mínima en el ejercicio de la defensa.

6. Asimismo, en el escrito mediante el cual se interpuso el recurso de hecho, el defensor sostuvo que “no existe el COGEP”, cuestionando la validez del Código Orgánico General de Procesos en función de su abreviatura. Esta afirmación revela un fuerte nivel de desconocimiento normativo.¹
7. Finalmente, una vez conocida la fecha de la audiencia, el abogado defensor no previó oportunamente los obstáculos técnicos o digitales que pudieran afectar la comparecencia y participación efectiva de su patrocinada vía virtual, ni adoptó las precauciones necesarias —como brindarle acompañamiento personal, obtener procuración judicial respectiva o solicitar la habilitación de mecanismos presenciales alternativos— a fin de garantizar el derecho de su representada a ser oída en condiciones adecuadas. Estas omisiones impidieron que se adoptaran medidas oportunas frente a los problemas técnicos que experimentó la actora, quien finalmente no logró conectarse a la audiencia convocada, y ello conllevó a su consecuente imposibilidad de fundamentar de forma oral el recurso de hecho, perdiendo así la oportunidad de hacer valer sus derechos en segunda instancia.
8. Estas negligencias notorias, sin duda alguna, afectaron el derecho de la demandante a impugnar una decisión judicial adversa. No obstante, cuando se evidencian **deficiencias manifiestas que pueden impedir el acceso a la tutela judicial efectiva, las autoridades judiciales tienen el deber de intervenir para corregir posibles vulneraciones de derechos.**
9. Así, por ejemplo, en la sentencia 2195-19-EP/21, este Organismo declaró que la actuación negligente de un defensor, además de afectar el derecho al debido proceso, también impone un deber específico sobre los jueces de corregir o mitigar dicha deficiencia, así señaló que: “Cuando se presenta una manifiesta negligencia por parte del defensor técnico, es el juez o tribunal de la causa el que debe impedir una inminente violación al derecho a la defensa del procesado”.²
10. De igual forma, en la sentencia 4-19-EP/21, la Corte precisó: “[l]a mera designación de un defensor público no es suficiente para garantizar una efectiva protección del derecho a la defensa del procesado; lo esencial es que este actúe con la preparación técnica necesaria para litigar adecuadamente”.³ De ahí que, la negligencia de un abogado defensor puede comprometer derechos constitucionales, particularmente cuando se impide el acceso a instancias jurisdiccionales por medio de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico.

¹ Recurso de hecho de 17 de febrero de 2022, presentado por la parte actora ante la Unidad Judicial

² CCE, sentencia 2195-19-EP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 38.

³ CCE, sentencia 4-19-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 40.

11. Este mismo estándar ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al distinguir entre la responsabilidad directa del Estado cuando la defensa ineficaz es ejercida por defensores públicos, y la responsabilidad indirecta cuando la representación es privada. En este último supuesto, el Estado también puede ser responsable si, aun siendo evidente la ineficacia de la defensa, las autoridades judiciales no adoptan medidas para impedir la afectación de derechos fundamentales. En el caso *Ruano Torres y otros vs. El Salvador*, la Corte fue enfática al señalar:

Cuando el abogado defensor es un funcionario público, la actuación de este se atribuye directamente al Estado. En cambio, si se trata de un defensor privado, el Estado podría incurrir en responsabilidad internacional si los jueces o fiscales no adoptan medidas razonables para corregir actuaciones deficientes o manifiestamente negligentes del abogado defensor que comprometan el debido proceso.⁴

12. Este criterio también se encuentra presente en el caso *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia* (2008), en donde la Corte señaló que “la pasividad judicial frente a una defensa ineficaz también constituye una violación de la obligación de garantizar los derechos consagrados en la Convención”.
13. En el presente caso, las omisiones y negligencias del abogado patrocinador no fueron cuestionadas ni mucho menos razonablemente corregidas por los operadores de justicia. Por el contrario, la Sala Provincial, sin valorar todas las circunstancias que dificultaron la participación de la accionante en dicha audiencia, declaró la deserción del recurso de hecho con base en su inasistencia. Este hecho no puede analizarse de forma aislada, ya que se trataba de una persona adulta mayor. En este contexto, este Organismo ha reiterado que los grupos de atención prioritaria requieren un trato diferenciado por parte del sistema judicial. Así, en la sentencia 057-17-SEP-CC, la Corte señaló: “El deber de especial protección obliga a los operadores judiciales a adecuar sus actuaciones para garantizar el acceso efectivo de personas en condición de vulnerabilidad, eliminando obstáculos que puedan impedir su participación plena en el proceso”.⁵

2. El tratamiento procesal que recibió el recurso de hecho produjo efectos sustancialmente equivalentes al abandono en materia laboral

14. La Corte Constitucional ha emitido importantes sentencias en materia laboral con miras a garantizar los derechos de los trabajadores. En el ámbito que ahora nos ocupa, desde el dictamen 003-19-DOP-CC la Corte determinó que la reforma del COGEP de

⁴ CIDH, caso *Ruano Torres y otros vs. El Salvador*, 5 de octubre de 2015, párr. 174.

⁵ CCE, sentencia 057-17-SEP-CC, caso 1557-12-EP, 8 de marzo de 2017.

su artículo 247 que estableció la improcedencia del abandono en procesos que involucren derechos laborales es constitucional “[...] dado que contienen intereses constitucionalmente relevantes, derivados de las relaciones jurídicas generalmente “asimétricas” de las que surgen estos conflictos y controversias [...]”.⁶

15. Asimismo, en la sentencia 13-17-CN/19, la Corte señaló que los efectos del abandono en materia laboral son incompatibles con la Constitución, por contravenir los principios de protección al trabajador, favorabilidad e *in dubio pro operario*. Esta decisión, de carácter vinculante, reafirmó que la interpretación de normas procesales en el ámbito laboral debe ser la más favorable al trabajador, garantizando la vigencia de sus derechos y evitando la aplicación rígida de figuras formales.⁷
16. Esta línea se ha mantenido y se ha consolidado en la sentencia 1617-20-EP/24⁸, que determinó que la declaratoria de abandono por no comparecer a la audiencia de fundamentación del recurso vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas al dictarse en contravención del artículo 247 numeral 2 del COGEP y socavar la garantía de recurrir. Ello, en el contexto de causas en las que estén involucrados derechos laborales de los trabajadores.
17. La Corte también señaló que la autoridad judicial debía considerar la especial naturaleza del derecho discutido y aplicar una interpretación que evite la inobservancia de derechos laborales, los cuales, por su carácter irrenunciable, no pueden quedar supeditados a formalismos procesales que afecten el acceso a la justicia.⁹
18. Con esta base normativa, considero que las actuaciones judiciales, al declarar la deserción del recurso de hecho por falta de fundamentación debido a la inasistencia de la trabajadora a la audiencia, pese a que- como ya se explicó- tuvo problemas de conectividad- causaron en la práctica efectos jurídicos equivalentes al abandono del recurso, lo cual no es admisible en el ámbito laboral.

3. Las omisiones y actuaciones procesales, valoradas en su conjunto, derivaron en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante

19. Del expediente no se desprende que los operadores de justicia hayan adoptado medidas razonables para corregir actuaciones deficientes o manifiestamente negligentes del abogado defensor, conforme lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Ruano Torres y otros vs. El Salvador*,

⁶ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, caso 0002-19-OP, 14 de marzo de 2019.

⁷ CCE, sentencia 13-17-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párrs. 28 y 39.

⁸ CCE, sentencia 1617-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párr. 46.

⁹ *Ibíd.*, párrs. 37 y 38.

citado supra.¹⁰ Estas omisiones comprometieron el derecho a la tutela judicial efectiva de su patrocinada.

20. Asimismo, no consta en el expediente que la Sala Provincial haya aplicado medidas razonables para verificar la existencia de causas justificadas que hubiesen impedido la conexión de la actora, una persona de tercera edad, tales como reprogramar la audiencia, intentar contactarla a través de Secretaría o implementar alguna otra medida razonable que garantizara su participación efectiva.
21. La suma de todos estos factores —la declaratoria de deserción del recurso y la falta de aplicación de medidas razonables correctivas frente a las negligencias del abogado patrocinador— constituyó un obstáculo irrazonable para el acceso a la administración de justicia, así como una barrera injustificada para que las pretensiones de la actora, una persona adulta mayor trabajadora, fueran examinadas por una instancia superior. Esta situación implicó una afectación al derecho a la tutela judicial efectiva y evidenció una comprensión formalista del rol que corresponde a los jueces en contextos de vulnerabilidad estructural.

Conclusión

22. Con base en lo expuesto, a mi criterio debía aceptarse la acción, al evidenciar que sí existieron obstáculos para el acceso a la administración de justicia, lo que provocó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, dejo sentada mi discrepancia con la sentencia 1646-22-EP/25.



Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹⁰ CIDH, caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador, 5 de octubre de 2015, párr. 174.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 1646-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 25 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

164622EP-8068d



Caso Nro. 1646-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves diez de julio 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



Dictamen 4-25-OP/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 26 de junio de 2025

CASO 4-25-OP

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

DICTAMEN 4-25-OP/25

Resumen: La Corte Constitucional declara improcedente la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República en contra del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar. Luego del análisis, la Corte determina que las objeciones presentadas sobre los artículos 3 y 6 y disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto de ley no contravienen los artículos 11.2 y 66.4 (igualdad y no discriminación); 76.2 (presunción de inocencia) y 76.7.d y h (derecho a la defensa) de la Constitución.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 28 de abril de 2025, la Asamblea Nacional aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar ("**proyecto de ley**"). El 30 de abril de 2025, el proyecto de ley fue remitido a la presidencia de la República para la respectiva sanción u objeción presidencial.
2. El 29 de mayo de 2025, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó: (i) la objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 3, 6, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda; y, (ii) la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 5, disposición general única y disposición transitoria tercera del proyecto de ley.
3. El 10 de junio de 2025, la Asamblea Nacional remitió ante este Organismo la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.¹ Luego del sorteo correspondiente, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 18 de junio de 2025.

¹ La Asamblea Nacional remitió: 1) el oficio AN-RCCR-2025-0016-O mediante el cual puso en conocimiento del presidente de la República el proyecto de ley aprobado en segundo debate; 2) el oficio T-087-SGJ-25-004 mediante el que la presidencia de la República envió a la Asamblea Nacional la objeción parcial por inconstitucional y conveniencia del proyecto de ley; 3) el memorando AN-CTTS-2025-0168-M por el cual la Asamblea Nacional presentó el escrito en el que se exponen las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción de constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 número 3 de la Constitución, y los artículos 75 número 2 y 131 de la LOGJCC. Esta competencia de la Corte trata exclusivamente respecto de las objeciones por inconstitucionalidad, mas no las relativas a inconveniencia.²

3. Oportunidad

5. El 30 de abril de 2025, la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley al presidente de la República. El proyecto de ley fue objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el 29 de mayo de 2025. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente dentro del plazo de 30 días, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

6. El presidente de la República objetó parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 3 y 6 y las disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto de ley. Las normas objetadas establecen:

Artículo 3.- Agréguese después del artículo 262 del Código del Trabajo el siguiente texto:

Artículo 262.1.- Garantía de cuidado.- El Estado garantizará que los hijos e hijas de las personas trabajadoras del hogar accedan de forma preferencial a los centros de cuidado y de educación indistintamente de la edad que tengan. Los Ministerios rectores se encargará (sic) de su cumplimiento.

Artículo 6.- Agréguese el artículo 266 del Código del Trabajo con el siguiente texto:

Artículo 266.- Recepción temprana de denuncias.- El Ministerio rector del trabajo contará con los medios técnicos adecuados que permitan a las personas trabajadoras del hogar denunciar directa y efectivamente la ocurrencia de violaciones a derechos laborales y de la seguridad social.

La denuncia podrá ser anónima. De oficio el Ministerio rector del Trabajo iniciará de manera obligatoria todas las acciones administrativas que correspondan en el marco de sus competencias, incluidas las inspecciones a los lugares de trabajo o la activación de alertas inmediatas de protección en casos de violencia, discriminación, trabajo.”.

² CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; CCE, dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8.

[Disposición transitoria] PRIMERA.- En un término no mayor a noventa (90) días el Ministerio Rector del trabajo implementará y expedirá el reglamento y las políticas adecuadas para la aplicación de la presente Ley. En el mismo tiempo establecido, el Ministerio de Trabajo, optimizando sus recursos existentes creará la inspección de trabajo especializada en género y violencia.

[Disposición transitoria] SEGUNDA.- En un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días el Ministerio rector del trabajo emitirá la normativa que facilite al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios el seguimiento, control y monitoreo de aplicación de la presente ley. En el mismo plazo, el Ministerio del Trabajo deberá emitir la normativa y mecanismos necesarios para garantizar la participación de las y los trabajadores y sus organizaciones a nivel de rama de actividad, institución, empresa o local de trabajo, en la implementación y monitoreo de aplicación de esta ley, estableciendo vías de denuncia efectivas en caso de incumplimiento.

5. Argumentos de las partes

5.1. Argumentos de la objeción presidencial por presunta inconstitucionalidad

7. El presidente de la República pretende que este Organismo dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 3 y 6, y de las disposiciones transitoria primera y transitoria segunda del proyecto de ley. Para sustentar su pretensión, esgrime los siguientes argumentos:

5.1.1. Sobre el artículo 3

8. El presidente de la República cita los artículos 11 números 2, 3, 4, 8 y 9 (principios de aplicación de los derechos); 26 (educación); 33 (trabajo); 35 (grupos de atención prioritaria); 44 y 45 (derechos de niñas, niños y adolescentes); 82 (seguridad jurídica) y 331 (acceso al empleo en igualdad de condiciones de las mujeres) de la Constitución. Además, transcribe el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (principio de igualdad).
9. En particular, considera que el **artículo 3 impugnado** infringe los artículos 11 número 2 y 66 número 4 (igualdad y no discriminación). Al respecto alega que, si bien el propósito del artículo impugnado es otorgar protección adicional “a los hijos de personas pertenecientes a un grupo laboral que, a través del tiempo, ha sido discriminado”, se genera una situación de discriminación basada en categorías sospechosas y “distinciones arbitrarias”.
10. En lo principal, argumenta que, si bien es meritorio todo esfuerzo destinado a reparar

exclusiones, la propuesta de reforma contradice principios constitucionales esenciales. De esta manera, manifiesta: “Al otorgarse acceso preferencial exclusivamente por la condición ocupacional de los padres, sin considerar parámetros técnicos de vulnerabilidad como pobreza, discapacidad o desprotección, se genera un riesgo de discriminación indirecta contra otros niños en igual o mayor desventaja social”.

11. Además, arguye que el texto del artículo no tiene sustento técnico, evaluación de necesidades o capacidad logística, ni tampoco atiende a criterios pedagógicos de protección integral ni de sostenibilidad. Por último, agrega que la frase “centros de cuidado y de educación” no es clara en su redacción ni establece parámetros operativos que permitan garantizar su cumplimiento.

5.1.2. Sobre el artículo 6

12. El presidente de la República transcribe los artículos 76 número 2 (presunción de inocencia) y número 7 letras d y h (derecho a la defensa), y 82 (seguridad jurídica) de la Constitución. También menciona el artículo 10 del Convenio 190 de la Organización del Trabajo sobre la violencia y el acoso, y el artículo 5 del Código del Trabajo respecto de la protección judicial de los trabajadores.
13. En concreto, señala que el **artículo 6 impugnado** atentaría en contra del artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 literales d y h de la Constitución (derecho a la defensa). Así, afirma:

La disposición autoriza que la denuncia pueda ser anónima y que, con base en ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas. Esto compromete el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia (aplicable aún en materia administrativa), especialmente si de la denuncia se derivan efectos inmediatos sobre el empleador sin que exista una verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar por parte de la autoridad competente.

14. En la misma línea, considera que la disposición impugnada vulnera el artículo 82 de la Constitución (seguridad jurídica), porque “genera confusión en su interpretación” por falta de claridad sobre la frase “casos de trabajo”. Adiciona, que la frase “activación de alertas inmediatas de protección” podría “generar confusión en la autoridad administrativa”, debido a que “no establece cuáles son estas alertas, cómo se implementan, ni cuál es el procedimiento o criterio técnico para aplicarlas”. Asegura que el texto podría ocasionar que se elaboren y apliquen “normativas arbitrarias o desiguales”, sin que éstas garanticen “legalidad, imparcialidad, confidencialidad y respeto al debido proceso”.

5.1.3. Sobre la disposición transitoria primera

15. La presidencia de la República transcribe los artículos 135 (iniciativa exclusiva del presidente de la República); 147 números 5, 6 y 13 (atribuciones del presidente de la República sobre organización y potestad reglamentaria); 226 (principio de legalidad); 287 (fuentes de financiamiento); 293 (presupuesto general del Estado) y 424 (supremacía constitucional) de la Constitución. Asimismo, cita el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de toda discriminación contra la mujer respecto de las obligaciones estatales y el artículo 3 número 2 del Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso.
16. En lo principal, alega que la disposición transitoria primera contraviene el artículo 147 números 5 y 6 de la Constitución que establecen como facultades privativas del presidente de la República: “dirigir la administración en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control”. Añade, que la disposición impugnada incurre en una invasión de competencias del ejecutivo al pretender que la Asamblea Nacional defina la estructura interna de cada ministerio.
17. Además, acusa que la disposición transgrede el artículo 135 de la Constitución que establece la iniciativa exclusiva del presidente de la República para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país. En este sentido, argumenta que la creación de una instancia administrativa (inspección especializada en género y violencia) “genera inevitablemente gasto público recurrente”, a pesar de que la Asamblea Nacional haya señalado que se debe realizar “optimizando recursos existentes”.
18. De la misma manera, plantea la inobservancia del artículo 287 (fuentes de financiamiento) de la Constitución en tanto el texto de la disposición transitoria impugnada “se limita a mencionar vagamente la ‘optimización de recursos existentes’, fórmula indeterminada que no identifica partidas concretas ni mecanismos financieros”. Asimismo, argumenta que esta disposición deja en manos del Ministerio de Trabajo la redistribución de recursos sin considerar que esto implica “restar [recursos] de otras partidas”.
19. Por último, considera que es “inviable” cumplir con lo dispuesto en noventa días, por cuanto el Estado se encuentra con presupuesto prorrogado por los últimos comicios electorales, y además el Código del Trabajo ya prevé la estructura de las inspecciones laborales en los artículos 542 a 546.

5.1.4. Sobre la disposición transitoria segunda

20. El presidente de la República transcribe los artículos 82 (seguridad jurídica), 147 número 13 (potestad reglamentaria del presidente de la República), 226 (principio de legalidad) y 326 números 7 y 8 (libertad sindical) de la Constitución. Además, el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo sobre la organización sindical y la protección del derecho de sindicación; artículos 2, 3 y 4 del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva; y, el artículo 440 del Código de Trabajo sobre la libertad de asociación.
21. En concreto, el jefe de Estado alega que la disposición transitoria segunda impone al Ministerio del Trabajo la “obligación de emitir normas para que el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios monitoree la aplicación de la ley”. Señala también que esta norma incorporaría como función del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, ente de consulta, el “control, monitoreo y fiscalización”, sin considerar que las atribuciones referidas son competencias administrativas “reservadas al Ministerio del Trabajo”, lo cual afectaría a la autonomía funcional de la Función Ejecutiva en la “forma de implementación y planificación normativa”.
22. Finalmente, la presidencia de la República señala que la disposición transitoria segunda “contradice el principio de seguridad jurídica”. Añade que, la “redacción de la norma es ambigua” porque no establece la naturaleza jurídica de la normativa que debería emitir el Ministerio del Trabajo, ni tampoco define lo que es “participación”, sus mecanismos, alcance o límites en la “implementación y monitoreo”. En el mismo sentido, menciona que en la disposición transitoria segunda existiría ambigüedad en la frase “vías de denuncia efectivas”, ya que no se precisan si son administrativas internas, externas, sindicales u otras.

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

5.2.1. Sobre el artículo 3

23. La Asamblea Nacional propone el “allanamiento” a la objeción presidencial al considerar que, en efecto, el texto del artículo otorga derechos “de manera privativa a los hijos e hijas de las personas trabajadoras del hogar”. Sobre ello, enfatizó que la disposición es regresiva de derechos “para el resto de la población que tiene hijos e hijas menores de edad” al contemplar un beneficio exclusivo para el sector privado.

5.2.2. Sobre el artículo 6

24. La Asamblea Nacional, luego de allanarse a la objeción presidencial, señaló que “una recepción temprana de denuncias, única y exclusivamente para un grupo determinado de ciudadanos” ocasionaría un desmedro en la atención “célere y eficiente” por parte del Ministerio del Trabajo a todos sus usuarios. Agregó que las denuncias anónimas afectarían el derecho al “buen nombre y reputación” de los ciudadanos.

5.2.3. Sobre la disposición transitoria primera

25. La Asamblea Nacional consideró que la creación de una nueva dependencia subordinada al Ministerio del Trabajo (inspección de violencia y género) implicaría “una carga presupuestaria y administrativa inconsulta al [Ministerio]”. De este modo, argumentó que este hecho conllevaría erogación de recursos financieros, y la iniciativa legislativa para disposiciones legales de tal naturaleza son privativas del ejecutivo.

5.2.4. Sobre la disposición transitoria segunda

26. La Asamblea Nacional no se opone a la objeción presidencial de esta disposición transitoria, para lo cual indicó que “no se puede establecer al Consejo Nacional de Trabajo la aplicación y monitoreo del cumplimiento de la Ley”, considerando que éste es un “órgano de carácter consultivo”.

5.2.5. Sobre los *amici curiae*

27. El 20 de junio de 2025, la “Plataforma de mujeres caminando hacia la igualdad” y el Centro de Investigación y Defensa del Derecho al Trabajo presentaron escritos de *amici curiae* en defensa del proyecto de ley.³

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. De acuerdo con el artículo 139 de la Constitución, la objeción de inconstitucionalidad corresponde a una competencia exclusiva del presidente de la República. Esta facultad conlleva el deber y la responsabilidad del jefe de Estado “de motivar de modo suficiente y coherente las razones de su objeción”.⁴ Así, la Corte Constitucional ha

³ Los escritos fueron presentados por Beatriz Tola Bermeo y Ximena Ponce León, en representación de la Plataforma de mujeres caminando hacia la igualdad; y, Marcela Arellano Villa, Lenny Quiroz Zambrano y Angie Toapanta Ventura, en representación del Centro de Investigación y Defensa del Derecho al Trabajo.

⁴ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 16. CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 12.

sido enfática en determinar que, en garantía de la seguridad jurídica, del principio democrático y del principio de lealtad institucional, al actuar como colegislador, le corresponde al presidente de la República establecer con precisión cuáles artículos son objetados por inconstitucionalidad y justificar suficientemente sus razones.

- 29.** Además, la Corte Constitucional ha señalado que los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la Constitución deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.⁵ Para que exista un argumento claro, cierto, específico y pertinente, este Organismo ha determinado que debe considerarse el alcance de este control constitucional, el cual se circunscribe a examinar si las disposiciones aprobadas por la Asamblea Nacional y que han sido objetadas por inconstitucionalidad superan o no la revisión constitucional. Este control preventivo se limita únicamente a confrontar las disposiciones objetadas por el presidente de la República según el artículo 139 de la Constitución con las normas constitucionales y cargos enunciados por el jefe de Estado.
- 30.** En esta línea, este Organismo ha precisado que un cargo claro, cierto, específico y pertinente en una objeción presidencial, en lo mínimo, debe indicar: i) cuál es la disposición del proyecto ley que se objeta por inconstitucional; ii) cuál es la disposición o principio constitucional que resultaría vulnerado, con su contenido y alcance; iii) cuáles son las razones que permitirían entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional (argumento claro), considerando que estas razones se refieran a determinados textos del proyecto de ley (argumento cierto). Asimismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), mostrando además que se trata de razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente).⁶
- 31.** Sobre este último elemento, la Corte Constitucional ha precisado que no corresponden al ámbito del control constitucional “cuestiones de inconveniencia, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta”.⁷ Tampoco los argumentos ligados a la racionalidad legislativa y, propiamente, a errores de técnica legislativa “como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias, etc.”.⁸ Lo anterior, debido a que estos errores no pueden configurar cargos que deban ser corregidos por el control de constitucionalidad

⁵ CCE, dictamen 2-24-OP/24, 6 de junio de 2024, párr. 14.

⁶ CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

⁷ CCE, dictamen 003-19-DOP-CC, caso 0002-19-OP, 14 de marzo de 2019, párr.2.

⁸ CCE, dictamen 4-19-OP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 49.

y, menos todavía, que deban declararse inconstitucionales por esa sola consideración.⁹

32. Por lo expuesto, esta Corte sólo formulará un problema jurídico sobre los cargos en los que se logre identificar una argumentación que, de manera clara, cierta, específica y pertinente, muestre cómo el contenido del proyecto de ley contraviene una disposición específica de la Constitución, con la determinación de su contenido y alcance.
33. Ahora bien, respecto a los cargos planteados sobre el artículo 3 del proyecto de ley, este Organismo encuentra que la presidencia de la República fundamenta la presunta inconstitucionalidad del texto del artículo por dos cargos. Primero, considera que la disposición transgrede los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (igualdad y no discriminación) al otorgar un trato preferente a los hijos e hijas de las personas trabajadoras del hogar en el acceso a centros de cuidado y educación, sin tomar en cuenta otras situaciones de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes. De este modo, tal distinción colocaría en una situación de desigualdad y discriminación a los niños, niñas y adolescentes de progenitores con un trabajo distinto que no se justifica porque existen niños, niñas y adolescentes con “mayor” desventaja social por otros factores de vulnerabilidad (párr. 8 y 9 *ut supra*). Por lo expuesto, sobre este primer cargo, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 3 del proyecto de ley transgrede los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación), al establecer un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación de niños, niñas y adolescentes de progenitores trabajadores del hogar?**
34. En su segundo argumento, el jefe de Estado cuestiona la constitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley por la poca claridad de la expresión “centros de cuidado y educación” y en la falta de criterios pedagógicos y operativos que permitan el cumplimiento de la medida en la realidad (párr. 11 *ut supra*). Al respecto, esta Corte no formulará un problema jurídico sobre este cargo, ya que el argumento se limita a evidenciar posibles problemas en la ejecución de la medida y supuestas falencias propias de técnica legislativa en la redacción de la disposición normativa.
35. Sobre los cargos contenidos en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, respecto del artículo 6 del proyecto de ley, el presidente de la República argumenta que la referida disposición sería contraria al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa), debido a

⁹ *Ibíd.*

que “la disposición autoriza que la denuncia pueda ser anónima y que, con base a ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas”. También, indica que este artículo establecería la “obligatoriedad de iniciar acciones administrativas”, sin la posibilidad de una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados por parte del inspector del trabajo. En consecuencia, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 6 del proyecto de ley que contempla la recepción temprana de denuncias que incluye la denuncia anónima sería contrario al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa)?**

36. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 14 *supra* respecto de que el artículo 6 impugnado generaría una “confusión en su interpretación” por parte de la autoridad administrativa o que la elaboración futura de supuestas “normativas arbitrarias o desiguales”, podrían inobservar la “legalidad, imparcialidad, confidencialidad y respeto al debido proceso. Al respecto, no se formulará ningún problema jurídico. Ya que, estos argumentos no configuran un cargo sujeto al control de constitucionalidad, por referirse a problemas de aplicación de la norma, supuesta falta de técnica legislativa y no presentar ninguna argumentación.
37. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 16 *ut supra*, esta Corte verifica que el presidente de la República advierte la transgresión del artículo 147 números 5 y 6 de la Constitución respecto a las atribuciones y deberes del Ejecutivo, en cuanto se pretende que la Asamblea Nacional defina la estructura interna de los ministerios. Sin embargo, el cargo no es específico respecto al artículo impugnado pues el jefe de Estado de forma general alega que habría una transgresión a sus competencias propias, pero no indica qué parte del texto de la disposición impugnada ocasionaría una invasión de competencias. Al respecto, es preciso recordar que la Corte no puede deducir, completar ni asumir cargos, por lo que no es posible formular un problema jurídico.
38. Sobre el cargo contenido en el párrafo 17 *ut supra*, esta Magistratura observa que el ejecutivo acusa que la disposición transitoria primera generaría gasto público adicional, y en consecuencia se opondría al artículo 135 de la Constitución, que contiene la iniciativa privativa del presidente de la República para presentar proyectos de ley que aumenten el gasto público. Sin embargo, el jefe de Estado no brinda argumentos -en atención al estándar de argumento claro-, que permitan a esta Corte entender de qué forma y por qué la creación de la inspección especializada en violencia y género incurriría en una nueva erogación de gastos (argumento claro), y en consecuencia, transgrediría el precepto constitucional. En consecuencia, esta Corte no

planteará algún problema jurídico sobre este cargo.

39. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 18 *ut supra*, esta Magistratura verifica que el presidente de la República se limitó a señalar que la norma contendría la fórmula indeterminada “optimización de recursos existentes” y aquello se opondría al artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, no identificó qué elementos de la disposición constitucional se socavarían (argumento claro) ni tampoco otorgó un argumento específico que justifique las razones de la inconstitucionalidad. En consecuencia, esta Corte no planteará ningún problema jurídico sobre el cargo.
40. En lo que corresponde al cargo resumido en el párrafo 19 *ut supra*, esta Corte no formulará ningún problema jurídico para atender este argumento, toda vez que el cuestionamiento recae en la inconveniencia de la medida. A consideración del ejecutivo, resulta “inviable” cumplir con lo determinado en el tiempo establecido – noventa días- y además no sería conveniente la creación de una nueva inspección porque el Código de Trabajo ya contempla la estructura de las inspecciones laborales. Sin embargo, las cuestiones de conveniencia o infraconstitucionales no son susceptibles de abordar en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
41. Respecto del cargo resumido en el párrafo 21 *supra*, el presidente de la República enuncia el artículo 82, 147 número 13, 226 y 326 de la Constitución y señala que la disposición transitoria segunda, impone al Ministerio de Trabajo la obligación de emitir normas para que el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, ente de consulta, ejerza el “control, monitoreo y fiscalización” del proyecto de ley. Además, indica que estas imposiciones afectan la autonomía funcional de la función Ejecutiva en la forma de implementación y planificación normativa. Sin embargo, no indica cuál es la disposición o principio constitucional específico que resultaría vulnerado, con su contenido y alcance. Es decir, no existen razones que permitan entender el porqué de la objeción de inconstitucionalidad (argumento claro). Por lo dicho, esta Corte queda imposibilitada en la formulación de un problema jurídico al respecto.
42. Finalmente, en relación con el cargo mencionado en el párrafo 22 *supra*, el presidente de la República señala que la disposición transitoria segunda “contradice el principio de seguridad jurídica”. Incorpora que dicha contradicción se debe a la ambigüedad en la redacción de la norma, pues esta “no establece cuál es la naturaleza jurídica de la normativa que debe emitir el Ministerio”. En el mismo sentido, menciona que existiría ambigüedad en la frase “vías de denuncia efectivas”, ya que, no se precisan si son administrativas internas, externas, sindicales u otras. Sin embargo, estos argumentos únicamente sugieren problemas de aplicación, interpretación o errores de redacción de la norma impugnada, lo que no puede ser abordado mediante el control previo de

constitucionalidad. En consecuencia, sobre este cargo no se planteará ningún problema jurídico.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿El artículo 3 del proyecto de ley transgrede el artículo 11 número 2 de la Constitución (principio de igualdad y no discriminación) y el artículo 66 número 4 de la Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación), al establecer un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación de niños, niñas y adolescentes de progenitores trabajadores del hogar?

43. En particular, esta Magistratura considera pertinente determinar que, cuando el fundamento de la objeción recae en la presunta discriminación resultado de una distinción realizada por el legislador y cuya validez se niega, la carga de probar la razonabilidad del trato diferenciado incumbe a quien defiende el proyecto de ley. Por su parte, quien cuestiona la constitucionalidad del proyecto de ley por considerar que desatiende diferencias significativas, debe aportar las razones por las que debió atribuirse relevancia jurídica a tales diferencias. De esta manera, en el marco de una objeción presidencial, le corresponde al Ejecutivo explicar los motivos por los que la distinción no habría atendido a criterios de relevancia jurídica. En otras palabras, el jefe de Estado deberá explicar por qué la distinción realizada sería contraria a los preceptos de igualdad y no discriminación y por qué no estaría justificada. Es decir, en este caso, es al presidente de la República a quién le corresponde fundamentar sus afirmaciones.¹⁰
44. En la causa *in examine*, el presidente de la República argumenta que el artículo 3 discriminaría a niños, niñas y adolescentes de progenitores que no son personas trabajadoras del hogar, al otorgar un trato preferencial en el acceso a centros de educación y cuidado a los hijos de aquellos trabajadores. Aquello, porque la norma realizaría una distinción por la ocupación de los progenitores y además no tendría justificación porque no tomaría en cuenta que existen niños, niñas y adolescentes con otros factores de vulnerabilidad que, a consideración del Ejecutivo, los colocarían en “mayor desventaja”. Por su parte, la Asamblea Nacional coincide con el Ejecutivo al considerar que la disposición extiende un beneficio exclusivo a los hijos e hijas de este tipo de trabajadores del sector privado.
45. Ahora bien, a fin de verificar si la objeción presidencial es procedente o no, este

¹⁰ CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 25.

Organismo primero analizará el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con el derecho a la educación y al cuidado. Puesto que, el cargo de la presidencia de la República radica en una presunta discriminación de niños, niñas y adolescentes en el acceso a centros de educación y cuidado, por el tipo de ocupación de sus progenitores.

46. La igualdad y no discriminación en nuestra Constitución tiene una doble dimensión, ya que está concebido como un **principio de aplicación** de los derechos (art. 11.2 CRE) que garantiza que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. También, la Constitución consagra a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (art. 66.4 CRE) como un **derecho de libertad** (art. 66.4 CRE).
47. Este derecho de igualdad y no discriminación obliga a dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica –igualdad formal-¹¹ y permite otorgar un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho -igualdad material-.¹² Esta última, está orientada a superar las desigualdades fácticas en las que se encuentran determinados grupos de personas a través de la aplicación de mecanismos de igualdad real.¹³ Es decir, permite crear condiciones materiales para alcanzar la igualdad de quienes se encuentran en condiciones diferentes y, por ello, requieren un trato distinto justificado.
48. Por su parte, el artículo 3 de la Constitución contempla como un deber primordial del Estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución [...] en particular la educación [...]”. De tal forma, el derecho a la educación está contemplado como una garantía de igualdad e inclusión social (art. 26 CRE) que permite el **acceso** universal, permanencia y movilidad en todos los niveles “sin discriminación alguna” (art. 28 CRE) [énfasis añadido].
49. Del mismo modo, el **derecho al cuidado** en la Constitución está presente en varios escenarios. Por ejemplo, el artículo 38 número 8 garantiza el cuidado y asistencia especial de adultos mayores; el artículo 43 número 3 contempla la protección prioritaria y cuidado de la salud integral durante el embarazo, parto y posparto; incluso el artículo 332 reconoce como labor productiva al trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. En concordancia, este Organismo ha reiterado que el derecho al cuidado es un derecho universal y alude a una necesidad humana, ya que todas las personas necesitan de cuidados de otros a lo

¹¹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.

¹² CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

¹³ CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 9 de enero de 2025, párr.188.

largo del ciclo vital y sobre todo al comienzo y al final de la vida.¹⁴

50. En lo que respecta a niños, niñas y adolescentes, la Constitución en su artículo 45 consagra el derecho al cuidado de este grupo como parte del derecho a la vida y garantiza su cuidado y protección desde la concepción. En concordancia, el artículo 69 de la Constitución reitera el deber del Estado de promover la maternidad y paternidad responsable y enfatiza en la obligación del padre y la madre de velar por el cuidado y la protección de sus hijos.
51. En la especie, la objeción del presidente de la República se fundamenta en la presunta situación de discriminación en la que se colocaría a niños, niñas y adolescentes de progenitores que no son personas de trabajadores del hogar, en relación con su derecho a la educación y al cuidado. A su parecer, se establece un mecanismo preferente de acceso a centros de educación y cuidado, por la actividad productiva de sus progenitores, sin tomar en cuenta otros factores de vulnerabilidad. Por ello, al alegarse una presunta situación de discriminación corresponde que este Organismo analice tales argumentos a través de un **test de igualdad**.
52. Para este examen de igualdad, la Corte Constitucional deberá verificar los siguientes elementos: (i) la comparabilidad, que implica identificar la existencia de dos sujetos de derechos que se encuentran en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado; y de existir un trato diferenciado, (iii) la verificación de si se trata de una diferencia justificada o por el contrario es una que discrimina, en función del nivel de escrutinio.¹⁵
53. El artículo 3 del proyecto de ley establece como garantía de cuidado que “los hijos o hijas de las personas trabajadoras del hogar” accedan de forma preferencial a los centros de cuidado y de educación, sin distinción de su edad.
54. Sobre la **comparabilidad (i)**, esta Magistratura observa que existen sujetos susceptibles de comparación en tanto se trata de **hijos e hijas** de personas trabajadoras del hogar e **hijos e hijas** de personas trabajadoras con otras ocupaciones, con derecho a acceder al sistema de cuidado y educación. Es decir, el elemento comparativo recae en la calidad de personas trabajadoras que tienen hijos o hijas.
55. Respecto al **trato diferenciado (ii)**, esta Corte constata que el artículo en cuestión, en

¹⁴ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párrs. 114 y 115.

¹⁵ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 155, véase además los dictámenes 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 43, 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 41; y, 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 50.

efecto, establece un trato preferente en el acceso al cuidado y educación de los hijos de los padres o madres que se dedican al trabajo del hogar. De modo que, existe una distinción entre los niños, niñas y adolescentes cuyos progenitores son personas trabajadoras del hogar y aquellos cuyos padres o madres se dedican a otra profesión u oficio y, además, tendrían otros factores de vulnerabilidad. En consecuencia, la norma sí realiza un trato diferenciado.

56. Ahora bien, en tanto este Organismo verifica que existe un trato diferenciado, es necesario determinar si tal distinción tiene justificación o si por el contrario es discriminatoria de los niños, niñas y adolescentes con progenitores que ejercen una actividad diferente a la del trabajo del hogar y que, además, tienen otros parámetros de vulnerabilidad (iii). Para lo cual, corresponde que la Corte identifique el nivel de escrutinio a aplicarse.¹⁶
57. Este Organismo ha puntualizado que el nivel de escrutinio depende del fundamento de la distinción y puede ser bajo o de mera razonabilidad, medio o estricto. Así, el escrutinio es bajo, cuando la distinción no se sustenta en una categoría sospechosa ni en una categoría protegida; medio, cuando el trato diferenciado se da a partir de categorías protegidas, y alto o estricto, cuando la distinción se fundamenta en una categoría sospechosa.¹⁷
58. En el caso, la distinción se realiza por el trabajo, oficio u ocupación de los progenitores de niños, niñas o adolescentes. De conformidad con el artículo 11 número 2 de la Constitución, en general este criterio no es una categoría protegida ni sospechosa, por lo que, corresponde efectuar un nivel de **escrutinio bajo** o de mera razonabilidad.¹⁸ Al respecto, es importante considerar que, si bien la medida involucra a niños, niñas y adolescentes, la distinción no se realiza en razón de esta categoría protegida, sino por la ocupación, oficio o actividad productiva de sus progenitores, categoría que no es protegida ni sospechosa.
59. Esta Magistratura ha reiterado a través de su jurisprudencia que, cuando el nivel de escrutinio es bajo al no estar inmersas categorías sospechosas ni protegidas, únicamente se debe evaluar si la medida está debidamente justificada y es razonable.¹⁹ En consecuencia, esta Corte determinará si la medida que causa la distinción entre

¹⁶ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 146.

¹⁷ CCE, sentencia 28-15-IN/21 24 de noviembre de 2021, párr. 147; y, CCE, sentencia 1043-18-JP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 74.

¹⁸ Al respecto, es preciso recordar que las categorías contenidas en el artículo 11 número 2 de la Constitución no deben ser consideradas como criterios taxativos.

¹⁹ CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 150. Véase también las sentencias 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 64; y, 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 35.

niños, niñas y adolescentes con progenitores dedicados al trabajo del hogar y con progenitores con otras profesiones u ocupaciones, **tiene justificación y es razonable** dentro del ordenamiento jurídico.

60. De la revisión del informe de primer y segundo debate del proyecto de ley, se verifica que, en la exposición de motivos, la Asamblea Nacional argumentó que el trabajo del hogar constituye uno de los sectores fundamentales en la dinamización de la economía. Además, puntualizó que, pese a que el proyecto de ley se encuentra enfocado en las personas trabajadoras del hogar (hombres y mujeres), según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas, este tipo de trabajo es ejercido en su mayoría por mujeres, niñas y adolescentes. De este modo, el fin del proyecto de ley es recoger las necesidades de este grupo laboral y reconocer su aporte a la sociedad, en el marco de la igualdad de género, verificación de sus condiciones de trabajo y seguridad social, con el objetivo de dignificar sus labores.
61. De conformidad con el artículo 33 de la Constitución el trabajo se configura como un deber social y un derecho económico. De esta forma, el Estado garantiza a todas las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa y al desempeño de un trabajo libremente escogido o aceptado. En particular, el artículo 325 de la Constitución incluye a las labores de autosustento y cuidado como una modalidad de trabajo.
62. En relación con las labores del hogar no remuneradas, la Constitución también reconoce que el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano y enfatiza en el deber del Estado de promover un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano. Bajo esta lógica, el artículo 333 de la Constitución prevé varios mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos de las personas que se dedican al trabajo del hogar no remunerado. Tales como, facilidades en servicios, infraestructura, horarios de trabajo y de forma especial, garantizar servicios de cuidado infantil, atención a personas con discapacidad y “otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales”.
63. En lo que respecta a las personas trabajadoras del hogar, esta Corte debe observar que este grupo laboral ha sido recientemente incluido como grupo económicamente productivo, pues anteriormente las labores del hogar no contaban con el reconocimiento ni las garantías laborales de esta actividad. En Ecuador, las labores de autosustento y cuidado humano recién fueron reconocidas como una modalidad de trabajo en el artículo 325 de la Constitución de 2008, y no fue sino hasta 2015 que se expidió la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo del

Hogar, que contiene algunas regulaciones sobre los derechos de este tipo de trabajadores.

- 64.** En la misma línea, de acuerdo con una investigación realizada por la Comisión Interamericana de Mujeres, aproximadamente el 40% de personas trabajadoras del hogar tienen escasos años de escolarización y se encuentran ubicados en los niveles más altos de pobreza.²⁰ En el caso ecuatoriano, en un último estudio sobre la situación de las personas trabajadoras del hogar se determinó que, de acuerdo al último censo, se registraron 222.496 mujeres que realizan trabajo remunerado del hogar. El 29% tiene educación media y bachillerato y solo el 4% logró culminar la educación superior. Sobre su situación económica, se identificó que, el 57% de personas trabajadoras perciben menos del salario básico unificado y el 95% se encuentra en situación de pobreza por ingresos.²¹ De allí, la necesidad de que el Estado instaure medidas afirmativas encaminadas a hacer efectivo los derechos de este nuevo grupo productivo.
- 65.** Asimismo, el artículo 5 del Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo insta a los Estados a adoptar medidas que aseguren que las personas trabajadoras del hogar gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia. En concordancia, en el artículo 6 se enfatiza la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias a fin de que este tipo de trabajadores disfruten de condiciones de empleo equitativo y condiciones de trabajo decente.
- 66.** En la especie, la justificación de la medida está dada como una medida de dignificación del hogar que permite que las personas trabajadoras del hogar cumplan su rol mientras sus hijos se encuentran en los centros de cuidado o educación. En lo pertinente, la Asamblea Nacional reiteró la importancia de “ampliar el ámbito de protección y la garantía de derechos en favor del trabajo remunerado del hogar [...] pues es obligación del Estado velar por el beneficio familiar”.²² De esta manera, la medida garantiza que las personas trabajadoras del hogar puedan hacer efectivos sus derechos laborales, pues mientras cumplen con sus roles, el Estado es garante de otorgarle las facilidades necesarias tales como el acceso a centros de cuidado que pueden incluir servicios de guarderías, y el sistema de educación primaria y secundaria. Además, el Estado bajo sus obligaciones internacionales debe adoptar las medidas pertinentes que garanticen que este tipo de personas trabajadoras gocen de condiciones de empleo equitativo en

²⁰ Comisión Interamericana de Mujeres. (2022). Derechos de las trabajadoras remuneradas del hogar de las Américas: Avances y brechas persistentes.

²¹ CARE Ecuador. (2020). Situación del trabajo remunerado del hogar en Ecuador dentro del Proyecto Mujeres, Dignidad y Trabajo.

²² Informe para segundo debate, p. 77.

contraste con otro tipo de empleos.

67. En este sentido, este Organismo advierte que la medida legislativa propuesta en el artículo 3 del proyecto de ley está orientada a la equiparación de derechos del trabajo del hogar con los demás tipos de empleo. Sobre ello, es importante recalcar la importancia del papel de los Estados en la implementación de políticas y acciones encaminadas a proteger los derechos laborales y dignificar esta labor que ha sido invisibilizada.
68. Así, para este Organismo la medida se justifica en tanto el proyecto de ley tiene como finalidad mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras del hogar y erradicar las prácticas abusivas en este contexto. Para cumplir con estos fines, el legislador, en su libertad configurativa, ha decidido plantear una medida encaminada a dignificar y eliminar la invisibilización de sus labores, lo que coadyuva a los fines del proyecto de ley y al principio de progresividad de los derechos (art. 11.8 CRE)
69. En concordancia, es preciso reiterar que el artículo 11 número 2 de la Constitución promueve el deber del Estado para adoptar **medidas afirmativas** en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad o desventaja.²³ Al respecto, esta Corte considera que, por los contornos históricos de este grupo laboral, la medida planteada tiene una justificación constitucional pues se encuentra relacionada con el derecho al trabajo contenido en el artículo 33 de la Constitución y en particular con las labores de autosustento y cuidado humano como modalidad laboral (art. 325 CRE). También tiene relación con el reconocimiento del trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares como labor productiva (art. 333 CRE) y con la obligación del Estado de adoptar las medidas afirmativas necesarias para promover la igualdad real en favor de quienes se encuentran en desventaja (art. 11.2. CRE).
70. De la misma manera, es preciso tomar en cuenta que, sobre el sistema de educación, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (“**LOEI**”) en atención a los principios de acceso universal a la educación e igualdad de oportunidades y trato contenidos en su artículo 4 letras a y c, ya prevé un sistema de designación de **cupos preferenciales** para ciertos grupos de personas. Así, el artículo 106 de la LOEI reconoce que, si bien el servicio de educación es gratuito, las instituciones educativas cuentan con un sistema de cupos que prevé prioritariamente el acceso de niños, niñas y adolescentes. La asignación preferente responde a ciertos criterios susceptibles de protección

²³ Es importante reiterar que las medidas de acción afirmativa se configuran como un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.

especial como, por ejemplo: pertenecer a los quintiles más bajos de pobreza; pertenecer a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; padecer alguna enfermedad catastrófica o degenerativa; contar con un carné de discapacidad; ser parte del sistema de acogida estatal; ser padre o madre adolescente; ser adolescente en estado de gestación o en general “cualquier otra característica que la entidad decida priorizar en el otorgamiento de cupos”.

71. De este modo, en atención a que la medida tiene como fin proteger los derechos de las personas trabajadoras del hogar, la característica de ser hijo o hija de una persona trabajadora del hogar guarda armonía con la protección que merecen ciertos grupos. De allí que, esta diferenciación es razonable y se integra adecuadamente como uno de los criterios a ser tomados en cuenta a la hora de asignar un cupo en el sistema de educación. Además, es importante considerar que el sistema de asignación de cupos preferente no impide que otros niños, niñas y adolescentes que no fueren hijos de trabajadores del hogar ni se encuentren dentro de otras categorías preferenciales, accedan al sistema de cuidado y educación. Por el contrario, la medida identifica un grupo susceptible de preferencia, por el objetivo del proyecto de ley y otorga un trato diferenciado justificado. En consecuencia, este Organismo encuentra que la medida está basada en criterios objetivos y razonables.

72. Por lo dicho, el artículo 3 del proyecto de ley no transgrede el principio a la igualdad y no discriminación ni tampoco el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 11.2 y 66.4 CRE). Por lo que, esta Corte concluye que la objeción presidencial sobre este cargo no es procedente.

7.2. ¿El artículo 6 del proyecto de ley que contempla la recepción temprana de denuncias que incluye la denuncia anónima sería contrario al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa)?

73. En este caso, la presidencia de la República argumenta que el artículo 6 del proyecto de ley inobserva el principio de presunción de inocencia (art. 76.2) y el derecho a la defensa (art. 76.7. d y h CRE) de los ciudadanos. Ya que, la “disposición autoriza que la denuncia pueda ser anónima y que, con base a ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas”, con efectos inmediatos sobre el empleador. Además, señala que el artículo establece la “obligatoriedad de iniciar acciones administrativas”, sin la posibilidad de una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados por parte del inspector del trabajo. La Asamblea Nacional, por su parte, señala que esta norma va en “desmedro de la atención célere y eficiente que el

Ministerio de Trabajo debería promover con todos sus usuarios”. Asimismo, las denuncias anónimas afectarían el derecho al “buen nombre y reputación” de las personas.

74. Por lo tanto, para determinar si existe fundamento en la objeción presentada por el presidente de la República, es preciso que esta Corte identifique el contenido del artículo 76 números 2 y 7 letras d y h de la Constitución y luego verificará si, en efecto, el proyecto de ley es contrario a la Constitución al contemplar que la “denuncia pueda ser anónima y que, con base a ella, se activen de oficio, y de manera obligatoria, medidas administrativas, incluidas inspecciones y alertas” y la obligatoriedad del Ministerio del Trabajo “de iniciar acciones administrativas”, sin la posibilidad de una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados por parte del inspector del trabajo.

75. Al respecto, el artículo 76 números 2 y 7 letras d y h de la Constitución establecen lo siguiente:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

76. De las normas citadas, se desprende que la Constitución establece que, en todo proceso, en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso en la garantía de **presunción de inocencia** (art. 76.2 CRE). Por otro lado, en las garantías del derecho a la defensa se reconoce el **principio de publicidad** de los procesos (art. 76.7.d CRE) y el **principio de contradicción** que consiste en la posibilidad de presentar argumentos y pruebas, así como contradecir argumentos y pruebas que sean presentados por la otra parte (art. 76.7.h CRE).

77. En consecuencia, este Organismo verificará **(i)** si el artículo 6 del proyecto de ley es contrario a la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE); y luego constatará **(ii)** si el

artículo cuya inconstitucionalidad es objetada, es opuesto al derecho a la defensa en las garantías de contar con “procedimientos públicos” (art. 76.7.d CRE) y la posibilidad de presentar argumentos y pruebas, así como contradecir argumentos y pruebas que sean presentados por la otra parte (art. 76.7.h CRE).

(i) Presunción de inocencia

- 78.** Esta Corte ha señalado que la garantía a la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) no solamente tiene cabida dentro de un proceso penal o con relación a este, sino también posee una dimensión extrajudicial, dado que “la presunción de inocencia puede ser violada no sólo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública”.²⁴ Por tal motivo, esta **dimensión extrajudicial** –fuera del proceso penal– implica que el derecho de las personas y la obligación de las autoridades a respetar la presunción de inocencia, y que por ende no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos correspondientes a esos hechos en otras relaciones jurídicas.²⁵ Es decir, la presunción de inocencia en materia administrativa constituye una garantía para el administrado que consiste en que ningún individuo sea tratado como responsable hasta que exista un acto administrativo sancionador en firme.
- 79.** En este contexto, la Corte observa que la primera parte del artículo 6 del proyecto de ley establece que el Ministerio del Trabajo cuente con “medios técnicos” que permitan a las “personas trabajadoras del hogar” denunciar ante la autoridad laboral cualquier tipo de violación de derechos en su entorno de trabajo. Del texto se verifica que, dicho contenido únicamente se refiere a la existencia de un canal que permitirá a las personas trabajadoras del hogar presentar sus denuncias sobre cualquier irregularidad en su puesto de trabajo.
- 80.** Al respecto, esta Corte no puede perder de vista que el trabajo en el hogar es una de las ocupaciones más antiguas e importantes desempeñadas generalmente por mujeres, vinculado a factores de pobreza y dificultades de acceso al sistema de educación. Estas circunstancias las han mantenido excluidas a lo largo de la historia como lo reconoce el propio presidente de la República.²⁶ También, las personas trabajadoras del hogar han sido expuestas a prácticas de explotación y precariedad laboral. Por otra parte, como ya se señaló, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas que aseguren que las personas trabajadoras del hogar gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia. Por tanto, el acceso a medios técnicos de denuncia que

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Lori Berenson vs. Perú. Serie C N° 119. Sentencia de 24 de noviembre de 2004, párr. 159 y CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 56.

²⁵ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 56.

²⁶ Objeción presidencial de 29 de mayo de 2025, párr. 5.

propone referido artículo, no pueden considerarse como un mecanismo que vulnere la presunción de inocencia de sus empleadores, sino como un mecanismo de acceso a la presentación de denuncias de un grupo de personas trabajadoras, tradicionalmente excluidas.

81. En consecuencia, no se evidencia que la primera parte del artículo 6 atente mínimamente la presunción de inocencia de ningún ciudadano. Por el contrario, esta Corte considera que la implementación de estos “medios técnicos” coadyuvan al rol del Estado como protector de derechos, así como contribuye al mejoramiento de las atribuciones y competencias del Ministerio del Trabajo en búsqueda del efectivo ejercicio del derecho al trabajo en un marco de respeto a la “dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado” (art. 33 CRE), de las personas trabajadoras del hogar.
82. En cuanto a la segunda parte del artículo 6 del proyecto de ley, se observa que la norma efectivamente incorpora que la “denuncia podrá ser anónima”, así como que el Ministerio del Trabajo de oficio tendrá la obligación de “iniciar las acciones administrativas que correspondan en el marco de sus competencias, incluidas inspecciones a los lugares de trabajo o la activación de alertas inmediatas de protección en casos de violencia, discriminación, trabajo”. Sin embargo, del texto no se verifica que la denuncia, por el solo hecho de su anonimato, determine por sí sola algún tipo de responsabilidad, ni determine la culpabilidad de los empleadores denunciados, que pueda vulnerar sin más la presunción de inocencia (art. 76.7 CRE). Más bien, el artículo referido, al contemplar que la “denuncia podrá ser anónima” contribuye con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al estado ecuatoriano, respecto de la protección de la identidad de los denunciantes de irregularidades con la finalidad de que el Estado preserve la integridad personal de la persona trabajadora del hogar e incluso evite que sea víctima de un despido injustificado a causa de la denuncia que presente.²⁷
83. Adicionalmente, en el artículo 6 impugnado se establece que el Ministerio del Trabajo puede ordenar “inspecciones a los lugares de trabajo”, entre las medidas administrativas ante las denuncias presentadas. Es decir, la norma establece que las acciones administrativas serán en el marco de las competencias,²⁸ entre las cuales, el

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Viteri Ungaretti y Otros vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2023, párr. 96.

²⁸ Sobre ello, es preciso considerar que el artículo 539 del Código de Trabajo, faculta al Ministerio del Trabajo la reglamentación, organización y protección del trabajo. Además, en su estructura administrativa cuenta con Inspectores del Trabajo a nivel nacional.

inspector del trabajo podrá verificar las afirmaciones que consten en las denuncias mediante inspecciones en el lugar del trabajo, antes del inicio del procedimiento sancionador. En este sentido, el artículo sí contempla una “verificación mínima de verosimilitud o valoración preliminar” de los hechos denunciados, previo a la determinación de cualquier responsabilidad de los empleadores. Con lo dicho, no se puede inferir que las acciones administrativas que tomará el Ministerio del Trabajo para verificar el cumplimiento o no de las obligaciones laborales de los empleadores denunciados, constituya per se un detrimento a la presunción de inocencia de los empleadores denunciados.

84. Por lo expuesto, se concluye que el artículo 6 del proyecto de ley no atenta en contra de la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) de los empleadores denunciados por las personas trabajadoras del hogar (i).

(ii) **Derecho a la defensa**

85. Ahora bien, le corresponde verificar a este Organismo si el artículo 6 del proyecto de ley es opuesto al derecho a la defensa en las garantías de contar con “procedimientos públicos” (art. 76.7.d CRE) y a la posibilidad de presentar argumentos y pruebas, así como el contradecir argumentos y pruebas que sean presentados por la otra parte (art. 76.7.h CRE).
86. Al respecto, se constata que el artículo 6 impugnado incorpora tres elementos: (i) la obligatoriedad del Ministerio del Trabajo de contar con “medios técnicos” que permitan a las personas trabajadoras del hogar presentar denuncias, (ii) el anonimato de la denuncia, y (iii) las “acciones administrativas que corresponda en el marco de sus competencias” del Ministerio del Trabajo, tales como inspecciones a los lugares del trabajo.
87. De lo expuesto, se verifica que el artículo 6 del proyecto de ley que reforma el Código de Trabajo solo contempla el **mecanismo de recepción temprana de denuncias** de las personas trabajadoras del hogar en caso de irregularidades en su relación laboral. Este mecanismo incluye la denuncia anónima y la posibilidad del Ministerio del Trabajo de realizar inspecciones a los lugares del trabajo, entre otras medidas administrativas. Sin embargo, el artículo referido no desarrolla el procedimiento que observarán las denuncias que presenten las personas trabajadoras del hogar. En consecuencia, este artículo no podría, por sí solo, contravenir el derecho a la defensa en las garantías de publicidad y contradicción. Ya que, un mecanismo de recepción temprana no implica que el empleador quede imposibilitado en el ejercicio de su derecho a la defensa en cualquier momento del procedimiento sancionador. Por lo

dicho, este Organismo constata que del texto no se deduce la incompatibilidad con las garantías del derecho a la defensa mencionadas (art. 76.7 letras d y h).

- 88.** Sin perjuicio de lo expuesto, esta Corte puntualiza que la normativa que desarrolle la autoridad pública competente sobre el procedimiento administrativo sancionador para el tratamiento de las denuncias de las personas trabajadoras del hogar deberá observar las garantías del debido proceso (art. 76 CRE). Especialmente, se deben garantizar las garantías de publicidad y contradicción, tomando en cuenta los límites legales.
- 89.** Por lo expuesto, el artículo 6 del proyecto de ley no es incompatible con el principio de presunción de inocencia (art. 76.2) ni con el derecho a la defensa en sus garantías de publicidad y contradicción (art. 76.7. letras d y h CRE). En consecuencia, no procede la objeción presidencial.
- 90.** Finalmente, este Organismo considera pertinente recordar que las consideraciones de esta decisión son emitidas en el marco del control previo de constitucionalidad. De esta forma, esta decisión no impide que eventualmente se puedan presentar acciones públicas de inconstitucionalidad con argumentos diferentes.

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. Declarar improcedente** la objeción presidencial sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar.
- 2. Notificar** a la Asamblea Nacional para que continúe el trámite, de conformidad con la ley.
- 3. Cúmplase y publíquese.**

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.07.11 12:18:09 -05'00'

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 26 de junio de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Teresa Nuques Martínez

DICTAMEN 4-25-OP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Antecedentes

1. La Asamblea Nacional mediante oficio de 30 de abril de 2025, remitió al presidente de la República el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar (“**proyecto de ley**”), para que pueda ser sancionado u objetado por el Ejecutivo.
2. El 29 de mayo de 2025, el presidente de la República presentó, ante el legislador, la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad de los artículos 3, 6, disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda.
3. Con fecha 10 de junio de 2025, la Asamblea Nacional puso en conocimiento de esta Corte Constitucional la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad para el respectivo pronunciamiento.
4. Mediante dictamen de 26 de junio, este Organismo resolvió:
 1. Declarar improcedente la objeción presidencial sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código de Trabajo para Dignificar el Trabajo del Hogar.
 2. Notificar a la Asamblea Nacional para que continúe el trámite, de conformidad con la ley.
 3. Cúmplase y publíquese.

2. Disidencia

5. Así las cosas, quien suscribe encuentra motivos para presentar un voto disidente en tanto: **i)** se advierten preocupaciones de cara al examen material de constitucionalidad realizado y **ii)** no se coincide con el análisis efectuado de cara al planteamiento de los problemas jurídicos.

Preocupaciones sobre el examen material de constitucionalidad realizado

6. Con relación al análisis material de constitucionalidad, el dictamen planteó dos problemas jurídicos a resolver que se citan a continuación:
- a) ¿El artículo 3 del proyecto de ley transgrede el artículo 11 número 2 de la Constitución (principio de igualdad y no discriminación) y el artículo 66 número 4 de la Constitución (derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación), al establecer un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación de niños, niñas y adolescentes de progenitores trabajadores del hogar?
 - b) ¿El artículo 6 del proyecto de ley que contempla la recepción temprana de denuncias que incluye la denuncia anónima sería contrario al artículo 76 número 2 de la Constitución (presunción de inocencia) y el artículo 76 número 7 letras d y h de la Constitución (derecho a la defensa)?
7. El presente voto se enfocará en el análisis realizado respecto del primer problema jurídico *ut supra*. Entonces, se tiene que el presidente de la República alegó una vulneración al principio de igualdad y no discriminación por cuanto se estaría creando un trato diferenciado en el acceso a centros de cuidado y educación, de modo que los hijos de progenitores trabajadores del hogar gozarían de un acceso preferente frente a los hijos de aquellos progenitores dedicados a cualquier otra actividad.
8. A través del denominado *test de igualdad*, este Organismo razonó que
- 8.1. El fundamento del Ejecutivo radicó en la posible discriminación de niños, niñas y adolescentes de progenitores que no son hijos de personas trabajadoras del hogar, al darse un trato preferente de acceso a centros de educación y cuidado a aquellos que sí lo son. (párrafo 44).
 - 8.2. Existe comparabilidad entre “hijos e hijas de personas trabajadoras del hogar e hijos e hijas de personas trabajadoras con otras ocupaciones, con derecho a acceder al sistema de cuidado y educación. (párrafo 54).
 - 8.3. Existe una distinción entre niños, niñas y adolescente cuyos progenitores son personas trabajadoras del hogar y aquellos cuyos progenitores se dedican a otra profesión u oficio. (párrafo 55).

- 8.4. Corresponde aplicar un nivel de escrutinio bajo o de mera razonabilidad pues el trabajo, oficio u ocupación de los progenitores no es una categoría protegida ni sospechosa. (párrafo 58).
9. De lo dicho, quien suscribe considera que la decisión adoptada desatiende a los destinatarios de las normas, por cuanto es poco plausible que sobre una disposición jurídica que pretende el beneficio directo de niños, niñas y adolescentes para acceder a educación y cuidado, se haya optado por un estudio de comparabilidad basado en el oficio u ocupación de sus progenitores. El acceso preferente que pretende el proyecto de ley no está direccionado para los progenitores, sino directamente para los niños, niñas y adolescentes y, en todo caso, implicaría una suerte de alivio indirecto para las personas a su cargo. No obstante, aquello no deja de involucrar y afectar a una categoría protegida, reconocida por la propia decisión, como lo son los niños, niñas y adolescentes. (párrafo 58).
10. De ahí que el análisis debió aplicar un escrutinio estricto y no uno de mera razonabilidad, de modo que se permita verificar si una norma que pretende brindar acceso preferente a un grupo específico de niños, niñas y adolescentes sobre otros, cumple a cabalidad con un fin legítimo, es idónea, necesaria y estrictamente proporcional. Lo dicho no puede evaluarse en aplicación de un escrutinio pues aquel permite, únicamente, a verificar si existe justificación y si la medida resulta razonable. Un escrutinio de esta tipología desatiende exigencias propias de un grupo de atención prioritaria como lo son los niños, niñas y adolescentes y que, incluso, se encuentran amparados por máximas del derecho tales como el interés superior del niño.
11. Por otro lado, incluso bajo la consideración hecha por la decisión de mayoría respecto de que “el trabajo, oficio u ocupación” de los progenitores no es una categoría protegida ni sospechosa, vale precisar que, conforme al propio dictamen, durante el trámite de formación del proyecto de ley se consideró que

[...] según datos proporcionados por el [INEC], este tipo de trabajo es ejercido en su mayoría por **mujeres, niñas y adolescentes**. De este modo, el fin del proyecto de ley es recoger las necesidades de este grupo laboral y reconocer su aporte a la sociedad, en el marco de la igualdad de género, verificación de sus condiciones de trabajo y seguridad social con el objetivo de dignificar sus labores. (párrafo 60).

[...] este grupo laboral [las personas trabajadoras del hogar] ha sido recientemente incluido como grupo económicamente productivo. [...] (párrafo 63).

[...] aproximadamente el 40% de personas trabajadoras del hogar tienen escasos años de escolarización y se encuentran ubicados en los niveles más altos de pobreza. [...] [D]e acuerdo al último censo [...] se identificó que, el 57% de personas trabajadoras perciben menos del salario básico unificado y el 95% se encuentra en situación de pobreza por ingresos. [...] (párrafo 64).

12. Así las cosas, a la luz del propio razonamiento de mayoría, los efectos derivados del proyecto de ley, por las consideraciones realizadas en la exposición de motivos y la situación de los grupos a los que está dirigido, permitían la realización de un control previo de constitucionalidad estricto, tomando en consideración categorías protegidas como la de niños, niñas y adolescentes (referida en párrafos *supra*) así como categorías como las de *edad y condición socio-económica*, contempladas en el artículo 11 numeral 2 de la CRE.
13. Por último, el presente voto considera pertinente pronunciarse sobre el razonamiento esgrimido por el dictamen en el párrafo 71, que indica:

[...] Además, es importante considerar que el sistema de asignación de cupos preferente **no impide que otros niños, niñas y adolescentes que no fueren hijos de trabajadores del hogar ni se encuentren dentro de otras categorías preferenciales, accedan al sistema de cuidado y educación.** [...].

14. Sobre aquello, la suscrita recuerda que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la discriminación puede ocurrir por vía directa o indirecta, siendo que esta última:

[...] se observa en aquellos casos en los que, si bien a primera vista la práctica o norma aplicada al caso, y que genera consecuencias jurídicas distintas es neutral, su impacto en un grupo determinado podría generar una consecuencia igualmente discriminatoria. De esta forma, aunque en principio no habría una diferencia en el trato, la situación estructural en la que se encontrarían estos grupos, conllevaría a una situación de discriminación.

En este sentido, la Corte IDH ha determinado que la discriminación indirecta se ve reflejada en aquellos casos en que “el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables”.¹

15. En definitiva, considerar que la distinción realizada por el proyecto de ley no implica que aquellos hijos de progenitores trabajadores del hogar estén impedidos de acceder al sistema de cuidado y educación, reconoce que los efectos de la disposición

¹ CCE, sentencia 1894-10-JP/20, 04 de marzo de 2020, párr. 54.

impugnada pueden verse como neutrales, en tanto ningún grupo de niños, niñas y adolescentes, aparentemente se vería afectado. No obstante, aquello merecería un análisis más profundo que permita cuestionar si la aparente neutralidad no trae consigo un beneficio desproporcionado frente a otros miembros de este grupo protegido, para acceder a cuidado y educación. Como se ha sostenido en párrafos previos, dicho análisis no es posible en aplicación de un test de mera razonabilidad.

Sobre el análisis relativo al planteamiento de problemas jurídicos

16. En su objeción, el presidente de la República esgrimió argumentaciones de inconstitucionalidad con relación a los artículos 3 y 6 así como en contra de las disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto de ley. Respecto de ellos, la decisión de mayoría descartó plantear un problema jurídico con relación a la disposición transitoria primera por lo que este voto planteará razones por la cuales no se coincide con la forma en que se ha descartado dicho cargo.
17. Con relación a la disposición transitoria primera del proyecto de ley, que se cita a continuación para mayor claridad, el Ejecutivo sostuvo que la misma **i)** era contraria al artículo 147 numerales 5 y 6 de la CRE, por cuanto se pretende que la Asamblea Nacional defina la estructura interna de los ministerios y **ii)** era contraria al artículo 135 de la CRE por cuanto implicaría un aumento del gasto público y en consecuencia se requería de iniciativa exclusiva del presidente del República para su planteamiento.

PRIMERA.- En un término no mayor a noventa (90) días el Ministerio Rector del trabajo implementará y expedirá el reglamento y las políticas adecuadas para la aplicación de la presente Ley.

En el mismo tiempo establecido, el Ministerio de Trabajo, optimizando sus recursos existentes creará la inspección de trabajo especializada en género y violencia.

18. Respecto del primer cargo (sobre el artículo 147 de la CRE) esta Corte razonó que

[...], **el cargo no es específico** respecto al artículo impugnado pues el jefe de Estado de forma general alega que habría una transgresión a sus competencias propias, pero **no indica qué parte del texto de la disposición impugnada ocasionaría una invasión de competencias**. Al respecto, es preciso recordar que la Corte no puede deducir, completar ni asumir cargo, por lo que no posible formular un problema jurídico. (párrafo 37) [énfasis añadido].

19. Sin embargo, de una lectura simple de la objeción presidencial se puede identificar el cargo específico planteado. El Ejecutivo señaló expresamente en su objeción

presidencial que

[...] la disposición de que el Ministerio del Trabajo cree una inspección de trabajo especializada en género y violencia contraviene el artículo 147 numerales cinco y seis de la Constitución de la República del Ecuador que establecen como facultades privativas del Presidente de la República, el dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

En este sentido, la reforma propuesta incurre en una invasión de competencias ejecutivas al pretender que la Asamblea Nacional defina cómo debe estructurarse internamente un ministerio. Cuando la Asamblea asume esta función, quebranta el principio de separación de poderes consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. [...]

20. En consecuencia, es plenamente identificable que la objeción se circunscribe a la creación, mediante ley dictada por la Asamblea Nacional, de dependencias internas de un ministerio integrante de la Función Ejecutiva.
21. Por lo expuesto, comparando los cargos referidos por el Ejecutivo y el texto de la disposición impugnada, a criterio de quien suscribe, el descarte realizado no obedece a una cuestión de especificidad del cargo; ello toda vez que la argumentación plausible de la objeción se refiere a cuestionar la creación de una dependencia propia de la estructura de la Función Ejecutiva sin que dicha creación se haya originado en el jefe de Estado. En definitiva, este Organismo debió plantear un problema jurídico específico que determine si la creación de una inspección especializada en género y violencia, como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo, implicaba o no una intromisión en la facultad presidencial de determinar la estructura interna del Ejecutivo.
22. Por otro lado, respecto del segundo cargo (artículo 135 de la CRE) el dictamen de mayoría también descartó plantear algún problema jurídico señalando que

[...] el jefe de Estado no brinda argumentos -en atención al estándar de argumento claro-, que permitan a esta Corte entender de qué forma y por qué la creación de la inspección especializada en violencia y género incurriría en una nueva erogación de gastos (argumento claro), y en consecuencia, transgrediría (sic) el precepto constitucional.
23. No obstante, basta con remitirse al texto de la objeción presidencial para corroborar que sí se realizaron precisiones que podrían satisfacer el requisito de claridad del argumento. El jefe de estado textualmente señaló que:

La creación de una instancia administrativa, como la inspección ordenada, genera

inevitablemente **gasto público recurrente (contratación de personal especializado, capacitación técnica, infraestructura y espacio físico, entre otros recursos técnicos y logísticos)**. Aun cuando la Asamblea Nacional ha señalado que se debe realizar “optimizando recursos existentes”, en la práctica esto implica afectación presupuestaria adicional no contemplada.

24. Por lo que, a la luz del cargo expuesto, para la suscrita jueza constitucional es meridianamente claro que la creación de una nueva dependencia (**de qué forma**) trae consigo impacto presupuestario derivado de la contratación de personal especializado, capacitación técnica, infraestructura y espacio físico, entre otros. (**por qué**).²
25. En el contexto expresado reposan las razones de la disidencia.

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.07.11
12:34:06 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

²El uso de las terminologías “de qué forma” y “por qué” es exclusivamente con relación con los criterios de análisis contemplados en el párrafo 38 del dictamen y han sido incorporados al presente voto particular para contrastar la posibilidad de plantear un problema jurídico, incluso a la luz del texto empleado por la propia decisión.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 4-25-OP, fue presentado en Secretaría General el 08 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 12:18; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

425OP-80728



Caso Nro. 4-25-OP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes once de julio 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

IM/PC

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

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

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