

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

1-22-IO/25 En el Caso No. 1-22-IO Se desestima la acción de inconstitucionalidad por omisión No. 1-22-IO..	2
7-25-TI/25 En el Caso No. 7-25-TI Se dictamina que la denuncia del “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” mantiene conformidad con la Constitución de la República	33
20-18-IN/25 En el Caso No. 20-18-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en la causa No. 20-18-IN.....	51
41-19-IN/25 En el Caso No. 41-19-IN Se desestima la acción de inconstitucionalidad No. 41-19-IN	57



Sentencia 1-22-IO/25
Juez ponente: Jorge Benavides Ordóñez

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

CASO 1-22-IO

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

SENTENCIA 1-22-IO/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad por omisión planteada respecto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en relación con el mandato contenido en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución de la República. Luego del análisis correspondiente, se desestima la acción al verificar que lo dispuesto por la norma constitucional se ha desarrollado en la normativa pertinente.

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de agosto de 2022, el señor Raúl Carlos Cordero Guatumillo (“**accionante**”), en ejercicio de sus propios derechos, presentó una demanda para que se declare la inconstitucionalidad por omisión atribuida a la Función Legislativa, respecto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en relación con el artículo 48 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador. Según la demanda, la mencionada función habría incumplido su deber constitucional de desarrollar el mandato que obliga al Estado a adoptar medidas que garanticen la participación política de las personas con discapacidad.
2. El 16 de diciembre de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso 1-22-IO;¹ y, dispuso la publicación del resumen de la demanda en el Registro Oficial y en la página web institucional.² En el auto de admisión se solicitaron informes a la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado.
3. La Procuraduría General del Estado y la Presidencia de la República ingresaron escritos en la causa el 24 de enero y 2 de febrero de 2023.
4. Con escrito presentado el 13 de febrero de 2023, la Asamblea Nacional dio contestación a la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por omisión.

¹ El Tribunal estuvo conformado por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. La causa se admitió con los votos de la mayoría de los integrantes de la Sala, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez emitió un voto salvado.

² La publicación se dio en el Registro Oficial Edición Constitucional 335 de 26 de marzo de 2024.

5. El 18 de marzo de 2025, en atención a la renovación parcial de la Corte Constitucional se procedió con el resorteo del presente caso 1-22-IO, siendo asignado al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien, en auto de 11 de abril de 2025, avocó conocimiento de la causa y requirió informes al Consejo Nacional Electoral y al Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades.
6. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades, el 16 de abril de 2025 presentó el “Informe técnico sobre participación política y el ejercicio del derecho a ‘ser elegidos’ de las personas con discapacidad”.
7. Con escrito ingresado el 22 de abril de 2025, la Presidencia de la República indicó que corresponde a la Asamblea Nacional, como órgano titular de la potestad legislativa, pronunciarse sobre la alegada inconstitucionalidad por omisión.
8. El 25 de abril de 2025 el Consejo Nacional Electoral (“CNE”) ingresó el “Informe técnico sobre las medidas adoptadas por el Consejo Nacional Electoral para la participación política de las personas con discapacidad en las elecciones generales 2025”, con el detalle de las directrices y mecanismos de acceso que ha implementado para facilitar el sufragio activo de las personas con discapacidad.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad por omisión, de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 128, 129 y 191 numeral 2 literal a) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Mandato constitucional omitido

10. Consta de la demanda que el mandato que habría sido omitido es el contenido en el artículo 48 numeral 4 de la CRE que establece lo siguiente: “Art. 48.- El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren: [...] 4. La participación política, que asegurará su representación, de acuerdo con la ley”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

11. El accionante aduce que existe un mandato claro y concreto que ordena a la Función Legislativa la expedición de una ley a favor de las personas con discapacidad en la que

se implementen medidas que aseguren la participación política y se garantice su representación en cargos de elección popular o nominación en los diferentes estamentos de la función pública. Así según el accionante el mandato constitucional omitido por el legislador sería el contenido en el numeral 4 del artículo 48 de la CRE, que determina: “Art. 48.- El Estado **adoptará a favor** de las personas con discapacidad **medidas que aseguren:** [...] 4. La **participación política**, que asegurará su **representación, de acuerdo con la ley**” (énfasis agregado).

12. La parte demandante alega que la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones expidió la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia,³ en la que el legislador incluyó una serie de prescripciones normativas relacionadas con las personas con discapacidad relativas al voto facultativo y al ejercicio del derecho al sufragio (artículos 11, 111 y 115), sin que la mencionada ley haya incluido el mandato del constituyente contenido en el artículo 48 numeral 4 de la CRE.⁴
13. Considera que el artículo 11 numerales 3 y 8 de la Constitución, respectivamente, determina la aplicabilidad directa y progresividad de los derechos y principios constitucionales en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, invocando en específico que el artículo 29 de la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” del año 2006 emitida por la Organización de las Naciones Unidas (ratificada en 2008) establece que: “Los Estados Parte garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos [...] y a presentarse efectivamente como candidatos en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo”. Así como señala que la “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad” reafirma que este segmento tiene los mismos derechos y libertades que otras personas.
14. El accionante afirma que, según la estadística proporcionada por el CNE, el segmento de las personas con discapacidad alcanza el número de 470.820 electores (3,25% del total del padrón electoral). Detalla que en las elecciones seccionales del año 2014 fueron electas 82 personas con discapacidad (que corresponde al 1,44% del total de 5.675 candidatos electos); en tanto que, en las elecciones seccionales del año 2019, 81 personas con discapacidad resultaron electas (lo que representa, dentro del total de 5.675 candidatos electos, el 1,42%). Indica, respecto de las elecciones generales legislativas y presidenciales del año 2017, que fueron electas 3 personas con

³ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, publicada en el Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009.

⁴ En ese sentido, el accionante indica que, en las acciones de inconstitucionalidad por omisión, según la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador 001-17-SIO-CC, corresponde a este Organismo determinar la configuración de una omisión absoluta o relativa.

discapacidad (2 asambleístas provinciales y el presidente de la República); así como que, en las elecciones generales del año 2021, resultaron electas 4 personas con discapacidad (3 asambleístas provinciales y 1 nacional).

15. Concluye que, de los dos procesos seccionales realizados en la última década, en el proceso electoral seccional del año 2014, se alcanzó el más alto número de representación al ser elegidas 82 personas con discapacidad en comparación con las elecciones seccionales del año 2019, en las que fueron electas 81 personas con discapacidad; en tanto que en las elecciones generales legislativas y presidenciales del año 2021, se alcanzó el más alto número de representación al ser elegidas 4 personas con discapacidad, en comparación con las elecciones generales del año 2017 en las resultaron electas 3 personas con discapacidad.
16. En definitiva, la parte demandante impugna que la Asamblea Nacional no ha promulgado una norma que desarrolle los principios que aseguren la representatividad de las personas con discapacidad en los cargos de elección popular, lo que genera desigualdad e impide la inclusión de las personas con discapacidad; y, solicita que se declare que la Función Legislativa ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, debiéndosele conferir un término perentorio para que subsane la omisión normativa.

4.2 De la Asamblea Nacional

17. El 13 de febrero de 2023, la Asamblea Nacional presentó su contestación a la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por omisión. Señala que el accionante se limita a mencionar los artículos 11, 111 y 115 del Código de la Democracia relativos al ejercicio del derecho al voto, sin analizar el contenido de esta ley de manera íntegra, que prevé “principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria de mandato de las autoridades de los órganos de poder público”.
18. En cuanto a la alegación del accionante de que la Asamblea Nacional no ha adoptado medidas que aseguren a favor de las personas con discapacidad su representación política, ratifica que la Constitución establece que las personas con discapacidad se constituyen como un grupo de atención prioritaria debido a que “manifiestan mayores niveles de exclusión” ; y, en específico, el artículo 11 de la CRE prescribe que “nadie podrá ser discriminado por discapacidad, diferencia física ni por cualquier otra distinción personal”.
19. En este sentido refiere que el CNE tiene la misión de “garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, asegurando la participación equitativa, igualitaria,

paritaria, intercultural, libre, democrática y justa para elegir y ser elegido”. Por lo tanto, de este modo se garantiza los derechos de participación por igual, lo que permite el ejercicio de estos en función de la voluntad de cada ciudadano.

- 20.** La Asamblea Nacional denota que, en cumplimiento de sus facultades, ha emitido dos leyes: primeramente, la Ley Orgánica de Discapacidades que entre sus fines contempla “garantizar y promover la participación [e] inclusión plenas y efectivas de las personas con discapacidad en los ámbitos públicos y privados”; y, en segundo lugar, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en la que resalta los siguientes artículos:

Artículo 1. [...] Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria del mandato de las autoridades de los órganos de poder público.

Artículo 2. En el ámbito de esta ley los ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1.-Elegir y ser elegidos [...]

Artículo 3. El Estado garantiza y promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública; en sus instancias de dirección y decisión; y, en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones de binomio y pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial [...] El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para la participación de los sectores discriminados y promoverá prácticas de democracia comunitaria entre los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio [...].

- 21.** Por último, menciona que la demanda incumple los requisitos del artículo 79 numeral 5 de la LOGJCC; y, señala que la pretensión debe incluir de manera argumentada “las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, fijando su contenido y alcance, el órgano emisor de la norma, además debe contener argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes”; por lo que solicita que se deseche la demanda por improcedente e infundada.

4.3. De la Presidencia de la República

- 22.** El 22 de abril de 2025, la Presidencia de la República manifiesta que es la Asamblea Nacional del Ecuador la instancia “competente para aprobar como leyes las normas generales de interés común. Además, por disposición constitucional se deberá legislar a través de ley aquellas disposiciones que regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.
- 23.** En definitiva, indica que la Asamblea Nacional es el órgano titular de la potestad legislativa y tendría la obligación de legislar en materia de derechos de las personas con discapacidad.

4.4. De la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades

- 24.** El 16 de abril de 2025, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Capacidades (“**CONADIS**”) presentó el “Informe técnico sobre participación política y el ejercicio del derecho a ‘ser elegidos’ de las personas con discapacidad”, en el que consta que se han realizado avances importantes en la implementación de mecanismos de accesibilidad al voto (mesa de atención preferente, plantilla braille, voto asistido, voto en casa) lo que ha permitido fomentar el ejercicio del derecho al voto a las personas con discapacidad, considerando que el voto para este segmento es facultativo.
- 25.** El CONADIS, en atención a los datos proporcionados por el CNE, establece una tabla con el histórico de las elecciones generales legislativas y presidenciales, así como de los procesos electores seccionales, desde el año 2009 que incluye los datos de participación de las personas con discapacidad en la primera y segunda vuelta, y concluye que la participación de las personas con discapacidad se mantiene por sobre el 70 %.
- 26.** Consta del informe que en el Registro Nacional de Discapacidades del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) existen 491.103 personas con discapacidad, lo que supone una prevalencia a nivel nacional de personas con discapacidad de un 2,83%.
- 27.** El informe indica que en las elecciones generales legislativas y presidenciales anticipadas del año 2023, en el segmento de las personas con discapacidad se presentaron 29 candidatos principales y 25 suplentes de un total de 1333 candidatos. En este proceso electoral resultaron electas 4 personas con discapacidad, siendo 2 candidatos principales y 2 suplentes; correspondiendo el porcentaje de elección de personas con discapacidad como candidatos principales al 2,2% y como suplentes al 1,9%.
- 28.** En este sentido el informe señala:

[...] Considerando la relación entre la prevalencia de personas con discapacidad publicada por el Ministerio de Salud Pública, del 2,83%, y el porcentaje de candidatos con discapacidad; se identifica que existe una diferencia que no es mayor entre la referida relación, considerando que los porcentajes de candidatos titulares y suplentes con discapacidad corresponden al 2,2% y al 1,9% respectivamente.

[...] Al momento no existe una normativa expresa que determine un porcentaje de participación de personas con discapacidad dentro de las candidaturas a autoridades de elección popular propuesta por las organizaciones políticas. De identificarse la pertinencia de realizar esta definición, la misma podría incorporarse en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Discapacidades y debería realizarse en relación a la prevalencia de personas con discapacidad en el Ecuador.

29. Finalmente, con referencia al artículo 331 del Código de la Democracia, que establece como una de las obligaciones de las organizaciones políticas “incluir a los colectivos tradicionalmente discriminados como lo son las personas con discapacidad”, el CONADIS enfatiza la necesidad de que el Instituto de la Democracia del CNE fortalezca la capacitación de la sociedad civil y de los movimientos y partidos políticos para promover el ejercicio del derecho a ser elegidos por parte de las personas con discapacidad.

4.5. Del Consejo Nacional Electoral

30. El 25 de abril de 2025, el CNE remitió el “Informe técnico sobre las medidas adoptadas por el Consejo Nacional Electoral para la participación política de las personas con discapacidad en las elecciones generales 2025”, en el que se indica que, mediante resolución PLE- CNE-1-5-4-2024-R de 05 de abril de 2024, se aprobó las directrices para la atención preferente de las personas con discapacidad. La Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales indicó que en el Registro Electoral Elecciones Generales 2025 consta 445.720 personas con discapacidad.
31. El CNE señala que, en el marco de las elecciones generales legislativas y presidenciales del año 2025, se instalaron 4762 mesas de atención preferencial para la primera vuelta y 4761 para la segunda vuelta. Como resultado de la atención preferencial en la primera vuelta, votaron 208.672 mujeres y 191.304 hombres. En la segunda vuelta, sufragaron 212.968 mujeres y 208.769 hombres dentro del segmento de personas con discapacidad. Además, el CNE implementó la modalidad de “Voto en Casa”, en la que se inscribieron un total de 662 beneficiarios. De ellos, 552 personas con discapacidad ejercieron su derecho al voto en la primera vuelta, y 537 lo hicieron en la segunda vuelta.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

32. Conforme a las alegaciones del accionante, la Función Legislativa habría incumplido su deber constitucional de adoptar mediante ley las medidas que garanticen la participación política y representación de las personas con discapacidad.
33. En este contexto, la inconstitucionalidad por omisión sucede cuando la autoridad o institución no regula una materia a la que está obligada a hacerlo constitucionalmente, o lo hace de modo deficiente. Así, las omisiones legislativas pueden ser absolutas, cuando no se haya expedido normativa alguna; o relativas por la insuficiencia de desarrollo de elementos constitucionalmente relevantes en alguna normativa expedida

en cumplimiento de un mandato constitucional.⁵ Para identificar una inconstitucionalidad por omisión de carácter absoluto o relativo, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes requisitos que se deben configurar: a) la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar; b) la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar; c) la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, d) la ineficacia de la voluntad del constituyente.⁶

34. En el caso concreto, el accionante reconoce la existencia de normas promulgadas por el legislador; sin embargo, las considera insuficientes frente al mandato constitucional. En atención a lo dispuesto en el artículo 129, numeral 2 de la LOGJCC⁷ estamos ante un caso de inconstitucionalidad por omisión relativa, en consecuencia este Organismo proceda a verificar: i) si la norma constitucional invocada contiene una exigencia para obedecer un mandato constitucional de normar; (ii) si a pesar de haberse cumplido el deber de normar, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes. Y, en el caso de verificar los dos supuestos anteriores; y, (iii) de qué manera la Corte Constitucional debe subsanar la omisión relativa identificada.⁸

35. Por lo tanto, la Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

6.1 ¿La norma constitucional invocada contiene un mandato de normar?

6.2 ¿La legislación existente omite elementos de la norma constitucional invocada?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La norma constitucional invocada contiene un mandato de normar?

36. De lo alegado en la demanda, el mandato constitucional omitido por el legislador sería el contenido en el numeral 4 del artículo 48 de la CRE, que determina: “Art. 48.- El Estado **adoptará a favor** de las personas con discapacidad **medidas que aseguren:** [...] 4. La **participación política**, que asegurará su **representación, de acuerdo con la ley**” (énfasis agregado).

⁵ CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 16.

⁶ CCE, sentencia 001-13-SIO-CC, 28 de febrero de 2013, pp. 14-15; sentencia 4-16-IO, 25 de agosto de 2021, párr. 42; sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 17.

⁷ El artículo 129 numeral 2 de la LOGJCC establece lo siguiente: “2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada”.

⁸ CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 18.

37. En este contexto, se debe enfatizar que la Constitución dentro del Título II “Derechos”, en el Capítulo III “Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria”, el artículo 35 establece como parte de este segmento a las personas con discapacidad, cuyos derechos se desarrollan en la Sección sexta “Personas con discapacidad”; así, el artículo 47 de la CRE contempla que se “**procurará la equiparación de oportunidades** de las personas con discapacidad y su integración social” (énfasis añadido) con el reconocimiento de 11 derechos en particular. Resulta específico el artículo 48 de la Constitución, en cuanto dispone que el Estado adoptará medidas a favor de las personas con discapacidad, entre ellas, la del numeral 4 relativo a su participación y representación política.
38. Expuesto lo indicado, se debe considerar que el constituyente ha establecido en el texto constitucional el contenido esencial de los derechos y las cuestiones primordiales de la organización de las funciones del Estado, remitiendo al legislador el desarrollo de esos contenidos y cuestiones mediante ley, sin alterar ni contravenir su esencia constitucional.
39. Es así que, cuando el texto constitucional emplea fórmulas tales como “la ley establecerá”, “en los términos fijados en la ley”, “de acuerdo con la ley”, “la ley determinará”, “la ley regulará”, “conforme a la ley”, “con sujeción a la ley”, entre otras expresiones, significa, en principio, la existencia de mandatos de legislar dirigidos a la Función Legislativa.⁹
40. De la redacción del artículo 48 numeral 4 de la CRE se desprende que el constituyente utiliza la fórmula “**de acuerdo con la ley**” (“énfasis añadido”), lo que implica un mandato de normar mediante ley, como lo ha entendido esta Corte en casos similares.¹⁰
41. En consecuencia, en relación con el presente caso, se observa que existe un mandato constitucional dirigido a la Asamblea Nacional de normar o crear una ley para establecer las medidas de aseguramiento de la participación política y representación de las personas con discapacidad.
42. La Corte Constitucional ha señalado que cuando existe un mandato genérico de normar puede ser objeto de una acción de inconstitucionalidad por omisión, siempre que exista además una obligación clara y concreta de normar. Por otro lado, se establece que el mandato constitucional es claro cuando de su lectura no queda duda de la obligación de legislar; y, es concreto cuando se identifican los aspectos específicos que deben ser desarrollados mediante ley.¹¹

⁹ CCE, sentencias 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 21; 3-22-IO/24, 6 de junio de 2024, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencias 0001-17-SIO-CC, 27 de abril de 2017, p. 12; 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr.21.

¹¹ CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 22.

43. Por lo tanto, del texto del artículo 48 numeral 4 de la CRE se desprende claramente el mandato imperativo dirigido a la Asamblea Nacional de promulgar una ley que asegure la participación política de las personas con discapacidad, disposición constitucional de la que se deducen los elementos específicos que deben ser desarrollados en la norma legal que para el caso en concreto son las medidas para asegurar la participación política y representación de las personas con discapacidad, es decir, la participación política para elegir (sufragio activo) y la representación para ser elegido (sufragio pasivo).

6.2 ¿La legislación existente omite elementos de la norma constitucional invocada?

44. En esta sección se verificará si la legislación existente define los elementos de la norma invocada como omitida, es decir, si la normativa existente desarrolla las medidas para asegurar la participación política y representación de las personas con discapacidad, mandato que se encuentra contenido en el artículo 48 numeral 4 de la CRE.
45. En primer lugar, para este examen resulta necesario reseñar las principales disposiciones del ordenamiento jurídico relacionadas a la participación y representación de las personas con discapacidad.
46. La Ley Orgánica de Discapacidades (“**LOD**”)¹² contempla entre sus fines garantizar y promover la participación e inclusión plena y efectiva de las personas con discapacidad en los espacios público y privado. Su ámbito de aplicación material se circunscribe al desarrollo de los derechos de las personas con discapacidad (salud, educación, cultura, trabajo, vivienda, accesibilidad, seguridad social, protección) y la exigibilidad de estos. El numeral 7 del artículo 4 de la LOD establece como principio: “Participación e inclusión: **se procurará la participación protagónica de las personas con discapacidad** en la toma de decisiones, planificación y gestión en los asuntos de interés público, para lo cual **el Estado determinará planes y programas [...]**” (énfasis agregado).
47. En tanto que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (“**LOPC**”),¹³ por su parte, tiene como objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos de interés público. Su ámbito de aplicación material se circunscribe a los mecanismos de democracia directa: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Regula, además, a las organizaciones

¹² LOD publicada en el Suplemento del Registro Oficial 796 de 25 de septiembre de 2012 (última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 734 de 31 de enero de 2025).

¹³LOPC publicada en el Suplemento del Registro Oficial 175 de 20 de abril de 2010 (última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 584 de 21 de junio de 2024).

sociales, el voluntariado y la formación ciudadana, las acciones jurisdiccionales de los derechos de participación, así como la participación ciudadana en las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno.¹⁴ Esta ley contiene disposiciones generales de los derechos de participación de las y los ciudadanos en los asuntos de interés público y prescribe que estos se ejercerán a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria y que se regirán por los principios de igualdad y respeto a la diferencia.¹⁵ La LOPC contiene normas sobre participación política que permiten a la ciudadanía incidir en las decisiones políticas, en consecuencia, sus principios y disposiciones son orientadoras para el efecto.

48. A su turno, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia¹⁶ es la que tiene como ámbito de aplicación material la regulación del sistema electoral, derechos y obligaciones de participación política electoral de la ciudadanía, organización de la Función Electoral, organización de procesos electorales, implementación de mecanismos de democracia directa, normas de la organización política y normativa sobre los procedimientos de la justicia electoral, la norma legal que desarrolla los principios y medidas para asegurar la participación política y de representación de las personas con discapacidad, conforme se describe con más detalle en el siguiente cuadro:

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia publicado en el Suplemento del Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009
Art. 1.- [...] Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria del mandato de las autoridades de los órganos de poder público. [reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 166 de 21 de enero de 2014].
Art.3.- [...] El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para la participación de los sectores discriminados [...] [reformas publicadas en el Suplemento del Registro Oficial 134 de 3 de febrero de 2020 y en el Suplemento del Registro Oficial 222 de 4 de enero de 2023].
Art. 11.- El ejercicio del derecho al voto se realizará de conformidad con las siguientes disposiciones: [...] 2. El voto será facultativo para las personas [...] con discapacidad.

¹⁴ La LOPC también establece disposiciones sobre la participación en los presupuestos participativos, los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, la consulta previa y, finalmente, regula el control social sobre la gestión de lo público.

¹⁵ El artículo 4 de la LOPC señala que el ejercicio de la participación ciudadana se regirá por el principio de respeto a la diferencia que “es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna fundamentada en la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, o de cualquier otra índole”.

¹⁶ Código de la Democracia publicado en el Suplemento del Registro Oficial 578 de 27 de abril de 2009 (última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 222 de 04 de enero de 2023).

[...] El Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad.
Art. 111.- El Consejo Nacional Electoral garantizará los mecanismos idóneos para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al sufragio, incorporándolos en la normativa electoral que se dicte.
Art. 115.- [...] El Consejo Nacional Electoral reglamentará la forma de votación que deba ser implementada para los casos de personas cuya discapacidad impida el ejercicio del sufragio.
Artículo 321.- El Estatuto es el máximo instrumento normativo del partido político [...] El Estatuto deberá sujetarse a todo lo dispuesto por la legislación nacional y contendrá al menos: [...] 5. Las reglas para la elección democrática de los órganos directivos y las candidaturas de elección popular, que deberán observar las garantías constitucionales de paridad, inclusión y no discriminación [...].
Artículo 331.- Son obligaciones de las organizaciones políticas: [...] 8. Incluir a los colectivos tradicionalmente discriminados por razones de género, etarias, etnia, discapacidad o condiciones socioeconómicas. [...] Cualquier afiliado o adherente, podrá interponer las denuncias por violaciones a este artículo ante el Tribunal Contencioso Electoral una vez agotadas las instancias internas. El Tribunal Contencioso Electoral verificará a través de cualquier medio el incumplimiento de estas obligaciones y notificará con la petición a la organización política, a fin de que subsane su incumplimiento, en el plazo que para el efecto establezca el Tribunal. En caso de no hacerlo, será causal para la suspensión de la organización política por el tiempo que determine el Tribunal e incluso su eliminación en caso de reincidencia en el incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones. El procedimiento a aplicar será el mismo previsto en esta Ley para el juzgamiento y sanción de las infracciones. [reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 134 de 3 de febrero de 2020].

- 49.** De lo descrito, se desprende que el legislador estableció en el Código de la Democracia algunas disposiciones que involucran a las personas con discapacidad; así, por una parte, configuró el derecho al voto facultativo de este segmento, determinando una serie de disposiciones destinadas a hacer efectivo su ejercicio; y, disponiendo que el CNE se encargue de reglamentar la forma de votación para las personas con discapacidad, esto es, regular su derecho de participación política a elegir (sufragio activo).¹⁷
- 50.** En adición, el Código de la Democracia establece, en su artículo 331, la obligación de los movimientos y partidos políticos de incluir en las distintas dimensiones del quehacer político partidario a los colectivos tradicionalmente discriminados, entre los cuales se menciona a las personas con discapacidad.¹⁸ En este sentido, las organizaciones políticas deben garantizar a las personas con discapacidad los derechos

¹⁷ El CNE ha implementado mecanismos de accesibilidad al voto como: mesa de atención preferente, plantilla braille, voto asistido, voto en casa, esto ha permitido fomentar el ejercicio del derecho al voto a las personas con discapacidad.

¹⁸ El Código de la Democracia establece en el artículo 308 que los partidos y movimientos políticos constituyen “expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias”.

a la afiliación, al acceso a cargos de dirección interna,¹⁹ así como a ser candidatos en los procesos de elección popular a través de los mecanismos de democracia interna de los movimientos y partidos políticos, regulando así su derecho a ser elegidos y, de este modo, la representación de su segmento (sufragio pasivo).

51. De conformidad con el precitado artículo 331 del Código de la Democracia, existen mecanismos de exigibilidad de las obligaciones de las organizaciones políticas, por lo tanto, cualquier adherente o afiliado frente al incumplimiento por parte de los movimientos y partidos políticos de las obligaciones contenidas en esta disposición, una vez agotadas las instancias internas correspondientes, podrán presentar denuncias ante el Tribunal Contencioso Electoral.²⁰
52. De este modo, se tiene que, mediante el Código de la Democracia, el legislador ha establecido disposiciones que buscan asegurar el derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo de las personas con discapacidad, con lo que se procura garantizar sus derechos de participación a elegir y de representación política a ser elegidos, contemplando medidas de exigibilidad para el efecto (párrafos 49, 50 y 51 *supra*).
53. Los datos expuestos por el mismo accionante en la demanda y en el informe remitido por el CONADIS (párrafos 14 y 28 *ut supra*), denotan que la participación y representación de las personas con discapacidad en los procesos de elección popular ha mantenido una misma magnitud proporcional de la tendencia en los últimos años.
54. Particularmente en los procesos electorales seccionales de los años 2014 y 2019, un total de 82 y 81 personas con discapacidad, respectivamente, fueron electas para cargos de representación popular. Por otra parte, en las elecciones generales legislativas y presidenciales de los años 2017, 2021 y 2023, resultaron electas 3, 4 y 4 personas con discapacidad, respectivamente.
55. Por ello, el propio informe del CONADIS da cuenta de una aproximación o cercanía entre los datos de prevalencia poblacional de las personas con discapacidad (2,83%) y los porcentajes de representación electoral de este grupo de atención prioritaria (puesto que la elección de personas con discapacidad a cargos titulares y suplentes corresponden al 2,2% y al 1,9% respectivamente). Esta correspondencia sugiere un

¹⁹ El artículo 321 numeral 5 del Código de la Democracia establece que en el estatuto de las organizaciones políticas se incluirán las reglas de elección democrática de los órganos directivos y las candidaturas de elección popular observando las garantías constitucionales de paridad, inclusión y no discriminación.

²⁰ En el último inciso del artículo 331 del Código de la Democracia se establece que el Tribunal Contencioso Electoral verificará a través de cualquier medio el incumplimiento de estas obligaciones y notificará con la petición a la organización política, a fin de que subsane su incumplimiento. La omisión de este deber será causal para la suspensión de la organización e incluso su eliminación en caso de reincidencia en el incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones.

nivel de representación relativamente acorde con su segmento dentro de la población general.

- 56.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte Constitucional evidencia en perspectiva la necesidad de procurar una inclusión plena y sostenida de las personas con discapacidad en todos los niveles del proceso político-electoral, puesto que resulta necesario garantizar el cumplimiento de toda la normativa reseñada en esta sentencia, a través de mecanismos de desarrollo, difusión y socialización de una cultura política de carácter participativo fundamentada en los enfoques de “derechos humanos, de género, interculturalidad, igualdad, no discriminación y cultura de paz...”.²¹
- 57.** Este Organismo concluye, entonces, que, en relación con el primer problema jurídico planteado, existe un mandato de promulgar una ley por parte de la Asamblea Nacional, y que, en cuanto al segundo problema jurídico, la legislación existente no omite los elementos que contiene el mandato constitucional de normar, en particular los mecanismos y medidas para asegurar el sufragio activo y el sufragio pasivo de las personas con discapacidad. En consecuencia, no se configura una inconstitucionalidad relativa, por falta de regulación de elementos relevantes en la norma legal expedida, por parte de la Asamblea Nacional, que además ha efectuado reformas recientes en relación con el deber de normar el mandato constitucional invocado por el accionante.

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 de inconstitucionalidad por omisión **1-22-IO**.
- 2.** Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

²¹ El artículo 331 numeral 13 del Código de la Democracia establece como una obligación de las organizaciones políticas la de destinar el veinte por ciento del fondo partidario permanente a la formación política de sus afiliados o adherentes, con énfasis en grupos de atención prioritaria.

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, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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 concurrente**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 1-22-IO/25****VOTO CONCURRENTENTE****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El 05 de junio de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, dictó la sentencia 1-22-IO/25 (“**sentencia**”), a través de la cual se desestimó la demanda presentada por Raúl Carlos Cordero Guatumillo (“**accionante**”), para que se declare la inconstitucionalidad por omisión atribuida a la Función Legislativa, respecto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en relación con el artículo 48 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”).
2. La demanda estableció como argumento central que la Asamblea Nacional no ha promulgado una norma que desarrolle los principios que aseguren la representatividad de las personas con discapacidad en los cargos de elección popular, lo que, a criterio del accionante, genera desigualdad e impide la inclusión. En ese sentido, su pretensión radicó en que se declare que la Función Legislativa ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, y que la Corte le confiera un término perentorio para que subsane la omisión normativa.
3. Luego del análisis, la Corte identificó que la demanda refería a una omisión de carácter relativo. Al respecto, este Organismo estableció que el artículo 48 numeral 4 de la CRE contiene un mandato imperativo dirigido a la Asamblea Nacional respecto de promulgar una ley que asegure la participación política de las personas con discapacidad. Dicha participación se debe traducir en “las medidas” que aseguren que las personas que pertenecen a este colectivo social puedan elegir (sufragio activo) y ser elegidas (sufragio pasivo). Posteriormente, la sentencia menciona que el legislador, a través del Código de la Democracia, estableció varias disposiciones que buscan asegurar el derecho al sufragio activo y [...] pasivo de las personas con discapacidad, lo cual “procura garantizar sus derechos de participación [...] contemplando medidas de exigibilidad para el efecto”.
4. Finalmente, la sentencia concluye que no se configuró una inconstitucionalidad por omisión relativa que obedezca a una falta de regulación de elementos relevantes en la norma legal expedida por la Asamblea Nacional, siendo que, incluso, se han efectuado reformas recientes relacionadas con aquello que el accionante alega.
5. Al respecto, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente se formula

el presente voto concurrente pues, a pesar de concordar con lo decidido por la mayoría de este Organismo, la suscrita jueza constitucional considera necesario profundizar respecto de la garantía de los derechos de participación política de las personas con discapacidad, y los enfoques y perspectiva que el Estado debe observar en la tarea de producción y promulgación de normativa. Esto, para que aquella represente el más alto deber del Estado constitucional de derechos y justicia, que es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, en condiciones de igualdad y no discriminación para todas las personas, como un eje articulador de los postulados constitucionales, que sobre todo se vean reflejados en la cotidianidad de las personas a quienes se dirigen.

6. La sentencia en su párrafo 56 estableció:

Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte Constitucional evidencia en perspectiva la necesidad de procurar una inclusión plena y sostenida de las personas con discapacidad en todos los niveles del proceso político-electoral, puesto que resulta necesario garantizar el cumplimiento de toda la normativa reseñada en esta sentencia, a través de mecanismos de desarrollo, difusión y socialización de una cultura política de carácter participativo fundamentada en los enfoques de “derechos humanos, de género, interculturalidad, igualdad, no discriminación y cultura de paz...”. **En consecuencia, el Legislativo debe continuar impulsando el desarrollo normativo de los grupos de atención prioritaria** (énfasis agregado).

7. En efecto, quien suscribe, concuerda con lo manifestado en el párrafo citado, dado que, en múltiples ocasiones, esta Corte ha evidenciado las barreras y dificultades que supone el ejercicio de derechos para las personas con discapacidad en diversos ámbitos. De tal forma, es posible encontrar que la jurisprudencia –de forma sostenida– ha desarrollado una serie de criterios para fortalecer, proteger y permitir que, sin trabas ni barreras, los derechos de las personas con discapacidad sean garantizados. Una muestra de ello, por ejemplo, son las sentencias:

Sentencia	Criterio abordado/desarrollado
2006-18-EP/24	Análisis de real vulneración de derechos en el tratamiento judicial de acciones de protección en conflictos laborales con el Estado, de los cuales se evidencien asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como casos de evidente discriminación, o en los excepcionadísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.
2126-19-EP/24	Protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos con nombramiento provisional.
673-17-EP/23	Derecho a la identidad de personas en situación de calle con discapacidad.
814-17-EP/23	Estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad.

17-21-CN/23	Derecho a la libertad e integridad sexual, en un sentido integral, de las personas con discapacidad, deberes de los jueces penales en la consideración de ilícitos que afecten la integridad sexual de la personas con discapacidad; y, acceso a la justicia para mujeres y niñas con discapacidad.
128-21-IS/22	Protección de datos personales y clínicos de la calificación de una persona con discapacidad.
1095-20-EP/22	Protección y estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad.
1351-19-JP/22	Otorgamiento de becas educativas a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, como una medida de acción afirmativa para garantizar el derecho a la educación. La necesidad de ajustes razonables para garantizar una verdadera inclusión, y la eliminación de las barreras y obstáculos que impiden el efectivo ejercicio del derecho a la educación a este grupo poblacional.
986-19-JP/21	Obligaciones de los empleadores respecto de adoptar medidas diferenciadas para favorecer el goce del derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y condiciones para la inclusión, con igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Erradicación del acoso en los espacios laborales, en los cuales es fundamental observar la igualdad y la no discriminación, en referencia a las personas con discapacidad.
116-12-JH/21	Las condiciones y análisis que deben observar los operadores de justicia penal, en relación con la privación de la libertad de personas con discapacidad, como un parámetro objetivo de la dignidad humana.
1292-19-EP/21	Derecho a la vida digna con interdependencia del derecho al trabajo de las personas en condición de discapacidad.
1016-20-JP/21	Educación superior inclusiva para personas con discapacidad, y la necesidad de ajustes razonables, política pública y ejecución de acciones concretas en las instituciones de educación superior.
1504-19-JP/21	Derecho a la seguridad social, en el marco de la protección especial y reforzada de una persona con discapacidad.
2622-17-EP/21	Atención de salud en los centros de rehabilitación social para personas con discapacidad.
287-17-EP/21	Derecho a la seguridad jurídica, analizada a partir del caso de una persona con discapacidad.
1024-19-JP/21	Derecho a la seguridad social y vida digna, a través de las prestaciones de seguridad social que perciben las personas con discapacidad.
61-17-IN/21	Inconstitucionalidad de una norma que limita el acceso al trabajo en el servicio público a las personas con discapacidad.
232-15-JP/21	Derecho al agua y servicio de agua potable de grupos de atención prioritaria.
1342-16-EP/21	Protección y estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad.
105-10-JP/21	Pensiones jubilares de personas adultas mayores y/o con discapacidad ante deudas contraídas con el Estado.

202-19-JH/21	Discriminaciones asociadas a factores estructurales, interseccionalidad y condiciones de vulnerabilidad (entre ellas la discapacidad) que afectan el ejercicio de derechos de las mujeres y miembros de la familia.
367-19-EP/20	Estabilidad laboral reforzada para personas trabajadoras sustitutas de personas con discapacidad.
732-18-JP/20	Cedulación e identidad civil para una persona adulta mayor con discapacidad.
689-19-EP/20	Estabilidad laboral reforzada para personas trabajadoras sustitutas de personas con discapacidad.
3-20-EE/20	Necesidad de atención y desarrollo de políticas para grupos de atención prioritaria, en virtud de discriminaciones históricas y estructurales, en el contexto de eventos como una pandemia y un estado de excepción decretado por dicha causa.
258-15-SEP-CC	Estabilidad laboral reforzada para personas con discapacidad.

8. Así, ante el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, siempre es necesario mantener presente –de forma transversal– que aquellos deben entenderse en clave de lo establecido en el artículo 35 de la CRE; esto es, en función de la atención prioritaria y protección reforzada que mantienen. Protección que como esta Corte ha evidenciado:

[...] se fundamenta en la situación de vulnerabilidad y los factores de riesgo y exclusión que enfrentan en diversos ámbitos de la sociedad, como sucede con los obstáculos para acceder a la educación, trabajo, participación, justicia, salud y otros. Las personas con discapacidad enfrentan desigualdad y discriminación sobre la base de estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas relacionadas con sus capacidades y aportaciones diferenciadas.¹

9. En ese contexto, el Estado –incluso de acuerdo con la convencionalidad– se encuentra obligado a proteger a este grupo de atención prioritaria, con la finalidad de que quienes forman parte de él, alcancen un adecuado desarrollo de su personalidad con respeto a su dignidad. De tal forma, es necesario que el Estado trabaje en función de adoptar medidas especiales ya sean de carácter legislativo, administrativo, de política pública, mecanismos de protección judicial, entre otros, para atender a las necesidades de protección, y reducir los obstáculos o barreras que limitan el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. También, debe hacerlo para erradicar los discursos y prácticas discriminatorias que los afectan.
10. Al respecto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“CDPD”) en el artículo 4, relativo a las Obligaciones generales determina:

¹ CCE, sentencia 1504-19-JP/21, 24 de noviembre de 2021.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención [...].

11. En el mismo sentido, es posible apreciar el artículo 3 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Adicionalmente, cabe recordar que la CDPD, en su artículo 29, establece que los Estados parte deben asegurar la participación plena y efectiva en la vida política y pública de las personas con discapacidad.
12. Ahora bien, la CRE reconoce en su artículo 61.1, el derecho a elegir y ser elegido como un derecho de participación. Al respecto, esta Corte ha indicado que dicho derecho: “consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, para lo cual podrán ser elegidos en el marco de procesos democráticos”. El ejercicio de este derecho puede ser sujeto de regulación, siempre que no sea arbitrario, por ejemplo, a fin de precautelar valores como la alternancia, y por supuesto de una forma tal que respete la participación de los grupos de atención prioritaria. Esto, en vista de su amplio margen de configuración.²
13. También, los derechos de participación están permeados por principios como: la igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Estos, garantizan que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público se ejerza a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, en tanto dichos principios:

[...] tienen como fundamento el valor de la democracia como método para la adopción de decisiones. Todos los principios [...] modelan la participación ciudadana en los asuntos públicos, tienen como objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses.³

14. Participar en los asuntos de interés público supone que las personas, colectivos, grupos de atención prioritaria y, en general, las personas a quienes las normas y las acciones concretas se dirigen puedan formar parte protagónica de su formación y diseño, para que así se contemplen las necesidades y demandas sociales para un mejor ejercicio de derechos. Así también, esta Corte ya ha dicho que, si bien es cierto la dimensión de “elegir” es de fundamental importancia para garantizar que las acciones y políticas

² Al respecto, véase: dictamen 4-19-RC/19, dictamen 7-19-RC/19, sentencia 101-21-IN/23, sentencia 16-22-IN/24.

³ CCE, sentencia 61-19-IN/21, sentencia 14-11-IN/20, 22 de enero de 2020, párrs. 29 y 30.

mantengan legitimidad, también, es de gran importancia el rol de participación de las personas en cuanto a ser elegidas. En ese sentido, este Organismo ha resaltado:

[...] el ejercicio de los derechos de participación en asuntos de interés público no se agota exclusivamente con la elección de autoridades públicas [ya que] la dimensión constitucional del derecho a participar en asuntos de interés público instituye también un ámbito mucho más amplio para la participación, el cual debe entenderse a partir de la pertenencia a una comunidad en la que se toman decisiones colectivas.⁴

15. Como se observa, los derechos de participación entrañan en sí mismos un constante proceso de ampliación, por así decirlo, para lograr que los intereses de la diversidad de personas y colectivos que pertenecen a la sociedad logren verse representados de formas adecuadas y satisfactorias, a fin de lograr incidencia y cambios sociales.
16. Por esta razón, la participación de las personas con discapacidad en los espacios de toma de decisiones, sobre todo en aquellos que suponen o derivan de un ejercicio democrático, adquiere relevancia para garantizar que sus necesidades y demandas se puedan ver reflejadas en políticas públicas, diseño de normativa, medidas de acción afirmativa, y otras que beneficien y promuevan mejores condiciones de vida.
17. Consecuentemente, la participación y representación de las personas con discapacidad requiere una mirada relacionada con los ajustes razonables desde una comprensión que no homogenice a este colectivo, para que no se promueva o normalice la estandarización de su realidad –que es basta y diversa–, y que contempla diferentes tipos de discapacidad, frente a los cuales, también, se debe considerar la dimensión territorial, y el contexto social para que las garantías, normas, medidas, entre otras, sean flexibles y adecuadas. Solo así, será posible considerar que se promueve la pluralidad de voces con las que cuenta la sociedad para el fortalecimiento de la democracia.
18. Esta mirada necesaria y razonable incluye pensar en modificaciones y adaptaciones que no impongan una carga desproporcionada o indebida, para asegurar el acceso en condiciones de igualdad a la participación y representación en el foro público de las personas con discapacidad, ya que esta condición es un concepto en permanente evolución, y que requiere de la mirada atenta hacia la interacción entre las personas y las barreras que nacen desde una multiplicidad de factores, como la actitud y el entorno, en situaciones y lugares que dificultan la participación plena y efectiva. Así, la garantía de derechos de las personas con discapacidad debe pensarse y construirse con las personas con discapacidad directamente y desde su activa participación en lo público, ya que ellas son quienes mejor conocen sus demandas y necesidades.

⁴ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 46.

- 19.** Finalmente, en los procesos participativos y de toma de decisiones, así como en el desarrollo normativo y de planes, acciones y políticas que las personas con discapacidad necesitan, se pueden considerar varias estrategias como:
- 19.1.** El fortalecimiento del acceso a los conocimientos, a través de materiales educativos y accesibles, que difundan la necesidad de la participación política de las personas con discapacidad.
 - 19.2.** La implementación de ajustes razonables para que las personas con discapacidad puedan comunicarse efectivamente con el electorado, por ejemplo, a través de la inclusión de intérpretes en lengua de señas, para una adecuada difusión de sus propuestas.
 - 19.3.** El fomento de la participación de las personas con discapacidad en los partidos, movimientos y organizaciones sociales y políticas, que no se agote en la inclusión de cuotas simbólicas, sino que trascienda en un nivel de verdadera injerencia de este grupo social en el diseño de sus valores, planes y propuestas de hacia la sociedad.
 - 19.4.** La capacitación a las personas con discapacidad de la operatividad del sistema político, la normativa y los mecanismos de participación, habilidades de trabajo en equipo, liderazgo y participación social, para éstas que opten por candidaturas.
 - 19.5.** El fortalecimiento de las organizaciones que trabajan, protegen y organizan a las personas con discapacidad, a través de incentivos estatales.
 - 19.6.** La capacitación a los servidores públicos, sobre todo de aquellos que laboran en aspectos electorales, para que puedan brindar adecuada atención y seguimiento de las necesidades participativas de las personas con discapacidad, a fin de que se comprenda que en los procesos participativos la inclusión social es determinante.
- 20.** Lo dicho, deja de manifiesto la importancia de fortalecer el marco normativo que regula la participación política de las personas con discapacidad, pero además de implementar de forma eficaz dicha normativa y políticas públicas, con el objetivo de que el sistema de participación social y política sea diverso e inclusivo, de forma tal que el postulado establecido en el artículo 48.4. de la CRE, se cumpla y desarrolle en virtud de los principios de progresividad, igualdad y no discriminación siempre de forma permanente.

21. En las razones expresadas reposa mi concurrencia.



Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1-22-IO, fue presentado en Secretaría General el 17 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 1-22-IO/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 1-22-IO/25, aprobada en la sesión ordinaria de Pleno de 5 de junio de 2025.
2. En la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional desestimó la acción de inconstitucionalidad por omisión presentada por Raúl Cordero Guatumillo (“**accionante**”). La decisión de mayoría consideró que, contrario a lo alegado por el accionante, la Asamblea Nacional sí cumplió con la obligación prevista en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución, que establece que: “[e]l Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren 4. La participación política, que asegurará su representación, de acuerdo con la ley”.
3. El accionante sostenía que la Asamblea Nacional habría incurrido en una inconstitucionalidad por omisión relativa, a pesar de que ha adoptado distintas normas jurídicas que pretenden cumplir con el mandato constitucional referido, estas no permitirían asegurar la participación política y la representación de las personas con discapacidad. No obstante, la decisión de mayoría consideró que los artículos 1, 3, 11, 111, 115, 321 y 331 del Código de la Democracia, el artículo 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Discapacidades y el artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social cumplían con la obligación prevista en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución.
4. Mi discrepancia con la decisión de mayoría se centra en dos aspectos puntuales. El primero se refiere a que – desde mi punto de vista – las normas identificadas en el párrafo precedente no satisfacen los elementos constitucionales que se extraen del artículo 48 numeral 4 de la Constitución. El segundo, versa sobre la falta de convocatoria a una audiencia pública en la presente causa. A continuación, procederé a desarrollar ambos aspectos.

1. **Las normas identificadas por la decisión de mayoría no garantizan la participación política ni aseguran la representación de las personas con discapacidad**

5. Comparto con la decisión de mayoría que el artículo 48 numeral 4 de la Constitución contiene un mandato de normar. Del texto constitucional, se verifica que el constituyente estableció un mandato dirigido a la Asamblea Nacional a fin de que promulgue una ley “que *asegure* la participación política de las personas con discapacidad”.¹ Asimismo, coincido con que, del artículo 48 numeral 4 de la Constitución, se desprenden los siguientes elementos constitucionales: (i) las medidas deben *asegurar* que las personas con discapacidad puedan (ii) elegir (sufragio activo), y (iii) ser elegidos (sufragio pasivo).²
6. Sin embargo, mi discrepancia se produce en función de que, desde mi punto de vista, las normas implementadas en el Código de la Democracia, la Ley Orgánica de Discapacidades y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social no se compatibilizan con la obligación prevista en el numeral 4 del artículo 48 de la Constitución: *asegurar* la representación de las personas con discapacidad y su participación política.
7. Desde mi visión, la decisión de mayoría, al analizar las normas adoptadas por la Función Legislativa, omite verificar uno de los elementos contenidos en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución: que las medidas *aseguren* la representación y la participación política de las personas con discapacidad. En su lugar, se limita a observar que el órgano legislativo haya desarrollado normas jurídicas que “involucren” a las personas con discapacidad; como la implementación del voto facultativo, que el Consejo Nacional Electoral reglamente la forma de votación de las personas con discapacidad, la obligación de los movimientos y partidos políticos de incluir a “colectivos tradicionalmente discriminados, entre los cuales se menciona a las personas con discapacidad”, así como la obligación de los partidos políticos de garantizar el derecho a afiliarse, a acceder a cargos de dirección interna y participar en procesos de democracia interna de las personas con discapacidad.³
8. No puedo desconocer que la Asamblea Nacional, efectivamente, ha desarrollado ciertas normas jurídicas que abonan para cumplir lo establecido en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución. Sin embargo, la obligación contenida en la norma constitucional no se limita a la adopción de normas que – de forma general – prevean mecanismos para que las personas con discapacidad ejerzan el sufragio activo y pasivo.
9. El artículo 48 numeral 4 de la Constitución es claro y determina que el Estado debe adoptar medidas que *aseguren* la participación política y la representación de las

¹ CCE, sentencia 1-22-IO/25, 5 de junio de 2025, párr. 43.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, párr. 50.

personas con discapacidad. De esta forma, en mi modo de ver, la norma constitucional no dispone que la Asamblea Nacional debe implementar normas jurídicas que, en algún grado, permitan la participación política de las personas con discapacidad. El órgano legislativo debe desarrollar normas que **aseguren** este derecho; es decir, desde mi punto de vista, se trata de una obligación de resultado.

10. Ahora bien, comprendo las dificultades que implicaría que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la eficacia de las disposiciones legislativas. No considero que este sea el rol de este Organismo cuando conoce una acción de inconstitucionalidad por omisión. No obstante, el hecho de que el artículo 48 numeral 4 de la Constitución consagre una obligación de resultado sí exige que esta Corte verifique, con mayor detenimiento y profundidad, si las medidas legislativas cumplen con este fin constitucional o, al menos, se acercan razonablemente a su consecución.
11. Como bien lo identifica la decisión de mayoría, el artículo 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Discapacidades consagra el principio de “participación e inclusión” que establece que debe procurarse la participación protagónica de las personas con discapacidad.⁴ Respecto de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, la sentencia de mayoría reconoce que esta “contiene disposiciones generales de los derechos de participación de las y los ciudadanos en los asuntos de interés público”.⁵ El Código de la Democracia, por su parte, conforme a la decisión de mayoría, consagra “algunas disposiciones que involucran a las personas con discapacidad”,⁶ como el deber de garantizar los derechos a la afiliación, acceso a cargos de dirección interna y a ser candidatos en los procesos de elección popular.
12. Desde mi punto de vista, las disposiciones contenidas en las referidas normas son de carácter general y no permiten, conforme al mandato establecido en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución, *asegurar* la participación política y *garantizar* la representación de las personas con discapacidad. El hecho de que el legislador haya implementado “algunas disposiciones que involucran a las personas con discapacidad”⁷ – como lo reconoce la decisión de mayoría - no satisface los elementos constitucionales establecidos por el artículo 48 numeral 4 de la Constitución. Además, considero que las normas indicadas no garantizan la participación política de las personas con discapacidad, ni aseguran su representación.
13. Lo anterior, se desprende, además, de la propia información proporcionada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (“**CONADIS**”) que obra en el

⁴ *Ibid.*, párr. 46.

⁵ *Ibid.*, párr. 47.

⁶ *Ibid.*, párr. 50.

⁷ *Ibid.*

expediente constitucional. En el referido informe, se verifica que las personas con discapacidad, al ejercer su derecho al voto, cuentan con medidas específicas para el efecto. Así, pueden votar en mesas de atención preferentes y acceder directamente a las juntas receptoras del voto, a través de plantillas en braille o con la asistencia de personas de confianza. Asimismo, pueden ejercer su derecho al voto desde su domicilio, cuando tengan una discapacidad mayor del 75%. Por lo que, el Estado sí ha adoptado medidas para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al voto (sufragio activo).

14. Según este informe del CONADIS, levantado a partir de las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Salud Pública actualizadas al 1 de abril de 2025, en el país existen 491 103 personas con discapacidad. Sin embargo, en las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas de 2023, existió un total de 2.2% y 1.9% de candidatos principales y suplentes con discapacidad, respectivamente. De ese porcentaje, fueron electos dos candidatos principales y 2 suplentes que tenían una discapacidad. Estas cifras aportadas por en CONADIS ponen en evidencia que las normas mencionadas tienen un impacto mínimo en promover el acceso de las personas con discapacidad a la representación democrática en cargos de elección popular.
15. Desde mi punto de vista, y contrario a lo afirmado por la decisión de mayoría, aquello no evidencia que, efectivamente, las normas generales adoptadas por el legislativo aseguren la representación y la participación política de las personas con discapacidad. Sus porcentajes de representación en la Asamblea Nacional son mínimos; mientras que, históricamente, en el país solo una persona con discapacidad ha asumido la Presidencia de la República.
16. Estas consideraciones, a mi parecer, demuestran que las normas implementadas por el órgano legislativo no cumplen con los elementos constitucionales previstos en el numeral 4 del artículo 48 de la Constitución. Específicamente, las normas identificadas por la decisión de mayoría no permiten asegurar el sufragio pasivo de las personas con discapacidad. Aquello deviene en que no se asegure su participación política ni representación, pues las normas analizadas no establecen ninguna medida específica para alcanzar tales objetivos. Al contrario, las estadísticas proporcionadas por el CONADIS dan cuenta de que un porcentaje muy reducido de personas con discapacidad accede a cargos de elección popular, lo que resulta incompatible con los elementos constitucionales que se desprenden del artículo 48 numeral 4 de la Constitución.
17. Incluso, para determinar si las medidas implementadas por la Asamblea Nacional permitían, efectivamente, garantizar la participación política y asegurar la representación de las personas con discapacidad, la Corte Constitucional debía

convocar a una audiencia pública. Aquello, le habría permitido escuchar las voces de personas con discapacidad respecto de si las normas existentes permiten realmente garantizar su derecho al sufragio pasivo, conforme lo desarrollaré a continuación.

2. La necesidad de una audiencia pública

- 18.** El artículo 87 de la LOGJCC establece que, cuando la Corte Constitucional resuelva un caso de una acción pública de inconstitucionalidad, no es indispensable convocar a una audiencia. Así, queda a discreción de la jueza o juez sustanciador de la causa si, previo a remitir su proyecto de sentencia al Pleno de este Organismo, convoca o no a una audiencia pública.
- 19.** Sin perjuicio de la facultad prevista en la LOGJCC detallada en el párrafo precedente, desde mi punto de vista existen ciertas causas que, por su complejidad jurídica o social, requieren que se convoque a una audiencia. Esto ha sucedido, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional emitió las sentencias: i) 51-23-IN/23 relativa a la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 754 que reformó el reglamento al Código Orgánico del Ambiente; ii) 67-23-IN/24 que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 144 del COIP que tipifica el homicidio simple; iii) 95-20-IN/24 que ratificó la constitucionalidad del artículo 104 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca y reconoció que los ecosistemas marino-costeros son sujetos de derechos; iv) 001-17-SIO-CC relativa a la inconstitucionalidad relativa por omisión del artículo 81 de la Constitución por la omisión de la Asamblea Nacional de adoptar un procedimiento unificado, especial y expedito para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección, entre otras.
- 20.** Las referidas causas presentaron dificultades que ameritaban que este Organismo escuche voces plurales, a fin de que le otorguen elementos para tomar una decisión. Para ello, no solo resulta indispensable escuchar a los accionantes e instituciones accionadas. Los criterios vertidos por quienes comparecen en calidad de *amicus curiae* también adquieren un rol fundamental pues, por su intermedio, la Corte Constitucional tiene la posibilidad de escuchar *voces plurales* para adoptar una decisión. Voces que, si bien no son obligatorias, se constituyen en una herramienta que aporta en la formación y criterios de los decisores.
- 21.** En el presente caso, la Corte Constitucional se enfrentaba a una problemática sustancial sobre la participación política de las personas con discapacidad. El accionante alegó que la Asamblea Nacional omitió su deber constitucional de adoptar

medidas para garantizar la participación política que *aseguren* la representación de las personas con discapacidad, conforme a lo ordenado en el artículo 48 numeral 4 de la Constitución.

22. Desde mi punto de vista, en la presente causa era imperativo que la Corte Constitucional escuche, en audiencia, a personas con discapacidad, a organizaciones de la sociedad civil que trabajen con personas con discapacidad, al Consejo Nacional Electoral, al Instituto de la Democracia, al CONADIS, entre otros. La audiencia pública era un insumo fundamental para que este Organismo determine si las normas jurídicas adoptadas por la Asamblea Nacional cumplen con la obligación constitucional prevista en el numeral 4 del artículo 48 de la LOGJCC: *asegurar* la participación política que garantice la representación de las personas con discapacidad.
23. En la presente causa, no se convocó a una audiencia pública. En consecuencia, no se escuchó a una pluralidad de voces para determinar si las normas, que según la decisión de mayoría darían cumplimiento al artículo constitucional, efectivamente aseguran la participación política y la representación de las personas con discapacidad. Una audiencia pudo haber acercado a las personas con discapacidad a esta Corte y permitido que, a partir de sus experiencias, este Organismo verifique si las normas analizadas – efectivamente – garantizan su representación política y aseguran su participación.
24. Esta omisión – que desde mi punto de vista podía haber cambiado la decisión adoptada por este Organismo – amerita que consigne un voto salvado en la presente causa.
25. Por lo expuesto, considero que las normas implementadas por la Asamblea Nacional no satisfacen el elemento constitucional de asegurar el sufragio pasivo de las personas con discapacidad, que se desprende del artículo 48 numeral 4 de la Constitución. Además, la Corte Constitucional debía convocar a una audiencia pública para resolver la presente causa. Aquello habría permitido que esta Magistratura escuche a personas con discapacidad y verifique si, materialmente, las normas analizadas garantizan su participación política y aseguran su representación. Por lo tanto, esta Magistratura debía aceptar la demanda presentada.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA CARDENAS
REYES
Fecha: 2025.06.30
16:22:50 -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 1-22-IO, fue presentado en Secretaría General el 17 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 15:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

122IO-7fe02

**Caso Nro. 1-22-IO**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte de junio de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Joel Escudero Soliz; el día martes veinticuatro de junio de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; y el día lunes treinta de junio de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, 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 7-25-TI/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 10 de julio de 2025

CASO 7-25-TI

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

DICTAMEN 7-25-TI/25

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que la denuncia al “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” no contraviene la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 06 de julio de 2010, la República del Ecuador suscribió el “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” (“**Estatuto**”).
2. Mediante dictamen 42-10-DTI-CC de 25 de noviembre de 2010, la Corte Constitucional del Ecuador resolvió que el Estatuto requería aprobación legislativa por parte de la Asamblea Nacional previo a su ratificación, al encontrarse incurso en el artículo 419.4 de la CRE¹ y, que su contenido guardaba armonía con la Constitución. Por su parte, la Asamblea Nacional aprobó el Estatuto mediante resolución de 15 de febrero de 2011. Posterior a ello, mediante decreto ejecutivo 406 de 17 de marzo de 2011 el Estatuto fue ratificado por la República del Ecuador.
3. Mediante oficio MREMH-MREMH-2025-0316-OF de 11 de marzo de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**Ministerio**”) informó a la Secretaría General Jurídica de la presidencia de la República que “se han producido suspensiones y recortes de varias fuentes de financiamiento para los programas que apoyan al Ecuador en materia migratoria canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. Afirmó que estos Organismos financiaban el proceso de regularización de ciudadanos venezolanos que en el proceso anterior VIRTE 1 –visa de residencia temporal– habían obtenido su certificado de permanencia migratoria.
4. Mediante decreto ejecutivo 560 de 11 de marzo de 2025, Daniel Noboa Azín, en calidad de presidente de la República del Ecuador (“**presidente de la República**”)

¹ CRE, art. 419.4. “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: [...] 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución”.

dispuso al Ministerio que realice las acciones pertinentes para iniciar el proceso de denuncia del Estatuto. En dicho decreto también ordenó que:

Para efectos de la finalización del proceso extraordinario de regularización,² como medida excepcional de reconocimiento de documentos vencidos para personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar, el Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; y, el Ministerio de Inclusión Económica y Social podrán emitir la normativa secundaria para el cabal cumplimiento de esta disposición.

5. Mediante oficio T. 524-SGJ-25-0112 de 14 de abril de 2025, el presidente de la República puso en conocimiento de este Organismo su “voluntad de denunciar el ‘Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela’ para ello, con el propósito de continuar el proceso, determine si se requiere de aprobación legislativa previa”.
6. La sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien mediante auto de 30 de mayo de 2025 avocó conocimiento.
7. El 05 de junio de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 7-25-TI/25 (primer momento) en el que determinó que la denuncia del Estatuto requiere aprobación legislativa al estar incurso en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución. También se ordenó la publicación del mismo para abrir el término a las intervenciones de la ciudadanía defendiendo o impugnando su constitucionalidad. El texto fue publicado en el portal web el 11 de junio de 2025; y, en el Registro Oficial el 17 de junio del mismo año.³
8. A la fecha, en el expediente constitucional no consta ninguna comparecencia de la ciudadanía respecto a la constitucionalidad de la denuncia del Estatuto.
9. El 02 de julio de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento para realizar el control de constitucionalidad, en su segundo momento, de la denuncia del Estatuto.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para efectuar el control automático

² Esta disposición guardaría conformidad con que, mediante decreto ejecutivo 370 de 23 de Agosto de 2024, se estableció un proceso extraordinario de regularización para personas de nacionalidad venezolana, en situación de movilidad humana irregular y su grupo familiar que ya se encuentren en territorio ecuatoriano, y que, habiendo realizado el proceso de Registro de Permanencia Migratoria dispuesto en el decreto ejecutivo 436 de 01 de junio de 2022, cuenten con certificado de registro de permanencia migratoria caducado y no hayan obtenido un visado dentro de los anteriores proceso de regularizaciones.

³ Dicha información fue remitida a este despacho mediante memorando de Secretaría General CC-SG-2025-391, de 23 de junio de 2025.

de constitucionalidad de la denuncia del Estatuto, de conformidad con los artículos 438 numeral 1 de la Constitución; en concordancia con los artículos 107 numeral 2, 108, 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales b) y c) de la LOGJCC.

3. Planteamiento del problema jurídico

- 11.** El segundo momento de control constitucional de tratados internacionales tiene como finalidad constatar si la denuncia del Estatuto examinado guarda conformidad con la Constitución tanto en su esfera formal [proceso de denuncia] como en su ámbito material [conformidad de la denuncia de su contenido con las normas constitucionales]. De modo que corresponde abordar el análisis desde los siguientes problemas jurídicos:

¿La denuncia del Estatuto es constitucional desde una perspectiva formal?

¿La denuncia del contenido del Estatuto guarda conformidad con la Constitución?

4. Resolución de los problemas jurídicos

4.1. ¿La denuncia del Estatuto es constitucional desde una perspectiva formal?

- 12.** Sobre la denuncia de instrumentos internacionales, el segundo inciso del artículo 420 de la Constitución ha previsto que la autoridad a la que corresponde esta facultad es al presidente o presidenta de la República.
- 13.** En el presente caso, el presidente de la República expresó su “voluntad de denunciar el ‘Estatuto’” mediante oficio T. 524-SGJ-25-0112 de 14 de abril de 2025. Por lo que, se verifica que el presidente de la República, en ejercicio de su facultad exclusiva, expresó y confirmó su voluntad de denunciar el Estatuto. Por lo que no se evidencian vicios que deriven en inconstitucionalidades por la forma.

¿La denuncia del contenido del Estatuto guarda conformidad con la Constitución?

- 14.** La resolución de este problema jurídico corresponde al control material de la denuncia respecto del contenido del Estatuto. Al respecto, el primer inciso del artículo 420 de la Constitución reconoce la posibilidad legítima del Estado de denunciar instrumentos internacionales en ejercicio de su voluntad soberana. Asimismo, tal facultad también se encuentra en el artículo 19 del Estatuto, reafirmando la prerrogativa constitucional y convencional de denuncia de instrumentos internacionales; y, en este caso, del

Estatuto.⁴

15. Ahora bien, el Estatuto se compone de un preámbulo y 19 artículos. En el preámbulo se hace referencia a que las razones para la suscripción del Estatuto son: i) los acuerdos realizados el 26 de marzo de 2010 en el VII Encuentro Presidencial Ecuador-Venezuela; ii) que “no existen seres humanos ilegales y que están llamados a la no criminalización ni penalización de la migración irregular”; iii) que los flujos migratorios deben enmarcarse en la dignidad humana, así como el trato diferenciado de las personas en situación de vulnerabilidad; iv) que debe facilitarse la regularización migratoria y la permanencia de los flujos migratorios; y, v) sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.
16. Los artículos 1 y 2 del Estatuto determinan el objeto y las definiciones de los términos usados en el mismo. Sobre el objeto prescribe que los nacionales de las Partes que deseen viajar, permanecer de forma temporal o residir en el territorio de la otra podrán hacerlo en los términos y con los requisitos previstos en el Estatuto. En cuanto a las definiciones, describe el significado de “nacionales de una Parte”, “migrantes”, “residencia temporal” y “residencia permanente”. En estas últimas, el Estatuto prescribe que se regirá por la legislación interna de cada Parte.
17. En el artículo 3 del Estatuto se determina que la permanencia por razones de turismo será hasta por 90 días continuos y prorrogable por el mismo periodo. Por su lado, el artículo 4 determina que la residencia temporal podrá tramitarse en las oficinas consulares de la Parte donde quieran permanecer; y, quienes ya se encuentren en el territorio de la otra Parte, pueden regularizar su residencia temporal siempre que hayan ingresado o permanecido de forma regular. Sin perjuicio de ello, el artículo 5 prescribe que la tramitación de la residencia temporal puede realizarse “independientemente de las categorías migratorias con que hubiesen ingresado”.
18. En el artículo 6 se desarrollan los requisitos necesarios para el otorgamiento de la “Visa de Transeúnte o la Visa de No Inmigrante”. Dentro de ellos, se hace constar que deberá adjuntarse el certificado de carencia de antecedentes penales siempre que lo exija la legislación interna. Asimismo, la normativa interna de las Partes determinará las tasas para dicho trámite. Además, el artículo 7 señala que la visa en cuestión puede renovarse por un mismo periodo.
19. En cuanto a la residencia permanente, el artículo 8 indica que los nacionales de una parte con la visa detallada en el párrafo *ut supra*, pueden solicitar la residencia

⁴ Estatuto, artículo 19. “[...]. El presente Estatuto tendrá vigencia indefinida y podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes, mediante notificación por escrito, por vía diplomática. La denuncia surtirá efectos seis (06) meses después de la fecha de recibo de la notificación. [...]”.

permanente ante la autoridad respectiva. Adicionalmente, se detalla que tanto el otorgamiento como la vigencia de esta condición -de residente o inmigrante- será determinada por la legislación de cada Parte. Finalmente, se hace constar que deberá adjuntarse el certificado de carencia de antecedentes penales siempre que lo exija la legislación interna. Asimismo, la normativa interna de las Partes determinará las tasas para dicho trámite.

20. Por último, el Estatuto cuenta con una sección de disposiciones generales contempladas en los artículos 9 al 15. En ellos se señalan las autoridades encargadas de apostillar o legalizar documentos, la creación de una Comisión para el seguimiento y aplicación del Estatuto junto a su obligación de reunirse en el primer trimestre de cada año. También se detalla el deber de las Partes de promover, defender y coordinar propuestas y posiciones comunes en materias de carácter migratorio.
21. Dentro de las disposiciones generales también se determina que la visa puede hacerse extensiva a otros beneficiarios.⁵ También se prescribe que los nacionales de una Parte tendrán los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de la otra. El Estatuto reconoce la posibilidad de que los nacionales de ambas partes pueden “solicitar en cualquier momento la aplicación de las normas generales establecidas en la legislación vigente de cada Parte”. Finalmente, el Estatuto indica que en todo lo que no se encuentra regulado se sujetará a lo dispuesto en la legislación interna de las Partes.
22. En su disposición transitoria única, el Estatuto establece un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigencia del instrumento para que los nacionales de una parte que se encuentren en territorio de la otra regularicen su situación migratoria. También refiere que una vez que ha vencido el plazo, los nacionales que no hayan regulado su situación estarán sujetos a la legislación interna de las Partes.
23. Como disposiciones finales, los artículos 17 al 19 del Estatuto regulan la solución de dudas o divergencias mediante negociaciones amistosas y directas. También se determina el procedimiento para la enmienda o modificación del Estatuto. Finalmente, el artículo 19 detalla la entrada en vigencia del Estatuto, así como su tiempo indefinido de vigencia y la posibilidad de denunciarlo mediante notificación por escrito.
24. De la síntesis detallada anteriormente, se evidencia que la denuncia de este instrumento implica que los Estados parte dejarían de estar vinculados, **exclusivamente**, a los **requisitos simplificados** detallados en el Estatuto para los nacionales de la otra Parte

⁵ Entre ellas, al cónyuge, o a quien permanezca en unión de hecho legalmente reconocida conforme a la legislación interna de las Partes, a los hijos menores de 18 años, a los hijos con capacidades especiales de cualquier edad y a los ascendientes en primer grado, siempre que estos reúnan las condiciones establecidas en los artículos 6 y 8 del presente Estatuto.

contratante respecto de la obtención del visado como: i) turistas, ii) transeúntes o no inmigrantes, o iii) residentes permanentes; entretanto, su normativa interna relativa a la materia se mantiene vigente y sujeta a los procedimientos propios de cada Estado parte; y, es aplicable, en los mismos términos del artículo 14 del Estatuto, pues este prescribe la opción de aplicar ya sea el Estatuto o “las normas generales establecidas en la legislación vigente de cada Parte” para la regularización migratoria. Por ello, tal desvinculación no implica una afectación a derechos y garantías en tanto el Estatuto no es un instrumento constituyente del reconocimiento del derecho a migrar, *per se*; sino que viabilizaba su regularización mediante: o i) los requisitos de la legislación interna; o ii) los requisitos particulares, buscando implementar un procedimiento simplificado.

25. Tal es así, que los artículos 9 y 61 de la Constitución reconocen los mismos derechos y obligaciones a las personas no nacionales que se encuentren en el territorio ecuatoriano; en sentido similar, se reconoce la ciudadanía universal detallada en el artículo 416 numeral 6 *ibídem*. Es decir, la denuncia en cuestión no comporta regresión de derechos, en tanto la igualdad y la libertad respecto de la movilidad humana no nacen del Estatuto, sino que nacen de la dignidad humana, se reflejan en la Constitución y se encuentran desarrolladas en la legislación correspondiente de la materia. En suma, conviene precisar que la legislación relativa a la materia no es dependiente del Estatuto.
26. Por otro lado, si bien el dictamen 42-10-DTI-CC se fundamentó -de manera general- en que el Estatuto trata sobre “derechos a la igualdad y a la libertad en cuanto a la movilidad humana, abarcando disposiciones respecto a los flujos migratorios”, esta Corte encuentra que, en sentido estricto, el contenido del Estatuto abarca la simplificación de ciertos procesos administrativos de cada parte contratante en cuanto a la regularización de los nacionales de una parte contratante en el territorio de la otra, más no en cuanto a su calificación, pues para determinar si una persona es residente temporal o residente permanente, el Estatuto se remite a la ley interna de cada parte contratante (párr. 16 *supra*).
27. Ahora bien, el establecimiento de requisitos para los procesos de regularización migratoria resulta connatural al ejercicio de los derechos a la igualdad y libertad en el marco de la movilidad humana. Es por ello que, la eliminación de dichos procesos o la anulación de estos derechos podría contravenir la Constitución; no así su sola regulación con base en las competencias otorgadas a los órganos encargados de la materia.⁶ Sobre esto, es pertinente recalcar que, no toda variación en los mecanismos

⁶ Los cuales, usualmente, se materializan a través de política pública.

para ejercer derechos podría devenir *ipso iure* en una regresión de derechos.⁷

28. Para esta Corte y en el caso concreto bajo análisis, la voluntad de denuncia del Estatuto no implica la eliminación de procesos de regularización ni la anulación de los derechos identificados. Si bien varía la forma de obtención de las visas, en tanto -como lo explica el presidente de la República- “se han producido suspensiones y recortes de varias fuentes de financiamiento [...] que financiaban el proceso de regularización”,⁸ no elimina el procedimiento *per se*, sino que pasaría a ser el ordinario, previsto también para los nacionales del resto de Estados. En ese sentido, es pertinente analizar si dicha variación comprende una regresión a derechos.
29. Previo a ello, se toma nota de que, el Estatuto prescribe en su artículo 14 que, si bien ampara a los nacionales de ambas partes, los Estados pueden “solicitar en cualquier momento la **aplicación de las normas generales establecidas en la legislación vigente de cada Parte**” [Énfasis agregado]. En consecuencia, desde su vigencia, el Estatuto no excluía la posibilidad de aplicar el régimen legal ordinario; pues, el Estatuto habilita la coexistencia de sus prerrogativas con las de la legislación interna de cada parte contratante. Por lo tanto, la denuncia al Estatuto y sus normas de simplificación no podría implicar una regresión, en tanto que el mismo Estatuto valida la aplicación de la legislación nacional para los procesos de regularización.⁹
30. Para la denuncia bajo análisis, esta ha sido sustentada por el presidente de la República en función de la imposibilidad material de continuar con la implementación del procedimiento simplificado, debido a la suspensión de fuentes de financiamiento internacional.¹⁰ Adicional a ello, esta Corte encuentra que el procedimiento ordinario para regularización no será distinto de aquel ya otorgado a los nacionales de otros países, pues este no depende del Estatuto ni se vería afectado por su eventual denuncia; de modo que -para el caso analizado- esto no supone el deterioro del derecho a migrar. Asimismo, el procedimiento ordinario previsto en la legislación nacional sigue vigente y accesible, y no se han modificado sus requisitos para endurecer el acceso a la regularización.¹¹

⁷ En algunos casos, al considerar la data de instrumento internacional podría no conllevar cambio relevante alguno. Por ejemplo, se toma nota de que el Estatuto reconocía la permanencia bajo la calidad de turista por 90 días y prorrogable por el mismo periodo; mientras que, la LOMH -vigente- en Ecuador, determina la permanencia de turistas suramericanos por hasta 180 días.

⁸ Expediente constitucional, foja 10.

⁹ Así como para la mayor parte del mismo; por ejemplo, en lo que se refiere a las definiciones y otorgamiento de la categoría de residencia temporal y residencia permanente; y, a las tasas por los trámites de regularización.

¹⁰ Fundamento de conveniencia que deberá ser valorado por la Asamblea Nacional en la etapa correspondiente.

¹¹ Sin perjuicio de ello, se recuerda que la política migratoria supone una competencia que, al igual que otras, tiene como límite los derechos y los estándares emitidos por esta Corte respecto de movilidad humana.

31. Cabe recordar que el propio artículo 14 del Estatuto preveía, desde su adopción, una **aplicación alternativa** entre los procedimientos simplificados y las normas generales de cada Estado parte, habilitando expresamente a optar por uno u otro régimen conforme a su legislación interna. En ese sentido, si siempre existió la posibilidad de aplicar la normativa ordinaria, su implementación actual no puede configurar una regresión. Así, se mantiene la protección sustancial del derecho a la movilidad, sin que la eliminación del mecanismo simplificado implique, por sí sola, una regresión inconstitucional.
32. Para el caso del estado ecuatoriano, en cuanto a la normativa nacional, el Estado central, bajo su competencia exclusiva del “registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio”, establecida en el artículo 261 numeral 3 de la Constitución, mantiene la regulación normativa de estos procesos relacionados con los flujos migratorios. Como evidencia de ello, se toma nota de los artículos 55,¹² 56,¹³ 60,¹⁴ 62,¹⁵ 66,¹⁶ y 69¹⁷ de la Ley de Orgánica de Movilidad Humana que reconocen los procedimientos **ordinarios** para la regularización de la situación migratoria de las personas que se encuentran en el territorio nacional.¹⁸
33. De ello se constata que el Estado ecuatoriano, a través de su órgano competente ha desarrollado un marco normativo que se sostiene en la libertad de tránsito reconocida en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución y en su deber de respeto a los derechos humanos con un enfoque particular en las personas migrantes (artículo 416 numeral 7 *ibídem*), determinando regulaciones generales y específicas para el ejercicio de estos derechos.¹⁹ Por lo expuesto, se puede dar cuenta de que la denuncia al Estatuto no genera un vacío que afecte algún precepto constitucional.
34. Respecto de la normativa internacional, las prerrogativas en favor de las personas migrantes también se encuentran en otros tratados internacionales de los cuales

¹² Sobre el plazo de permanencia de transeúntes.

¹³ En su parte pertinente, esta disposición determina que “[p]ara los turistas suramericanos el plazo de permanencia será de hasta ciento ochenta días en el período de un año contados a partir de su primer ingreso, lo soliciten en territorio ecuatoriano o en oficinas consulares de conformidad con la ley y el reglamento”.

¹⁴ Respecto de los tipos de residencia temporal.

¹⁵ Sobre la residencia temporal de excepción.

¹⁶ Respecto de los tipos de visas en los que se incluyen la visa de residencia temporal y permanente.

¹⁷ Sobre el cambio de categoría de condición migratoria.

¹⁸ Incluso se deja constancia que mediante decreto 560 de 11 de marzo de 2025, el presidente de la República no solo dispuso al Ministerio que realice las acciones pertinentes para iniciar el proceso de denuncia del Estatuto. Sino que también ordenó como medida excepcional de reconocimiento de documentos vencidos para personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar que varias instituciones emitan “a normativa secundaria para el cabal cumplimiento de esta disposición”.

¹⁹ Tal referencia debe considerarse en el marco de instrumentos internacionales de derechos humanos y en el sentido expuesto por el segundo inciso del artículo 424 de la Constitución sobre el reconocimiento de derechos más favorables a los reconocidos por norma *ibídem*.

Ecuador es parte como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)²⁰ y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.²¹ Particularmente, el artículo 22 de la CADH reconoce los derechos a la circulación y residencia; la posibilidad de limitar estos derechos “para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás” o por razones de interés público; la prohibición de devolución o expulsión y el derecho a recibir asilo. De ahí que la denuncia que se pretende iniciar tampoco ocasionaría un vacío convencional, al encontrarse otras garantías en los instrumentos precitados.

35. Sobre este último punto, se encuentra que las y los migrantes ecuatorianos en territorio venezolano también están cubiertos por este régimen convencional. De tal manera que, la eventual denuncia del Estatuto tampoco comprendería regresión de derechos en ese caso.²² En suma, se trae a colación la obligación del Estado ecuatoriano reconocida en el artículo 40 de la Constitución sobre emprender acciones para “el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior”.
36. Por último, se recalca que las disposiciones finales del Estatuto implican regulaciones generales sobre la solución de divergencias, entrada en vigencia y denuncia del tratado. Las cuales responden a cuestiones generales del Estatuto que no involucran inconstitucionalidad alguna, al resaltar las competencias del Estado en el marco de la suscripción de un instrumento internacional; entre ellas, la denuncia que ya ha quedado reseñada como una facultad del Estado en ejercicio de su soberanía.
37. En consecuencia, esta Corte constata que la denuncia al Estatuto no comporta contravención alguna a la Constitución.

5. 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 la denuncia del “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” mantiene conformidad con la Constitución de la República.

²⁰ CADH, art. 22.

²¹ Protección que además está vinculada con aquella reconocida en el artículo 60 numeral 4 de la LOMH.

²² Vale precisar que esta Corte no es competente para examinar la validez o conveniencia de la legislación de otro Estado.

2. Notificar al presidente constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.

3. Publíquese y cúmplase.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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 jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 10 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**DICTAMEN 7-25-TI/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional y con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento mi voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante dictamen 7-25-TI/25, en la sesión de Pleno de 10 de julio de 2025.
2. Mediante oficio de fecha 14 de abril de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín, puso en conocimiento de este Organismo su intención de denunciar el “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” (“**Estatuto**”), invocando como fundamento los recortes de varias fuentes de financiamiento que apoyaban al Ecuador en materia migratoria. En el dictamen aprobado por mayoría, la Corte sostuvo que dicha denuncia no contraviene la Constitución ni afecta derechos fundamentales. En este sentido, la decisión señala que, si bien la exclusión del procedimiento simplificado podría representar una afectación a la regularización efectiva para los nacionales de los dos Estados, esta afectación no constituye una regresión en tanto, ha sido justificada en virtud de la imposibilidad material, por falta de recursos, de continuar con este procedimiento y tampoco se cuenta con la evidencia de que el Estado hubiera podido asumir el financiamiento necesario. Considera también, que no habría regresión debido a que el procedimiento ordinario previsto en la legislación sigue vigente.
3. De otra parte, según la mayoría, el artículo 14 del Estatuto contemplaría la posibilidad de aplicar alternativamente el procedimiento ordinario o el procedimiento simplificado, por lo que su denuncia no supondría una regresión de derechos.
4. Respetuosamente, disiento de la decisión de mayoría y presento un voto salvado, en virtud de que, desde mi visión, la denuncia del Estatuto efectivamente afecta derechos constitucionales y, además, constituye una medida regresiva que no ha sido debidamente justificada.
5. El Estatuto bajo análisis establece un proceso simplificado y preferente de regularización a fin de que los nacionales de cualquiera de los dos países puedan migrar al territorio del otro, de forma temporal o permanente, cumpliendo solamente los requisitos allí establecidos, sin tener que someterse al proceso ordinario de

regularización de migrantes, aplicable para otras nacionalidades (artículo 1 del Estatuto). Es así, que el referido instrumento está estrechamente relacionado con el derecho a migrar, reconocido en el artículo 40 de la CRE,¹ pues fija condiciones más favorables para el ejercicio del referido derecho. En ese sentido, este Organismo ya ha señalado que el derecho a migrar “[...] implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas”² y se ejerce en varios momentos “el ingreso, la permanencia o tránsito, salida o retorno, y debe garantizarse en condiciones dignas”.³

6. Así también, el Estatuto está vinculado con la materialización del principio constitucional de ciudadanía universal,⁴ el cual tiene que ver con “el reconocimiento de la mayor cantidad de derechos a favor de las personas extranjeras, sin restricción excesiva e injustificada de su ingreso o permanencia, salvo las causales expresamente establecidas en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes”.⁵ Además, el Estatuto está vinculado con el principio de protección a los migrantes, establecido en el artículo 416 numeral 7 de la CRE.⁶
7. En el dictamen 042-10-DTI-CC, al analizar el proceso de ratificación del Estatuto examinado, este Organismo ya reconoció su clara vinculación con el derecho a migrar, en los siguientes términos:

A lo largo de este instrumento internacional **se ve inmerso el derecho a la movilidad humana**, abarcando disposiciones respecto a los flujos migratorios enmarcados dentro del respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas migrantes nacionales de los Estados suscriptores, lo cual guarda concordancia con la Constitución de la República del Ecuador, que reconoce los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, entre los cuales se destacan las personas migrantes [...].⁷

8. En atención a aquello, el dictamen 042-10-DTI-CC determinó que el Estatuto incurría en lo previsto en el artículo 419 numeral 4 de la CRE, es decir, que “[s]e refier[e] a los

¹ CRE, Art. 40.- “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria [...]”.

² CCE, sentencia 14-19-IN/23, 7 de junio de 2023, párr. 201.

³ CCE, sentencia 639-19-JP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 44.

⁴ CRE, Art. 416.- “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: [...] 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur [...]”.

⁵ CCE, sentencia 335-13-JP/20, 12 de agosto de 2020, párr. 89; CCE, sentencia 002-14-SIN-CC, caso 0056-12-IN y 0003-12-IA acumulados, p. 59.

⁶ CRE, Art. 416.- “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: [...] 7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos [...]”.

⁷ CCE, dictamen 042-10-DTI-CC, caso 0036-10-TI, 25 de noviembre de 2010, p. 18.

derechos y garantías establecidas en la Constitución” y, por tanto, requería de aprobación legislativa previa a su ratificación.⁸

9. Bajo esta misma lógica, la denuncia del Estatuto también impacta el ejercicio del derecho a migrar al suprimir condiciones preferentes de regularización y obligar a migrantes venezolanos y ecuatorianos a cumplir requisitos adicionales en su proceso de regularización. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corte ya ha señalado que,

[t]oda vez que el ingreso, la permanencia o tránsito, y la salida o retorno, son momentos en los que se ejerce el derecho a migrar, las regulaciones que se implementan a efectos de facilitar o limitar el ingreso, inciden en el ejercicio del derecho en cuestión. Por ende, la determinación de requisitos para el ingreso al territorio ecuatoriano implica una limitación al ejercicio del derecho a migrar.⁹

10. En el dictamen 7-25-TI/25 (primer momento), esta Corte sostuvo que la denuncia del Estatuto requería aprobación legislativa previa, reiterando el mismo razonamiento aplicado en el dictamen 042-10-DTI-CC, al considerar que el instrumento internacional bajo análisis se refería a derechos y garantías constitucionales.¹⁰
11. Ahora bien, en el presente dictamen (correspondiente al segundo momento), la Corte debía efectuar un control automático de constitucionalidad de la denuncia del Estatuto, dirigida a determinar si la referida denuncia guarda conformidad o contraviene la Constitución tanto en la esfera formal como en la material, de conformidad con los artículos 438 numeral 1 de la Constitución; en concordancia con los artículos 107 numeral 2, 108, 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales b) y c) de la LOGJCC.
12. No obstante, el voto de mayoría se aleja de los criterios establecidos en los dictámenes 042-10-DTI-CC y 7-25-TI/25 (primer momento), sin ofrecer razones claras para ello, y determina que la denuncia del Estatuto examinado no implica afectación ni regresión de derechos. Conclusión con la cual yo discrepo respetuosamente.
13. En línea con todo lo referido en los párrafos 4 a 9 *supra*, encuentro que la denuncia del Estatuto:

⁸ CCE, dictamen 042-10-DTI-CC, caso 0036-10-TI, 25 de noviembre de 2010, p. 19.

⁹ CCE, sentencia 14-19-IN/23, 7 de junio de 2023, párr. 181

¹⁰ CCE, dictamen 7-25-TI/25 (primer momento), 5 de junio de 2025, decisorio 1.

- 13.1.** Afecta el ejercicio del derecho a migrar (art. 40 de la CRE), al suprimir los beneficios y facilidades que dicho instrumento internacional ofrecía para la regularización migratoria binacional. Esta decisión incrementa las barreras burocráticas y materiales para las personas migrantes venezolanas que desean ingresar o permanecer en Ecuador, así como para personas ecuatorianas que busquen establecerse en Venezuela.
- 13.2.** Se contrapone con el principio constitucional de ciudadanía universal (art. 416.6 de la CRE), que establece como uno de los objetivos de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano el fomento de la libre movilidad de todas las personas y el progresivo fin de la condición de extranjero como categoría excluyente. Al dificultar el ingreso y permanencia de migrantes mediante el endurecimiento de los requisitos migratorios, se refuerza una lógica de exclusión y de control fronterizo que confronta con la visión del régimen constitucional ecuatoriano en esta materia.
- 13.3.** Contradice el principio constitucional de respeto de los derechos de las personas migrantes y el deber de propiciar su pleno ejercicio “mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos” (Art. 416.7 CRE). Así, en lugar de cumplir y fortalecer esos compromisos internacionales, la denuncia del Estatuto implica que el Ecuador se distancia de un marco jurídico internacional que ofrece mejores condiciones para el ejercicio del derecho a migrar.
- 14.** En consecuencia, la denuncia del referido tratado implica la disminución de la protección al derecho a migrar para nacionales de Ecuador y Venezuela, lo cual afecta el ejercicio del referido derecho y constituye una medida regresiva.
- 15.** Ahora bien, reconozco que la denuncia de un instrumento internacional que implique una medida regresiva de derechos, no conlleva necesariamente que la denuncia del mismo esté proscrita. Lo contrario supondría la imposibilidad de que el presidente de la República denuncie tratados internacionales relacionados con derechos humanos una vez ratificados, lo cual restringiría su facultad de definir la política exterior,¹¹ contraviniendo la Constitución. Es así que los instrumentos internacionales de derechos humanos pueden ser denunciados, incluso si implican una regresión de derechos, siempre que dicha regresión se encuentre justificada a la luz del test de regresividad desarrollado por la jurisprudencia de este Organismo.¹²

¹¹ CRE, artículos 147 numerales 1 y 10.

¹² CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 52.

16. La Constitución establece que “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.¹³ Así, la Corte ha establecido que las medidas regresivas se estiman a partir de los desarrollos alcanzados para el cumplimiento de un determinado derecho y con base en la existencia de una justificación de suficiente peso exigible al Estado, para que sea aceptable retroceder en dichos avances.¹⁴

17. La jurisprudencia de este Organismo ha definido el test de regresividad de derechos de la siguiente forma:

para verificar la existencia de una medida regresiva, se debe primero (1) constatar la disminución, retroceso, menoscabo o anulación del ámbito de protección de un derecho constitucional. Si se constata la existencia de una medida de carácter regresivo, (2) se debe presumir su inconstitucionalidad a menos que la disminución o retroceso se encuentre justificada. Para que una medida regresiva esté justificada, debe evidenciarse que esta es (2.1.) idónea para la satisfacción de otro derecho o principio constitucional; (2.2.) necesaria por haberse previamente evaluado y descartado todas las demás opciones o alternativas de optimización de recursos; y, (2.3.) proporcional en sentido estricto, es decir, que el beneficio que alcanza es superior al costo que apareja (retroceso o disminución en el ámbito de protección de un derecho).¹⁵

18. En este caso, (1) efectivamente se constata el menoscabo del derecho a migrar, por las razones referidas en párrafos *supra*.

19. Procede entonces (2) verificar si la medida ha sido debidamente justificada. Al respecto, la única justificación ofrecida por el presidente de la República para la denuncia del Estatuto, se encuentra en el Oficio MREMH-MREMH-2025-0316-OF, en el que señala lo siguiente:

[...] Durante las últimas semanas, se han producido suspensiones y recortes de varias fuentes de financiamiento para los programas que apoyan al Ecuador en materia migratoria, canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que financiaban el proceso de regularización de ciudadanos venezolanos que en el proceso anterior Virte 1 habían obtenido su certificado de permanencia migratoria, es imposible continuar con el mismo [...].

20. Sin embargo, esta justificación resulta insuficiente. No se ha acreditado cuál es el impacto de los referidos recortes de financiamiento ni su vinculación con el Estatuto bajo análisis; tampoco se han presentado argumentos que permitan evidenciar si se evaluaron opciones alternativas de optimización de recursos, ni dimensionar el beneficio o el costo que la denuncia de este Estatuto traería para el Ecuador. En otras

¹³ CRE, artículo 11 numeral 8.

¹⁴ CCE, sentencia 83-16-IN/21 y acumulados, 10 de marzo de 2021, párrs. 296-297.

¹⁵ CCE, sentencia 26-19-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 52.


palabras, el argumento presentado por el presidente de la República -sobre quien recae la carga de acreditar la constitucionalidad de esta medida- no justifica retroceder en un régimen que garantizaba los derechos de los migrantes ecuatorianos y venezolanos.

21. Esta Corte Constitucional ha señalado que se debe presumir la invalidez de una medida regresiva y, por tanto, se invierte la carga de la prueba, imponiendo al Estado la carga de justificar la regresión adoptada.¹⁶ La justificación debe ser estricta y no meramente declarativa:

El precepto constitucional prohíbe la regresividad de derechos sin justificación. Esta justificación debe ser rigurosa o, en otras palabras, debe hacerse un estricto escrutinio. No cabe una simple explicación o un pretexto cuando se trata de derechos que han venido siendo ejercidos. Una justificación es suficiente solo cuando se basa en la satisfacción de otro derecho constitucional y se descartan las demás opciones de optimización de recursos. Cuando no existe justificación o esta es insuficiente, la regresividad es inconstitucional.

22. Por tanto, desde mi análisis, la justificación entregada no supera el elemento (2) del test de regresividad y se presume la inconstitucionalidad de la medida regresiva. Aquello implica que la denuncia del Estatuto bajo análisis, en los términos planteados por el presidente de la República, no guarda conformidad con la Constitución.
23. Por todo lo expuesto, disiento del criterio sostenido por la mayoría del Pleno y considero que el dictamen debió declarar la inconstitucionalidad de la denuncia del “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela”, por implicar una afectación y regresión injustificada de derechos fundamentales.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES



Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.07.25
10:21:24 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹⁶ CCE, sentencia 83-16-IN/20, 10 de marzo de 2021, párr. 279.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en el dictamen de la causa 7-25-TI, fue presentado en Secretaría General el 18 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 19:40; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

725TI-81473



Caso Nro. 7-25-TI

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes veinticinco 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 20-18-IN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 24 de julio de 2025

CASO 20-18-IN

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

SENTENCIA 20-18-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo presentada en contra del artículo 1 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. Luego del análisis respectivo, la Corte concluye que el artículo impugnado en la presente acción pública de inconstitucionalidad fue declarado inconstitucional con efectos inmediatos y hacia el futuro mediante sentencia 56-21-IN/23. Esto ocasionó que la presente demanda de inconstitucionalidad carezca de objeto.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de mayo de 2018, Mifasol Carlos Milton Mendoza Vélez y Nicacio Reinerio Gerrero Mendoza (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 1 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento (“**disposición impugnada**”).¹
2. El 27 de marzo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad. Además, dispuso a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.²
3. El 23 de abril de 2019, la Presidencia ingresó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma.³
4. El 26 de abril de 2019, la Procuraduría General del Estado ingresó un escrito señalando casillero constitucional.

¹ Publicada en el Registro Oficial número 153 de 21 de marzo de 1989.

² La Sala de Admisión estuvo conformada por los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez (ponente) y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

³ El referido escrito fue presentado por la entonces secretaria General Jurídica de la Presidencia.

5. El 02 de mayo de 2019 Asamblea Nacional presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma.
6. El 15 de octubre de 2021, Oswaldo Trajano Maldonado Chagñay, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Asociación de Exempleados y Trabajadores Jubilados de Cemento Chimborazo; Wilson Fernando Romero Argudo, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Asociación de Desarrollo Social y Participación de Extrabajadores de la Compañía Industrias Guapán y Ciudadanía del cantón Azogues; y, Edgar Luis Sarango Correa en calidad de presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, ingresaron un escrito en calidad de *amicus curiae*.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 05 de mayo de 2023 en atención al orden cronológico y, dispuso notificar con la demanda al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”). Además, solicitó un informe pronunciándose sobre la constitucionalidad de las normas.⁴
8. El 12 de mayo de 2023, el IESS presentó el informe requerido.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposición impugnada

10. Los accionantes impugnan por el fondo el artículo 1 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, que dispone lo siguiente:

Art. 1.- Establécese en beneficio de los trabajadores de la industria del cemento, el derecho de jubilación especial a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, **una vez que hayan acreditado, por lo menos, trescientas imposiciones, cualquiera sea su edad.**⁵

⁴ El juez sustanciador solicitó al IESS que, en el término de cinco días contados desde la notificación de esta providencia, “remita un informe técnico sobre las jubilaciones especiales existentes, en el que se precise las diferencias de la jubilación especial de la industria del cemento respecto al régimen ordinario”.

⁵ Publicada en el Registro Oficial número 153 de 21 de marzo de 1989.

4. Cuestión previa sobre el efecto de la sentencia 56-21-IN/23 respecto del artículo 1 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento

11. Previo a examinar la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo presentada en contra del artículo 1 de la Ley, este Organismo observa que la sentencia 56-21-IN/23 declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.
12. De allí que, a efectos de analizar la presente demanda que impugna una norma que ha sido previamente declarada inconstitucional por esta Corte, es necesario identificar el alcance de la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en la sentencia 56-23-IN/23 y de qué manera afectaría al artículo 1 de la Ley, que ha sido impugnado en esta acción. Para ello, es preciso identificar el tipo de declaratoria de inconstitucionalidad que se realizó en la sentencia, considerando que una declaratoria de inconstitucionalidad debe ser clara, expresa y determinada.
13. Este Organismo observa que la sentencia 56-21-IN/23 analizó la constitucionalidad de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento. Además, examinó la constitucionalidad de la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento.⁶ Esta Magistratura determinó la inconstitucionalidad de estas normas, entre ellas la acusada de inconstitucional en la presente causa, ya que:

94. [...] la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa, tal como fueron creadas y reguladas, son incompatibles con el derecho a la seguridad social (en el elemento de disponibilidad), el principio de sostenibilidad del sistema de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social y, por tanto, con los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT. Finalmente, vale la pena aclarar que no se declara la inconstitucionalidad del derecho que ha sido reconocido, a través de la prestación de pensión jubilar especial y sus beneficios, en favor de los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento. Lo que se declara como inconstitucional son las normas impugnadas, justamente por no haber previsto un financiamiento suficiente para asegurar que el derecho que las normas reconocieron a los trabajadores y extrabajadores de la industria del cemento esté disponible para ellos.⁷

14. Además, la sentencia 56-21-IN/23, luego de declarar la inconstitucionalidad de la Ley Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento (entre ellos la disposición

⁶ CCE, sentencia 56-21-IN/23, 09 de noviembre de 2023, párr. 53. Este Organismo analizó a las normas impugnadas de manera conjunta para determinar si eran “compatibles con el derecho a la seguridad social, el principio de sostenibilidad del régimen de seguridad social y la garantía del debido financiamiento de las prestaciones de seguridad social reconocidos en los artículos 34, 368 y 369 de la Constitución, a la luz de los artículos 9 del PIDESC y 71 numeral 3 del Convenio 102 de la OIT”.

⁷ *Ibid.*, párr. 94.

impugnada en la presente causa), al igual que la Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, dispuso los siguientes efectos:

95. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la LOGJCC, las sentencias que se dictan en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos generales hacia el futuro. Sin embargo, la misma norma establece que, cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. **Este Organismo considera que en el caso concreto es apropiado declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas hacia el futuro con efectos inmediatos (respecto de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial)** y con efectos diferidos (respecto de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad)⁸ (énfasis añadido).

96. [...] ii) **la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 6 y final de la Ley de Jubilación Especial surta efectos inmediatos hacia el futuro** y, iii) se difieran los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 4 y 5 de la Ley de Jubilación Especial y la Ley Interpretativa en su totalidad, hasta la aprobación de una ley orgánica [...] ⁹ (énfasis añadido).

15. De lo expuesto, este Organismo constata que la constitucionalidad de la ahora disposición impugnada, ya fue examinada en la sentencia 56-21-IN/23, al haber analizado la totalidad de la Ley con base en el principio de sostenibilidad. De manera específica, declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y hacia el futuro del artículo 1 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, norma que es impugnada en la presente demanda. Por ende, el efecto de tal declaratoria de inconstitucionalidad fue la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma impugnada en la presente causa.
16. En virtud de las consideraciones que anteceden, esta Corte advierte que la disposición impugnada fue declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico. De allí que, la presente causa carece de objeto, por tanto, es improcedente realizar el control de constitucionalidad y corresponde rechazar la presente demanda.¹⁰

5. 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:

⁸ *Ibid.*, párr. 95.

⁹ *Ibid.*, párr. 96.

¹⁰ CCE, sentencia 21-16-IN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 10.

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad presentada en la causa 20-18-IN.
2. 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 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 24 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

002018IN-8159c



Caso Nro. 0020-18-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles treinta 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 41-19-IN/25
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., de 17 de julio de 2025

CASO 41-19-IN

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

SENTENCIA 41-19-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima una demanda de acción pública de inconstitucionalidad dirigida contra varias disposiciones contenidas en el Código Orgánico Integral Penal, el Código Tributario y el Reglamento de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios. La Corte determina (i) que los artículos 298 (numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20) y 299 (numerales 3, 5 y 6) del COIP no vulneran la norma constitucional que prohíbe la privación de la libertad por deudas.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de agosto de 2019, Carlos David Calero Andrade (“**accionante**”) presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad a través de la cual impugna, por el fondo, los artículos 298 (numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20) y 299 (numerales 3, 5 y 6) del COIP; 164 del Código Tributario; y, 6.2 del Reglamento de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios (“**Reglamento**” o “**RCVRDC**”).¹ El accionante solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de las normas impugnadas.
2. El 17 de diciembre de 2019, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda,² negó la suspensión provisional de las normas demandadas y dispuso que la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado, en el término de quince días, intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad de las disposiciones objetadas.³

¹ En la demanda presentada el 26 de agosto de 2019, el accionante impugnó todos los numerales de los artículos 298 y 299 del COIP. No obstante, el 28 de agosto de 2019, el accionante indicó que la impugnación no recae sobre el texto íntegro de las normas, sino que, expresamente impugna los artículos 298 (numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20) y 299 (numerales 3, 5 y 6).

² La admisión tomó en consideración las normas impugnadas a través del escrito de 28 de agosto de 2019.

³ Pese a ser notificados, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado, no intervinieron para defender o impugnar la constitucionalidad de las disposiciones objetadas.

3. El 02 de julio de 2020, la Asamblea Nacional cumplió con lo ordenado en el párrafo precedente (ver las alegaciones en el párrafo 9 y siguientes *infra*).
4. El 27 de enero de 2022, compareció el Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”) y alegó la calidad de tercero interesado (ver las alegaciones en el párrafo 10 y siguientes *infra*).

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75.1. c y d y 191.2.a de la LOGJCC.

3. Disposiciones impugnadas

6. El accionante impugnó las siguientes disposiciones:

COIP:

Art. 298.- Defraudación tributaria.- La persona que simule, oculte, omita, falsee o engañe a la Administración Tributaria para dejar de cumplir con sus obligaciones o para dejar de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero, será sancionada cuando:

6. Haga constar en las declaraciones tributarias datos falsos, incompletos, desfigurados o adulterados, siempre que el contribuyente no haya ejercido, dentro del año siguiente a la declaración, el derecho a presentar la declaración sustitutiva en la forma prevista en la ley.

13. Emita comprobantes de venta por operaciones realizadas con empresas fantasmas, inexistentes o supuestas.

14. Presente a la administración tributaria comprobantes de venta por operaciones realizadas con empresas fantasmas, inexistentes o supuestas.

15. Omita ingresos, incluya costos, gastos, deducciones, exoneraciones, rebajas o retenciones falsas o inexistentes o superiores a las que procedan legalmente, para evitar el pago de los tributos debidos.

16. Extienda a terceros el beneficio de un derecho a subsidios, rebajas, exenciones, estímulos fiscales o se beneficie de los mismos sin derecho.

18. Exista falta de entrega deliberada, total o parcial, por parte de los agentes de retención o percepción de los impuestos retenidos o percibidos, después de diez días de vencido el plazo establecido en la norma para hacerlo.

19. Exista obtención indebida de una devolución de tributos, intereses o multas.

20. Utilizar personas naturales interpuestas, o personas jurídicas fantasmas o supuestas, residentes en el Ecuador o en cualquier otra jurisdicción, con el fin de evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Art. 299.- Defraudación aduanera.- La persona natural o jurídica que perjudique a la administración aduanera en las recaudaciones de tributos sobre mercancías cuya cuantía sea superior a ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a dos años y multa de diez veces el valor de los tributos que se pretendió evadir, si realiza uno o más de los siguientes actos:

3. No declare la cantidad correcta de mercancías;

5. Obtenga indebidamente la liberación o reducción de tributos al comercio exterior en mercancías que según la ley no cumplan con los requisitos para gozar de tales beneficios;

6. Induzca por cualquier medio, al error a la administración aduanera en la devolución condicionada de tributos

Código Tributario:

Art. 164.- Medidas precautelatorias.- El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo. El arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario.

El coactivado podrá hacer cesar o reemplazar las medidas precautelatorias, garantizando la totalidad del saldo de la obligación, debiendo justificar documentadamente la garantía de la obligación pendiente de pago. Con esta justificación el ejecutor verificará la proporcionalidad de las medidas dentro del procedimiento de ejecución.

En caso de que el sujeto pasivo afectado por la imposición de las medidas cautelares mencionadas en el inciso primero, impugne la legalidad de las mismas, y en sentencia ejecutoriada se llegare a determinar que dichas medidas fueron emitidas en contra de las disposiciones legales consagradas en este Código, el funcionario ejecutor responderá por los daños que su conducta haya ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

RCVRDC:

Art. 6.- Período de vigencia de la autorización para imprimir y emitir comprobantes de venta, documentos complementarios y comprobantes de retención.- El período de vigencia de los comprobantes de venta, documentos complementarios y comprobantes de retención, será de hasta un año para los sujetos pasivos, cuando cumplan las condiciones siguientes:

2. No tener pendiente de pago, deuda firme alguna, por tributos administrados por el Servicio de Rentas Internas, multas e intereses provenientes de los mismos. Se exceptúan de esta disposición los casos en los cuales exista un convenio de facilidades de pago o se haya iniciado un recurso de revisión de oficio o a insinuación del contribuyente en relación al acto administrativo que contenga la obligación en firme.

Por consiguiente, se mantendrán vigentes dentro del plazo autorizado por el SRI, los comprobantes de venta, documentos complementarios y comprobantes de retención, aún cuando se encuentren pendientes de resolución las impugnaciones en vía judicial o administrativa, presentadas por los sujetos pasivos, por las que no se encuentren en firme los respectivos actos administrativos.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Accionante

7. El accionante alegó (i) que los artículos 298 (numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20) y 299 (numerales 3, 5 y 6) del COIP contravienen el artículo 66.29.c de la Constitución, (ii) que el artículo 164 del Código Tributario contraviene los artículos 66.15 y 76.6 *ibídem* y (iii) que el artículo 6.2 del Reglamento contraviene el artículo 66.4 de la Constitución. Solicitó que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

8. Como fundamento de su pretensión, esgrimió los siguientes cargos:

8.1. Las normas del COIP impugnadas sancionan con privación de la libertad actuaciones derivadas de la falta de pago de tributos “o cualquier acción que tenga por resultado la ausencia de cancelación de tributos”. En consecuencia, afirmó que se contraviene el artículo 66.29.c de la Constitución que garantiza que ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas, costas, multas, tributos, ni otras obligaciones. Sostuvo que se debe aclarar las normas penales y precisar las conductas en las que no cabría la sanción de privación de la libertad.

8.2. La norma del Código Tributario impugnada prevé que la administración tributaria, dentro del procedimiento de ejecución coactiva, al dictar auto de pago o de manera posterior, puede ordenar el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes como medidas precautelatorias, para las que no se exige motivación que justifique su aplicación. Precisó que la norma no prevé los supuestos en los cuales debería operar cada una de las medidas, lo que habría devenido en su aplicación arbitraria y desproporcionada. Por ello, afirmó que se contraviene los artículos 66.15 (derecho a desarrollar actividades económicas) y 76.6 (principio de proporcionalidad).

8.3. La norma impugnada del Reglamento establece que, pese a tener una deuda pendiente de pago, se puede extender la vigencia de la autorización para imprimir y emitir comprobantes de venta, documentos complementarios y comprobantes de retención cuando se haya iniciado un recurso de revisión. Sostiene que, en razón del derecho a la igualdad, la norma debería contemplar la referida extensión en los casos en que se haya presentado acciones de protección, acciones extraordinarias de protección o se haya activado procedimientos de jurisdicción internacional. Esto, para “dar un adecuado resguardo al contribuyente, como Estado garantista de derechos y que da la debida prevalencia a un respeto al sistema procesal ecuatoriano”.

4.2. De la Asamblea Nacional

9. En su escrito de contestación a la demanda, la Asamblea Nacional alegó lo siguiente:

9.1. Los artículos 298 y 299 del COIP no tipifican como delito el incumplimiento de una deuda, sino la violación de disposiciones fiscales que conlleva el quebrantamiento de la obligación de pagar tributos. Agregó que los tipos penales impugnados sancionan conductas que son contrarias a los principios de solidaridad y responsabilidad social y ambiental que hacen parte del derecho a desarrollar actividades económicas.

9.2. El artículo 164 del Código Tributario no vulnera la Constitución, por cuanto la posibilidad de adoptar medidas precautelatorias tiene como objetivo asegurar el cumplimiento del pago de una obligación tributaria. Además, su otorgamiento es una potestad discrecional de la autoridad judicial.

9.3. No tiene sentido incluir en el artículo 6.2 del Reglamento la extensión del periodo de vigencia de los comprobantes de venta, documentos complementarios y comprobantes de retención, en los términos que lo expone el accionante. Esto, debido a que, en materia constitucional, se pueden solicitar medidas cautelares de manera autónoma o en conjunto.

4.3. Del SRI

10. El SRI argumentó lo siguiente:

10.1. El delito de defraudación tributaria sanciona la simulación, ocultamiento, omisión, falseamiento o engaño en la declaración de sus impuestos que trae

consigo la disminución del valor a pagar al fisco. Agregó que el fraude no sanciona la “falta de pago de tributos o ausencia de cancelación de tributos”.

10.2. Las medidas precautelatorias contempladas en el artículo 164 del Código Tributario obedecen al principio de eficiencia administrativa, en razón del cual, el ente recaudador debe contar con facultades que le permitan realizar su gestión de forma efectiva. Añadió que dichas medidas se ordenan cuando se trata del cobro de créditos tributarios sustentados en actos administrativos que se encuentran firmes y ejecutoriados, por lo que no existiría una aplicación arbitraria y desproporcionada.

10.3. El derecho a la igualdad no persigue un trato común para todos los casos, sino que no se provoque al ciudadano un trato discriminatorio con respecto a sus pares. Afirmó que el artículo 6.2 del Reglamento no genera un trato discriminatorio porque la excepción prevista en la norma no está vinculada al contribuyente como sujeto de derecho, sino que está ligada a los mecanismos legales que pueden activarse para oponerse a los actos administrativos de la autoridad tributaria. Precisó que, hacer extensiva la excepción prevista en la norma, a aquellos casos en los que se presenta acción de protección o acción extraordinaria de protección, provocaría la desnaturalización de dichas acciones porque se activarían las mismas con “la única intención de continuar con [la] actividad económica sin tener que cancelar [la] obligación fiscal”. Añadió que es innecesario que el artículo 6.2 del Reglamento contemple el supuesto que el accionante señala, por cuanto la LOGJCC prevé la acción de medidas cautelares.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe garantizar la supremacía de la Constitución, es decir, la conformidad formal (del procedimiento de expedición) y material (del contenido de las demás normas del ordenamiento jurídico). No obstante, en virtud del principio de **presunción de constitucionalidad**, previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con **suficiente peso** como para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.

12. En razón del artículo 79.5 de la LOGJCC,⁴ la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) la identificación de las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas, con su respectivo contenido y alcance, y (ii) argumentos *claros, ciertos, específicos y pertinentes* que sustenten la incompatibilidad normativa alegada. Esta carga argumentativa es indispensable para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.⁵ Por ello, la Corte ha establecido que, en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.⁶
13. En atención al cargo mencionado en el párrafo 8.1 *supra*, esta Corte plantea un primer problema jurídico en el siguiente sentido: **Los artículos 298 numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20 y 299 numerales 3, 5 y 6 del COIP, ¿contravienen el artículo 66.29.c de la Constitución porque sancionarían con pena privativa de la libertad la falta de pago de tributos?**
14. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 8.2 *supra*, esta Corte observa que el accionante identifica la norma que acusa de inconstitucional (artículo 164 del Código Tributario) y las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas (artículos 66.15 y 76.6 de la Constitución.) Sin embargo, los argumentos del accionante se dirigen a cuestionar que la norma no exigiría los supuestos en que cabría cada una de las medidas y que tampoco exigiría que se motive su adopción, lo que habría dado lugar a que se apliquen de manera arbitraria y desproporcionada. De esta forma, las razones expuestas por el accionante, si bien se refieren a la norma que considera inconstitucional (argumento cierto), no explica por qué las normas objetadas serían incompatibles con los artículos de la Constitución que considera soslayados (argumento claro), tampoco se observa que estas razones guarden una relación directa y concreta con la norma que se objeta (argumento específico) y, menos aún, se advierte que tales razones sean de naturaleza constitucional (argumento pertinente).
15. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 8.3 *supra*, esta Corte observa que el accionante identifica la norma impugnada (artículo 6.2 del RCVRDC) y la norma

⁴ LOGJCC, Art. 75: “Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

⁵ CCE, sentencias 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 31.

⁶ *Ibid.*, párr. 15.

de la Constitución que considera vulnerada (artículo 66.4, derecho a la igualdad). Sin embargo, no expone una argumentación jurídica que respalde su afirmación. La sola referencia que la norma impugnada debería hacer extensiva la excepción que ella contempla a casos en los que se haya presentado acción de protección, acción extraordinaria de protección o procesos de jurisdicción internacional, sin más, no constituye un argumento claro, específico y pertinente para justificar la incompatibilidad que se acusa. El argumento del accionante se centra en cuestionar la norma por no contener una regulación que considera óptima, sin dar razones para justificar que la norma viola de manera directa un mandato constitucional.

16. Esta Corte recalca que los cargos que hacen relación a que las disposiciones legales no contendrían una formulación óptima o que su aplicación en casos concretos habría generado presuntas afectaciones no son susceptibles de atenderse a través de la acción pública de inconstitucionalidad.
17. Por consiguiente, por cuanto los cargos mencionados en los párrafos 8.2 y 8.3 *supra* no contienen argumentos claros, específicos y pertinentes, no se planteará un problema jurídico sobre los mismos.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. Los artículos 298 numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20 y 299 numerales 3, 5 y 6 del COIP ¿contravienen el artículo 66.29.c de la Constitución porque sancionarían con pena privativa de la libertad la falta de pago de tributos?

18. El artículo 66.29.c de la Constitución contiene una regla que señala “[...] ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas, costas, multas, tributos, ni otras obligaciones, excepto el caso de pensiones alimenticias”. El accionante considera que las normas penales impugnadas (artículos 298 numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20 y 299 numerales 3, 5 y 6 del COIP) vulnerarían la citada regla constitucional porque sancionarían con pena privativa de la libertad el tener una deuda tributaria impaga.
19. La garantía prevista en el artículo 66.29.c de la Constitución prohíbe que una persona pueda ser privada de la libertad como un medio para obtener el pago de una deuda. Esta prohibición se basa en el respeto a la dignidad humana y en el principio de no discriminación. De esta forma, ninguna persona debe ser penalizada por carecer de los recursos económicos necesarios para cumplir con una obligación. Lo cual difiere del cometimiento de un delito doloso, según se expondrá a continuación.

- 20.** El artículo 298 del COIP tipifica el delito de defraudación tributaria (ver acápite 3 *supra*). Esta norma señala que la defraudación consiste en “simular, ocultar, omitir, falsear, o engañar a la administración tributaria”. Estos *verbos rectores* describen las formas en que se comete la defraudación tributaria. Simular implica hacer creer algo que no es real. Ocultar implica colocar algo de tal manera que no pueda ser vista. Omitir implica no hacer constar o no consignar (no hacer visible) algo que debe hacerse constar o consignar. Falsear implica alterar algo, de una manera que no es conforme con la realidad. Y engañar implica hacer creer lo que no es verdad (dar a la mentira apariencia de verdad). Posteriormente, dicho artículo agrega que la defraudación debe ejecutarse con la *finalidad* de dejar de cumplir una obligación tributaria o para dejar de pagar en todo o en parte un tributo en beneficio propio o de un tercero. A continuación, la norma describe veinte modalidades a través de las cuales se comete la defraudación. De estas veinte modalidades, se impugnan ocho: las contempladas en los numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20.
- 21.** Estas modalidades consisten en: hacer constar en la declaración tributaria datos erróneos (numeral 6), emitir comprobantes de venta por operaciones realizadas con empresas fantasmas (numeral 13), presentar comprobantes de venta por operaciones realizadas con empresas fantasmas (numeral 14), omitir ingresos o incluir gastos, deducciones, exoneraciones, rebajas o retenciones falsas o inexistentes (numeral 15), extender a terceros el beneficio de subsidios, rebajas, exenciones, estímulos fiscales o beneficios de los mismos sin derecho (numeral 16), falta de entrega deliberada por parte de los agentes de retención o percepción de los impuestos retenidos o percibidos (numeral 18), obtener indebidamente una devolución de tributos (numeral 19) y utilizar personas naturales interpuestas o personas jurídicas fantasmas con el fin de evadir las obligaciones tributarias (artículo 20).
- 22.** En opinión de esta Corte, la defraudación es una conducta dolosa por la cual se crea una falsa apariencia de la situación tributaria para engañar al fisco. Este engaño lesiona los intereses económicos del Estado que es el bien jurídico protegido en los delitos tributarios. Esta lesión, a su vez, implica que la administración tributaria sufra una afectación en los valores recaudatorios por el beneficio indebido que recibe el contribuyente.
- 23.** Por lo tanto, esta Corte observa que el artículo 298 en los numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20 no sanciona el mero hecho de mantener una deuda impaga por tributos. Por el contrario, lo que sanciona es la deformación dolosa que realiza el contribuyente a través de una serie de comportamientos para engañar a la administración tributaria con la finalidad de evadir el cumplimiento de obligaciones tributarias o el pago de tributos (en todo o en parte). En definitiva, todos estos comportamientos, en esencia,

se refieren a simular hechos falsos u ocultar hechos verdaderos para inducir a engaño a la administración tributaria. Ahora, si bien producto del engaño puede acontecer que el contribuyente quede librado de cumplir con la obligación tributaria o de pagar tributos, es claro que esta falta de pago, por sí misma, no constituye un acto típico subsumible en el artículo 298 en los numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20. La defraudación es una conducta más amplia que el mero hecho de no cumplir una obligación tributaria o cancelar un tributo. El no pagar una obligación tributaria no es delito. El defraudar para evitar pagarla, sí. Lo cual, no obsta que el incumplimiento de una obligación tributaria genere responsabilidades en otras materias, como la tributaria o administrativa.

24. Por su parte, el artículo 299 tipifica el delito de defraudación aduanera (ver acápite 3 *supra*). La conducta básica que describe el tipo penal es “perjudicar a la administración aduanera en la recaudación de tributos”. El *verbo rector* perjudicar consiste en causar un daño material a la administración aduanera porque esta recauda un valor menor al que corresponde por tributos aduaneros. A su vez, el artículo 299 establece que el perjuicio se comete a través de siete modalidades. De esas siete modalidades, se impugnan tres (las contempladas en los numerales 3, 5 y 6).
25. Las modalidades consisten en: no declarar la cantidad correcta de mercancías (numeral 3), obtener indebidamente la liberación o reducción de tributos al comercio exterior en mercancías que, según la ley, no cumplan con los requisitos para gozar de tales beneficios (numeral 5) e inducir por cualquier medio al error a la administración aduanera en la devolución condicionada de tributos (numeral 6).
26. Como se observa, al igual que el ilícito de defraudación tributaria, el delito de defraudación aduanera tipificado en los numerales 3, 5 y 6 del artículo 299 del COIP, no sanciona la falta de pago de tributos aduaneros. Por el contrario, lo que se sanciona es la actuación dolosa del contribuyente de causar un perjuicio al fisco a partir de distintos comportamientos engañosos. Este perjuicio consiste en que la administración aduanera recauda un valor menor al que corresponde por concepto de tributos aduaneros. Por lo tanto, la falta de pago de tributos aduaneros no es una conducta subsumible en el delito de defraudación aduanera tipificado en los numerales 3, 5 y 6 del artículo 299 del COIP.
27. Por las consideraciones expuestas, esta Corte responde al primer problema jurídico en el sentido que los artículos 298 numerales 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20 y 299 numerales 3, 5 y 6 del COIP no contravienen el artículo 66.29.c de la Constitución.

28. Finalmente, esta Corte recalca que la decisión adoptada en el presente caso surte efectos de cosa juzgada, exclusivamente, respecto de los cargos analizados en el problema jurídico planteado.

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 de inconstitucionalidad **41-19-IN**.
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 ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

004119IN-81296



Caso Nro. 0041-19-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinticinco 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/FA

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

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

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